

# Coherencia de las directivas de la UE sobre contratación pública

Un estudio sobre la coherencia interna entre los objetivos, los principios y las disposiciones de las directivas de la UE sobre contratación pública y concesiones<sup>1</sup>

Este estudio ha sido encargado por la Comisión Europea y se lleva a cabo en apoyo de la evaluación de las directivas sobre contratación pública (2014/24/UE, 2014/23/UE y 2014/25/UE).

**Autor:** Prof. Roberto Caranta

**Referencia sugerida:** R. Caranta, *Coherence in the EU Public Procurement Directives*, informe de investigación para la Comisión Europea, agosto de 2025.

*“Coherencia en las directivas de contratación pública de la UE. Un estudio sobre la coherencia interna entre los objetivos, los principios y las disposiciones de las directivas de la UE sobre contratación pública y concesiones translated from the original English-language document entitled,*

*Coherence in the EU public procurement directives. A study into the internal coherence between the objectives, the principles and the provisions in the EU public procurement and concessions directives*

© European Union, 2025

Responsibility for the translation lies entirely with the *translator*.”

---

<sup>1</sup> Traducción del estudio del Profesor Roberto Caranta. Esta traducción ha sido realizada para facilitar el entendimiento de este estudio que ha servido de base para la redacción del Documento de trabajo sobre la evaluación de las Directivas de Contratación con motivo del proceso de revisión de las mismas. *Cátedra Contratación Pública Ecológica. Financiado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, establecido por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece un Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19, y regulado según Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. Componente 4. Inversión 2.*

## Resumen

En el marco de la evaluación de las directivas sobre contratación pública y concesiones de 2014, este estudio examina dos aspectos: (a) si las disposiciones de las directivas son coherentes y acordes con los objetivos fijados para la reforma de 2014, y b) si las tres directivas de 2014 son complementarias o contradictorias.

Antes de la investigación, se definieron los objetivos de las directivas. El estudio confirmó que las directivas responden a la necesidad de integración de los mercados en la UE. En este sentido, las directivas responden al objetivo de contribuir a diferentes aspectos de la sostenibilidad (pymes, social y medioambiental) y pueden utilizarse para fomentar otros objetivos. Aunque no se trata estrictamente de un objetivo de la legislación de la UE en materia de contratación pública y concesiones, la eficiencia general del gasto público actúa como límite para las normas de la UE. A tal fin, las normas de contratación pública deben ofrecer la mayor flexibilidad posible. Esto permitirá a los Estados miembros obtener una mejor relación calidad-precio, adaptando las normas y las prácticas de compra a sus diferentes condiciones de mercado. Debe respetarse el requisito de proporcionalidad establecido en el artículo 5, apartado 4, del TUE, y también en este ámbito «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

El estudio reveló que, en esta etapa, casi no existe un desgaste importante entre los diferentes objetivos de las directivas de 2014 sobre contratación pública y concesiones. Las disposiciones de las directivas de 2014 han logrado un equilibrio articulado entre los dos objetivos principales mencionados anteriormente. No existen pruebas de que la persecución de ambos objetivos esté socavando la eficiencia de las compras públicas. Las decisiones de compra basadas únicamente en el precio se dirigen a un mercado diferente al que se dirigen las decisiones que dan prioridad a la calidad (por ejemplo, alimentos no biológicos frente a alimentos biológicos). Ninguna de estas opciones restringe por sí misma la competencia; cada una de ellas se beneficia de la competencia, pero en un mercado diferente. Además, en lo que respecta a las infracciones de la legislación nacional y de la UE, la competencia leal exige la exclusión de los mercados de contratación pública y concesiones de los operadores económicos deshonestos. Desde este punto de vista, la decisión de no exigir la exclusión de los operadores económicos que incumplan «las obligaciones aplicables en los ámbitos del derecho ambiental, social y laboral establecidas por la legislación de la Unión

Europea, la legislación nacional, los convenios colectivos o las disposiciones internacionales en materia de derecho ambiental, social y laboral» crea una incoherencia en la aplicación de las directivas de 2014.

El estudio paralelo sobre la coherencia externa entre las directivas sobre contratación pública y otros instrumentos legislativos que regulan la contratación pública en la Unión Europea (en adelante, «el estudio sobre la coherencia externa») aborda además la interacción entre estos objetivos desde el punto de vista de la legislación sectorial.

El panorama de incoherencias bastante limitadas en el marco jurídico de 2014 se vuelve mucho menos optimista cuando se toman en consideración los principios generales de la legislación de la UE en materia de contratación pública, tal como los interpreta y aplica el Tribunal de Justicia. El estudio reveló que el Tribunal recurre a menudo a una interpretación específica de la proporcionalidad con el fin de lograr la mayor competencia posible sin hacer referencia alguna al mercado interior. Sin embargo, esto supone una carga excesiva para las autoridades y entidades adjudicadoras y priva a los Estados miembros de la facultad de adaptar las normas de la UE a las necesidades y características específicas de sus mercados de contratación pública y concesiones. Por lo tanto, la jurisprudencia es incompatible con la interpretación «constitucional» del principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 5 del TUE.

Además, se prevé que las exigencias excesivas impuestas a los compradores públicos tengan un impacto negativo en los litigios y, en última instancia, socaven la eficiencia de las compras públicas. Por lo tanto, la jurisprudencia pone en tela de juicio el equilibrio entre los diferentes objetivos de las directivas de 2014 reflejados en sus disposiciones y crea un entorno jurídico incoherente y difícil de aplicar en la práctica.

Por último, en relación con este punto, se ha detectado una laguna en las normas del derecho derivado de la UE, en la medida en que las directivas de 2014 no cubren las asociaciones público-privadas institucionales. Además, sus disposiciones relativas a la ejecución de los contratos parecen insuficientes para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la consecución de los objetivos estratégicos.

En cuanto a la interacción entre las tres directivas de 2014, el estudio concluyó que, en comparación con la directiva general sobre contratación pública, las especificidades de los objetivos perseguidos por las directivas sobre servicios públicos y concesiones son bastante limitadas y se refieren básicamente a un mayor papel de la flexibilidad en estas últimas.

Como era de esperar, esta convergencia sustancial se refleja en las numerosas normas que son comunes a las tres directivas de 2014, mientras que pocas normas —por ejemplo, las relativas a los sistemas de cualificación o a procedimientos más flexibles— corresponden realmente al objetivo específico de las directivas sobre servicios públicos y concesiones.

En cambio, muchas de las diferencias en las normas de las tres directivas de 2014, como las relativas a los criterios de selección y exclusión, no se corresponden ni son coherentes con los fundamentos específicos de las directivas sobre servicios públicos y concesiones. Además, no se observan diferencias en las normas relativas a algunas instituciones —por ejemplo, las modificaciones contractuales— cuando cabría esperar normas más flexibles, habida cuenta de los objetivos parcialmente divergentes de las tres directivas. Estas discrepancias entre los objetivos y las normas reales de las directivas de 2014 crean incoherencias entre ellas, que se suman a algunas dificultades señaladas para distinguir su ámbito de aplicación.

## 0. Ámbito, metodología y estructura del estudio

De conformidad con las directrices vigentes sobre la mejora de la reglamentación, en este estudio se entiende por «coherencia» la «consistencia».<sup>2</sup>

1 SWD (2021) 305 final. En concreto, y según los términos de referencia (TdR):

«El presente estudio analiza las principales incoherencias o conflictos posibles, si los hubiera, en los objetivos y disposiciones de cada directiva y entre las directivas que repercuten en la coherencia del marco general de la contratación pública, sobre la base de los análisis y ejemplos existentes.

En particular, el análisis debería incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- Evaluar en qué medida los objetivos de cada directiva pueden entrar en conflicto entre sí y reducir la eficacia de los instrumentos previstos en ellas.
- Evaluar si las diferencias de enfoque entre las disposiciones de cada directiva socavan la consecución de los objetivos.
- Evaluar si las tres directivas son complementarias o entran en conflicto entre sí cuando existen enfoques diferentes y en qué medida.
- Identificar en qué casos las incoherencias o los conflictos existentes dentro de las directivas y entre ellas plantean dificultades específicas a los compradores públicos y a los operadores económicos en la práctica.

El impacto de la posible incoherencia de las directivas sobre el terreno podría ilustrarse con ejemplos concretos».

Las palabras clave son «incoherencia» y «conflicto», y recuerdan el concepto jurisprudencial de «antinomía», es decir, la imposibilidad de aplicar dos normas a los mismos hechos debido al «principio de no contradicción».<sup>3</sup>

El presente estudio se centra en la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública y la Directiva 2014/25/UE relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. También se les denominará colectivamente «directivas de 2014» o «directivas sobre contratos públicos». Debido a su mayor relevancia para la jurisprudencia, se hará referencia con mayor frecuencia a la Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública. Debido al poco tiempo disponible, el presente estudio no aborda las posibles interferencias e incoherencias con otras medidas legislativas en el ámbito de los

---

<sup>2</sup> SWD (2021) 305 final.

<sup>3</sup> Para un análisis más detallado, véase D. Strauss, «Transcending logic: the difference between contradiction and antinomy» 26(1) *Suid-Afrikaanse Tydskrif vir Natuurwetenskap en Tegnologie* 2007, 123.

contratos públicos, como el Reglamento (CE) n.º 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.<sup>4</sup> Tal y como dictaminó el Tribunal de Justicia en el caso *Rudigier*, dicho reglamento «contiene normas especiales destinadas a sustituir o completar las normas generales de la Directiva 2014/24 o de la Directiva 2014/25, en función de si la directiva aplicable establece o no normas en los ámbitos regulados por el reglamento».<sup>5</sup> El estudio tampoco incluye la Directiva 2009/81/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de determinados contratos de obras, de suministro y de servicios por las entidades o poderes adjudicadores en los ámbitos de la defensa y la seguridad, cuya reforma se ha anunciado que se llevará a cabo «en coordinación» con la revisión de las directivas de 2014 aquí tratadas.<sup>6</sup> El estudio tampoco abarca las normas de contratación pública aplicables a las instituciones, agencias u organismos de la UE, como las del Reglamento (UE, Euratom) 2018/1046 sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión. Sin embargo, estas últimas normas suelen remitir a las directivas de 2014 o a los principios generales contenidos en los tratados y en dichas directivas, por lo que en el presente análisis se utilizará parte de la jurisprudencia pertinente. En cambio, en el estudio paralelo sobre coherencia externa se analizarán los numerosos actos legislativos recientes de la UE en materia de contratación no pública que inciden en las operaciones cotidianas de las autoridades y entidades adjudicadoras. Por último, las directivas sobre recursos también quedan excluidas del ámbito de este estudio.<sup>7</sup>

El estudio se basa en el método jurídico europeo, es decir, la investigación jurídica doctrinal en el contexto del derecho europeo, con especial atención a la legislación, los documentos de orientación y la jurisprudencia. Se obtuvo más información a través del diálogo y las conversaciones con expertos, tanto académicos como responsables y profesionales de la contratación pública. A petición de los expertos en cuestión, no se revelarán sus nombres ni su nacionalidad. La interacción continua con el Servicio de la Comisión ha permitido realizar aportaciones oportunas y supervisar el progreso de la investigación, que ha incluido:

---

<sup>4</sup> Véase el asunto C-684/23, «*Latvijas Sabiedriskais Autobuss*», ECLI:EU:C:2025:90; los asuntos acumulados C-266/17 y C-267/17, *Verkehrsbetrieb Hüttebräucker y Rhenus Veniro*, EU:C:2019:241; el asunto C-253/18, *Stadt Euskirchen contra Rhenus Veniro GmbH & Co. KG*, ECLI:EU:C:2019:386; los asuntos acumulados C-266/17 y C-267/17, *Rhein-Sieg-Kreis*, ECLI:EU:C:2019:241.

<sup>5</sup> Asunto C-518/17, *Rudigier*, ECLI:EU:C:2018:757, párrafo 49; asuntos acumulados C-266/17 y C-267/17, *Rhein-Sieg-Kreis*, ECLI:EU:C:2019:241, párrafo 72 se refiere a las disposiciones del Reglamento UE n.º 1379/2007 como un «conjunto específico de normas de adjudicación».

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión [\*The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong\*](#) COM(2025) 500 final, p. 6.

<sup>7</sup> Pero véase R. Caranta y V. Fričová, «EU procurement and concession law», en M. Scholten (ed.), *Research Handbook on the Enforcement of EU Law* (Cheltenham, Elgar, 2023) 415-430.

1. El análisis del texto de las directivas sobre contratación pública para destacar las convergencias, diferencias e incoherencias más relevantes.
2. El análisis de la mayoría de los casos resueltos por el TJUE en relación con las disposiciones de las directivas de 2014; como era de esperar, la Directiva 2014/24/UE fue la más citada, ya que la mayoría de los casos resueltos se referían a dicha directiva.
3. La revisión de la bibliografía centrada específicamente en los objetivos de la contratación pública o que, en cualquier caso, los abordaba.
4. La revisión de la literatura gris (incluido el informe ECA 2022) y los informes sobre políticas (incluidos los de Letta y Draghi).
5. Se mantuvieron diálogos con académicos y otros expertos para obtener información sobre cuestiones relacionadas con la coherencia entre los objetivos y las disposiciones de las directivas de 2014. Más concretamente, estos diálogos versaron sobre:
  - el EXPP (grupo de expertos gubernamentales de la Comisión sobre contratación pública), cuyos miembros expresaron las preocupaciones tanto de las autoridades y entidades adjudicadoras como de los participantes de los mercados; los miembros del EXPP respondieron por escrito al concepto del estudio; a continuación, se celebró una reunión *ad hoc* en línea el 5 de mayo, basada en un borrador del presente estudio, y se recibieron nuevas aportaciones por escrito;
  - la red de órganos de revisión de primera instancia en materia de contratación pública, cuyos miembros destacaron las cuestiones que se plantean en la práctica jurídica, tanto por escrito como durante una reunión celebrada en Varsovia el 13 de mayo, en la que se presentó y debatió un borrador del presente estudio;
  - académicos, incluidos miembros relevantes del grupo europeo de contratación pública y de la red SAPIENS, un proyecto interdisciplinario financiado por la UE centrado en la contratación pública sostenible (SPP); se recabaron opiniones y puntos de vista de expertos y partes interesadas en numerosos eventos celebrados durante esta primavera, entre ellos la Conferencia Anual sobre Derecho Europeo de Contratación Pública de la Academia de Derecho Europeo (ERA), celebrada en Tréveris los días 20 y 21 de marzo, y la conferencia EU Public Procurement anno 2025, organizada por la profesora Carina Risvig Hamer en la Universidad de Copenhague los días 23 y 24 de abril;
  - algunos de los expertos a los que se han encargado los demás estudios.

Debido a la reciente creación del grupo de expertos de las partes interesadas en materia de contratación pública (SEGPP) de la Comisión, que acababa de iniciar sus actividades, los servicios de la Comisión no pudieron organizar una reunión significativa con ese grupo, pero se intercambiaron opiniones a través de conversaciones individuales con algunos de sus miembros.

Dado que la mayoría de los casos de la última década se refieren a la Directiva 2014/24/UE, la directiva clásica sobre contratación pública, dicho instrumento será el principal objeto de este estudio. No obstante, también se hará referencia a las directivas 2014/23/UE y 2014/25/UE, las directivas sobre concesiones y contratación de servicios públicos, en la primera parte del estudio, cuando sea necesario respaldar argumentos basados en la Directiva 2014/24/UE o destacar las diferencias entre las normas aplicables en virtud de las distintas directivas.

Como ya se había previsto inicialmente, dada la naturaleza del estudio y las estrictas limitaciones impuestas por los plazos para la evaluación de las directivas, no se utilizó ningún método cuantitativo y las entrevistas fueron no estructuradas o semiestructuradas. Se recurrió a entrevistas a expertos (es decir, un método de investigación cualitativo que permite recabar información y conocimientos en profundidad de personas con experiencia y autoridad especializadas en un ámbito, sector o tema específicos) y al diálogo entre expertos (es decir, un proceso colaborativo organizado en el que se reúne a participantes con antecedentes diferentes pero relevantes para sentar las bases de las recomendaciones). No obstante, se puede obtener información significativa basada en diferentes metodologías, incluidos datos cuantitativos, a partir de algunos de los otros estudios que preparan la evaluación de las directivas de 2014.

Una vez más, debido a las estrictas limitaciones de tiempo, el presente estudio no ha realizado ningún análisis comparativo en profundidad de la aplicación de las directivas de 2014 en los veintisiete Estados miembros ni de las cuestiones que estas plantean. Las escasas referencias a la experiencia de algunos Estados miembros que figuran en el presente estudio se basan en la bibliografía existente y en las aportaciones de los expertos con los que se intercambiaron opiniones.

En cuanto a su estructura, el estudio se divide en dos partes principales: I. Comprobación de la coherencia entre los objetivos y entre estos y las disposiciones de las directivas de 2014 y II. Convergencias y divergencias entre las tres directivas de 2014.

La primera parte analiza la coherencia o falta de ella dentro de cada una de las directivas en cuestión, mientras que la segunda parte examina cómo se interrelacionan las tres directivas en términos de complementariedad, solapamientos o contradicciones. La primera parte comienza con un análisis de los objetivos de las directivas de 2014, distinguiendo entre los objetivos



principales (integración del mercado, pymes y sostenibilidad), por un lado (apartado I.2.), y, por otro, las consideraciones que pueden tratarse como verdaderos objetivos (claridad, simplificación y flexibilidad) y las consideraciones que se centran en el sentido común general de la normativa sobre contratos públicos. Si bien estas últimas no pueden considerarse «objetivos» de las directivas en sentido estricto, actúan como límites importantes a la discrecionalidad de los legisladores y, posiblemente, también del Tribunal de Justicia (apartado I.3.). Dado que el análisis de la jurisprudencia dejó claro que el Tribunal de Justicia se remite con mayor frecuencia a los principios generales del derecho de la contratación pública que a los objetivos de las directivas de 2014, se redactó una sección específica para presentar dichos principios generales (apartado I.4.).

La presentación detallada de los objetivos y principios de las directivas de 2014 abrió la vía para examinar si los objetivos actuales son contradictorios; a continuación, el análisis se amplió a los objetivos emergentes —investigados más a fondo en el estudio paralelo sobre coherencia exterior— para demostrar que, aunque puede haber compensaciones en la interacción entre los diferentes objetivos, no nos enfrentamos a conflictos insuperables (apartado I.5.). Los conflictos y las incoherencias surgen entre los objetivos, la interpretación de los principios y las disposiciones concretas de la directiva de 2014. Centrándose primero en cuestiones específicas, y luego en algunas pautas generales emergentes, el estudio muestra que la jurisprudencia está dando prioridad a algunos principios generales (y en concreto a la proporcionalidad y a una interpretación amplia de la competencia) en detrimento del buen funcionamiento de las actividades de contratación pública que exige la interpretación constitucional del principio de proporcionalidad (apartado I.6.).

Por último, esta primera parte concluye con la identificación de posibles lagunas normativas en relación con las asociaciones público-privadas institucionales y la ejecución de los contratos (apartado I.7.).

La segunda parte del estudio examina de nuevo los objetivos de las tres directivas. Ahora, el análisis tiene por objeto detectar cualquier diferencia que pueda justificar la existencia de normas divergentes (apartado II.1). A continuación, el estudio destaca ejemplos de convergencia sustancial en las normas de las tres directivas de 2014, incluido un caso en el que, basándose en los objetivos, cabría esperar una divergencia entre dos o tres de las directivas de 2014 (apartados II.2 y II.3). Seguidamente, se utiliza el ejemplo de los procedimientos de adjudicación para ilustrar las divergencias entre esas directivas que se corresponden con sus objetivos parcialmente diferentes (apartado II.4). Por último, se analizan en detalle

dos ejemplos de divergencia excesiva, a saber, el tratamiento de los conflictos de intereses y el régimen de selección y exclusión (apartados II.5 y II.6).

El estudio concluye con algunas reflexiones para futuras reformas impulsadas por los resultados de la investigación.

### III. Conclusiones

Del análisis anterior se desprenden dos conclusiones principales: (1) si bien los objetivos de las directivas de 2014 están bien equilibrados en las disposiciones específicas pertinentes de las mismas, la aplicación de los principios generales ha hecho que la ley sea mucho menos predecible; se han impuesto pesadas cargas relacionadas con las decisiones caso por caso a las autoridades y entidades adjudicadoras; el aumento de los riesgos de litigio es un daño colateral, pero muy significativo, de esta tendencia; (2) las diferencias entre las tres directivas de 2014 son limitadas y no siempre se corresponden con los objetivos (específicos) declarados de dichas directivas, que son algo diferentes.

Más concretamente, en lo que respecta al primer punto, y aunque podría decirse que la aplicación de las obligaciones medioambientales y sociales podría haber sido más estricta, el objetivo de lograr un mercado interior integrado para los contratos públicos y el objetivo de contribuir a la sostenibilidad y a la inclusión de las pymes en los mercados de contratación pública se han combinado en todas las directivas sin imponer cargas excesivas ni a las autoridades contratantes ni a los operadores económicos que cumplen la ley. Por lo tanto, la causa del éxito limitado en la consecución de la integración de los mercados de contratación pública y concesiones no se encuentra en ningún conflicto entre los objetivos o entre estos y las normas vigentes.

Sin embargo, en un número cada vez mayor de casos, la referencia del Tribunal de Justicia a los principios de proporcionalidad o competencia enumerados en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva 2014/24/UE ha dado lugar a sentencias que imponen cargas muy pesadas a las autoridades y entidades adjudicadoras y aumentan los riesgos de litigios, con beneficios poco claros, si es que los hay, para la integración del mercado interior. De hecho, las investigaciones han confirmado que exigir la mayor competencia posible podría generar unos costes administrativos y de recursos humanos más elevados que compensarían con creces los beneficios incrementales derivados del aumento del número de ofertas presentadas.<sup>8</sup> En un caso, la sentencia entra además en conflicto con el objetivo de sostenibilidad y con el equilibrio entre los dos objetivos principales alcanzados en las directivas de 2014.<sup>9</sup> La legislación judicial no es nueva,<sup>10</sup> pero aquí se

---

<sup>8</sup> E. Korem, «Equality qualities in public procurement» *P.P.L.R.* 2025, 3, 200-2016 esp. en 211 y siguiente, donde figuran otras referencias.

<sup>9</sup> Asunto C-424/23, *DYKA Plastics*, ECLI:EU:C:2025:15.

<sup>10</sup> Véase la investigación pionera de S. de Mars, «The Limits of General Principles: A Procurement Case Study» en 38 *European Law Review* 2013, 316.

argumenta que la jurisprudencia de los últimos diez años ha alterado en gran medida el diseño incorporado en la legislación.<sup>11</sup>

Por último, en relación con este punto, se ha detectado una laguna en las normas del derecho derivado de la UE, en la medida en que las directivas de 2014 no cubren las asociaciones público-privadas institucionales. Además, sus disposiciones relativas a la ejecución de los contratos parecen insuficientes para garantizar el buen funcionamiento del mercado interior y la consecución de los objetivos estratégicos.

En cuanto a las interrelaciones entre las tres directivas de 2014, la investigación ha demostrado que las directivas persiguen los mismos objetivos principales de integración de los mercados y sostenibilidad, incluidas medidas para favorecer la inclusión de las pymes en los procedimientos de adjudicación de contratos públicos. Si bien la sostenibilidad se destaca menos en la Directiva 2014/23/UE, las directivas sobre concesiones y servicios públicos hacen mayor hincapié en la flexibilidad en comparación con la Directiva 2014/24/UE. En sí mismo, este énfasis no es incompatible con el logro de los principales objetivos de las directivas de 2014, e incluso podría ser más propicio para ello.

El problema radica en que el diferente énfasis en la flexibilidad no siempre se traduce en normas que ofrezcan un mayor margen de elección a las autoridades y entidades adjudicadoras en los sectores de los servicios públicos y en lo que respecta a las concesiones, lo que da lugar a una incoherencia entre los objetivos y las disposiciones, especialmente en lo que se refiere a la Directiva 2014/23/UE. Este es el caso, por ejemplo, de las modificaciones contractuales. Al mismo tiempo, algunas de las diferencias en las normas de las directivas de 2014 (por ejemplo, las relativas al conflicto de intereses o a la exclusión) no se corresponden ni pueden relacionarse con los objetivos parcialmente diferentes de las directivas. Por lo tanto, solo contribuyen a la incoherencia entre las tres directivas.

Además, tal y como confirman la jurisprudencia y algunos de los miembros de la red de organismos de revisión de primera instancia en materia de contratación pública, la multiplicidad de textos jurídicos puede resultar confusa para los agentes implicados, incluidos los tribunales nacionales, que a menudo se remiten a la directiva equivocada en sus cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 del TFUE,<sup>12</sup> o no proporcionan suficiente información al Tribunal de Justicia

---

<sup>11</sup> Para ejemplos anteriores, véase G. S. Ølykke y A. Sánchez-Graells, «Introducción» en G. S. Ølykke y A. Sánchez-Graells (eds.), *Reformation or Deformation of EU Public Procurement Rules* (Cheltenham, Elgar, 2016) 9 y siguiente.

<sup>12</sup> Por ejemplo, asunto C-66/22, *Infraestructuras de Portugal SA*, ECLI:EU:C:2023:1016; asunto C-631/21, *Taxi Horn Tours*, ECLI:EU:C:2022:869, esp. párrafo 39; asunto C-416/21, *Landkreis*

para evaluar si se ha remitido a la directiva correcta,<sup>13</sup> o simplemente no identifican la directiva pertinente, especialmente en los procedimientos urgentes.<sup>14</sup>

Esto demuestra que la complementariedad de las directivas de 2014 es más aparente que real y que la repetición de disposiciones idénticas o muy similares en las tres va en contra del objetivo de simplificar las normas.

---

*Aichach-Friedberg*, ECLI:EU:C:2022:689; asunto C-263/19, *T-Systems Magyarország*, ECLI:EU:C:2020:373, párrafo 46 y siguiente.

<sup>13</sup> Asunto C-424/23, *DYKA Plastics*, ECLI:EU:C:2025:15, párrafo 23 y siguientes; asunto C-452/23, *Fastned Deutschland*, ECLI:EU:C:2025:284, párrafo 44.

<sup>14</sup> Por ejemplo, asunto C-332/20, *Roma Multiservizi*, ECLI:EU:C:2022:610.

## IV. Algunas reflexiones para la futura reforma

Sobre la base de las conclusiones del presente estudio, conviene tener en cuenta algunos aspectos en el proceso de reforma en curso. Se refieren a (a) el método de regulación preferido; (b) las ventajas de consolidar las tres directivas; (c) los riesgos de una «simplificación» absoluta; d) las ventajas de una mayor flexibilidad, y e) por último, la necesidad de mejorar el seguimiento.

En cuanto al método de regulación preferido, es bien sabido que el informe Letta «identifica el reto de simplificar el marco regulador como un obstáculo principal para el futuro mercado único. Surge una propuesta fundamental: reafirmar y adoptar el método Delors de máxima armonización junto con el reconocimiento mutuo, plenamente consagrado en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». <sup>15</sup> Esta postura bastante general se repite con referencia específica a la contratación pública. El informe afirma que «en el mercado único debe evitarse que los Estados miembros adopten medidas más estrictas que las previstas en las normas europeas en materia de contratación pública. Se debe considerar debidamente la opción de transformar el marco de contratación pública de la UE en un reglamento, limitando así la discrecionalidad para la fragmentación nacional». <sup>16</sup>

Sin embargo, muchos de los expertos del EXPP y de los miembros de la red de organismos de revisión de primera instancia en materia de contratación pública han destacado que la legislación de la UE sobre contratos públicos está muy lejos de regular toda la materia, ya que se centra principalmente en los procedimientos de adjudicación. Esos procedimientos se incorporan a las normas nacionales que regulan la asignación y el desembolso de los presupuestos públicos. Estas normas difieren mucho de un Estado miembro a otro. Las mismas diferencias resurgen en relación con la ejecución de los contratos, que solo está regulada de forma marginal en la legislación de la UE (véase el apartado I.7.2.). La existencia de directivas permite a cada Estado miembro disponer de cierto margen de discrecionalidad para adaptar las normas de contratación pública a su legislación general en materia de gasto público, pero también a su marco institucional y al desarrollo de su mercado, lo que no sería posible con una normativa única para todos. Algunos expertos del EXPP han argumentado específicamente que una normativa plantearía graves riesgos de adaptación en los Estados miembros federales o muy descentralizados. El reciente informe sobre la contratación pública aprobado por el Parlamento Europeo «señala diferencias jurídicas y administrativas significativas entre los Estados miembros y sus sistemas de contratación pública, que van desde distintos grados de autonomía de las

---

<sup>15</sup> E. Letta, *Much More than a Market* (2024), p. 10.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 46.

autoridades locales hasta diferentes estrategias de contratación; reconoce las ventajas del formato de directiva, que permite esa diversidad al tiempo que garantiza la coherencia jurídica y el respeto mutuo de los sistemas nacionales; pide a la Comisión que evalúe el instrumento jurídico más adecuado con vistas a la próxima reforma.<sup>17</sup>

El precio que se paga por ceñirse a las directivas es un cierto grado de divergencia en la aplicación en todo el mercado interior, que puede llegar a ser grave cuando un Estado miembro incurre en un exceso de protección. Sin embargo, se duda de que un reglamento resuelva el problema. La armonización de todas las normas de gasto público en los Estados miembros podría carecer de base jurídica en los tratados y, en cualquier caso, iría mucho más allá de la reforma de las tres directivas de 2014. Esto significa que los Estados miembros aún tendrán que adoptar medidas de aplicación, legislativas o de otro tipo, para incorporar las disposiciones de la UE a sus ordenamientos jurídicos.

Además, y de manera más general, el Tribunal de Justicia sostiene que «el hecho de que una disposición de un reglamento esté redactada en términos generales o imprecisos es un indicio de que se requieren medidas nacionales de aplicación».<sup>18</sup> En un dictamen reciente, el abogado general Rantos siguió ese caso. Aceptó que «la adopción de una legislación nacional o de una práctica administrativa nacional que especifique en detalle cómo se aplica ese concepto dentro de un solo Estado miembro conlleva inevitablemente el riesgo de que se apliquen normas nacionales heterogéneas dentro de la Unión Europea».<sup>19</sup> Sin embargo, «la existencia de ese riesgo no puede, por sí misma, impedir que los Estados miembros tengan derecho a adoptar medidas nacionales de ejecución, ya que cualquier aplicación nacional de una disposición de un reglamento conlleva, por definición, ese riesgo».<sup>20</sup> El dictamen indica además, y esto será muy relevante en este caso, que se debe reconocer a los Estados miembros la facultad de ejecución para que «puedan garantizar que las autoridades nacionales apliquen efectivamente la legislación de la Unión».<sup>21</sup> El asunto se refería a la aplicación del Reglamento (CE) n.º 1073/2009 sobre las normas comunes para el acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses. Sin embargo, está claro que muchos Estados miembros aplicarán el mismo razonamiento a un posible reglamento sobre contratos públicos, por lo que los riesgos de sobreregulación no se reducirán simplemente con la adopción de un reglamento.

---

<sup>17</sup> [A10-0147/2025](#) párrafo 9.

<sup>18</sup> Asunto C-541/16, *Comisión contra Dinamarca*, EU:C:2018:251, párrafo 39.

<sup>19</sup> Dictamen de 6 de marzo de 2025, *La Comisión contra Dinamarca*, C-482/23, ECLI:EU:C:2025:150, párrafo 34.

<sup>20</sup> Párrafo 35.

<sup>21</sup> Párrafo 37.

Algunos expertos sugieren evitar el problema de la aplicación abogando por una normativa basada en principios. En cualquier caso, esto requerirá dejar de hacer referencia a los artículos 53, apartado 1, y 62 del TFUE entre las bases jurídicas, ya que el primero se refiere a las «directivas» y el segundo hace referencia cruzada a él. Además de la cuestión constitucional de la base jurídica, el análisis anterior pone de manifiesto la incertidumbre que la interpretación de los principios generales puede introducir en un sistema basado en normas. La mera existencia de una normativa basada en principios no ayudará a las autoridades y entidades adjudicadoras que, en la mayoría de los Estados miembros, no están acostumbradas a márgenes de discrecionalidad muy amplios. Esto exigirá normas a escala nacional, con aún más divergencias —y excesos de regulación— de lo que ocurre en la actualidad. Además, una normativa basada en principios dará lugar a una legislación judicial más abundante y, en ocasiones, impredecible.

Algunos miembros de la red de organismos de revisión de primera instancia en materia de contratación pública han propuesto integrar la normativa basada en principios con orientaciones de la Comisión, posiblemente elaboradas en colaboración con los Estados miembros. Sin embargo, es posible que las autoridades y entidades adjudicadoras de otros Estados miembros prefieran las normas estrictas a las orientaciones. Además, la jurisprudencia prevalecerá fácilmente sobre cualquier orientación que se proporcione.

**Se sostiene que un reglamento no logrará la plena armonización y que es preferible una directiva, ya que permite a cada Estado miembro adaptar mejor las normas sobre la adjudicación de contratos públicos a su situación específica, incluidas sus normas presupuestarias nacionales.**

Del análisis anterior (apartado II) se desprende claramente que la existencia de tres directivas diferentes no se justifica por la magnitud de las diferencias entre las normas aplicables a la contratación pública general, la contratación de servicios públicos y las concesiones.<sup>22</sup> En un contexto en el que el texto vinculante definitivo se alcanza mediante negociaciones (diálogo tripartito) en las que participan la Comisión, el Consejo y el Parlamento, trabajar con tres directivas provocará inevitablemente diferencias y divergencias innecesarias que agravarán

---

<sup>22</sup> Véase A. Sánchez Graells, «What Need and Logic for a New Directive on Concessions, Particularly Regarding the Issue of Their Economic Balance» 2 *EPPPL* 2012, 94-102; S. Arrowsmith, «Revisiting the Case against a Separate Concessions Regime in the Light of the Concessions Directive: a Specific Directive without Specificities?» en F. Amtenbrink, G. Davies, D. Kochenov y J. Lindeboom (eds.), *The Internal Market and the Future of European Integration: Essays in Honour of Lawrence W. Gormley* (Cambridge, Cambridge University Press, 2019) 370-395.



la incertidumbre que ya suele derivarse de los compromisos sobre el texto definitivo.<sup>23</sup>

La consolidación de los textos (no tan) diferentes en una sola directiva contribuirá en cierta medida a satisfacer las demandas de simplificación del marco normativo de los contratos públicos. El informe sobre la contratación pública del Parlamento Europeo reconoce que «para que la contratación pública sea más accesible para los pequeños agentes, incluidas las organizaciones de la economía social que participan en la contratación pública, y en particular para las pymes y las empresas emergentes, las versiones actualizadas de las directivas deben tener como objetivo reducir los 476 artículos o 907 páginas de legislación actuales».<sup>24</sup>

Sin embargo, como subrayaron algunos expertos de la EXPP, la consolidación no debe entenderse como una forma de borrar las especificidades de los sectores de las concesiones o de los servicios públicos. La directiva única debe tener capítulos específicos que reflejen las especificidades de esos dos sectores. Este ya es el caso en algunas legislaciones nacionales de aplicación, como, por ejemplo, en Italia y Luxemburgo.

Una alternativa compartida por algunos miembros de la red de organismos de revisión de primera instancia en materia de contratación pública sería disponer de dos directivas, una para las contrataciones «estándar» y otra para las contrataciones complejas, como las concesiones, pero también las APP. Esto último debería permitir normas más flexibles adecuadas a los contratos complejos y a largo plazo. Uno de los problemas de este planteamiento sería distinguir claramente los contratos complejos de los estándar.

**Por lo tanto, se sugiere que los textos de las directivas de 2014 se consoliden en una sola directiva en la próxima reforma.**

El análisis de la jurisprudencia en las páginas anteriores muestra que la búsqueda de la simplificación podría acabar siendo difícil de alcanzar. El Tribunal de Justicia utiliza de forma contundente los principios generales para limitar el poder regulador de los Estados miembros y pedir a las autoridades y entidades adjudicadoras que adopten decisiones *ad hoc*. Aligerar la(s) directiva(s) probablemente se traduciría directamente en una mayor regulación judicial. Esto no solo iría en contra del objetivo de simplificación, sino que crearía incertidumbre en la legislación y provocaría un aumento sustancial de los litigios.

---

<sup>23</sup> Sobre este último, A. Sánchez-Graells y G. S. Ølykke, «Under the political science magnifying glass: reformation or deformation of the EU public procurement rules in 2014» en G. S. Ølykke y A. Sánchez-Graells (eds.), *Reformation or Deformation of EU Public Procurement Rules* (Cheltenham, Elgar, 2016) esp. 372 y siguiente.

<sup>24</sup> [A10-0147/2025](#) esp. párrafo 6.

Cabe recordar que para evitar este riesgo se adoptó en primer lugar la Directiva 2014/23/UE.

**Debe evitarse una simplificación absoluta, ya que se espera que vaya seguida de un aumento de la legislación judicial, lo que generaría incertidumbre tanto para las autoridades y entidades adjudicadoras como para los operadores económicos.**

La flexibilidad podría ser una opción más segura que la simplificación pura y dura, a fin de garantizar unos márgenes de elección adecuados tanto a los Estados miembros como a las autoridades y entidades adjudicadoras. Tal y como se indica en las aportaciones de los expertos del EXPP, una mayor flexibilidad en los procedimientos de adjudicación podría acercar un poco más la contratación pública cotidiana a la contratación comercial o ser más adecuada para ámbitos específicos, como, por ejemplo, la contratación de medicamentos. Podría merecer la pena considerar la ampliación de algunas de las herramientas de las directivas 2014/23/UE y 2014/25/UE, ya que la flexibilidad de la directiva sobre servicios públicos y las directivas sobre concesiones es mayor en comparación con los enfoques más estrictos de la directiva clásica. Este podría ser el caso, por ejemplo, de los sistemas de cualificación o de la conversión del procedimiento competitivo con negociaciones en un procedimiento estándar. Teniendo especialmente en cuenta las normas sobre el procedimiento competitivo con negociaciones, los expertos del EXPP han sugerido abandonar el requisito de exhaustividad de los documentos contractuales también para los procedimientos abiertos y restringidos, en favor de una descripción «suficientemente precisa» de las obras, servicios o bienes requeridos.<sup>25</sup> Este enfoque funcionará bien con especificaciones técnicas funcionales y potenciará la innovación, pero debe diseñarse cuidadosamente para evitar un aumento de los litigios.

También deben tenerse en cuenta los aspectos relativos a la integridad en los contratos públicos. Los procedimientos de adjudicación flexibles, como el procedimiento competitivo con negociaciones o el diálogo competitivo, son actualmente menos transparentes que los procedimientos abiertos. Los criterios de adjudicación no relacionados con el precio otorgan márgenes de discrecionalidad más o menos amplios a las autoridades o entidades adjudicadoras. Una vez más, los Estados miembros en los que existe un gran temor al riesgo de mala administración tienden a favorecer unas normas rígidas en materia de contratos públicos. Algunos expertos del EXPP han sugerido que se debería aumentar la transparencia para contrarrestar los riesgos de conflictos de intereses, si no de corrupción pura y dura. Esto requiere algunas adaptaciones al

---

<sup>25</sup> Artículo 29, apartado 1, tercera frase, de la Directiva 2014/24/UE; véase también su considerando 45.

enfoque actual. Si la flexibilidad fomenta el recurso a procedimientos de adjudicación menos rígidos, pero menos transparentes, la pérdida de transparencia debe compensarse de otro modo. Este enfoque requerirá la revocación de la jurisprudencia del caso *Klaipėdos*, que restringe la transparencia —y la revisión judicial efectiva— en aras de la competencia *tout court* (véase el apartado I.5.3.).<sup>26</sup>

Un enfoque que merece la pena considerar es aumentar la transparencia de la información sobre los contratos celebrados y sobre los cambios contractuales. Cuantos más datos estén disponibles, más fácil será detectar señales de alerta de posibles conductas indebidas reflejadas en el precio y en otras condiciones del contrato.<sup>27</sup>

Una alternativa interesante propuesta por algunos expertos del EXPP sería establecer normas más flexibles aplicables a la contratación pública por parte de compradores públicos altamente profesionales, como, por ejemplo, las centrales de compras.

Corresponde a los legisladores de la UE decidir a qué nivel —legislativo o decisión de contratación individual— asignar las opciones que quedan en manos de los Estados miembros. Dadas las profundas diferencias entre los Estados miembros, debería considerarse la posibilidad de dejarles algunas opciones en materia de flexibilidad. Sin embargo, de este estudio se desprende claramente que, al perseguir la competencia a toda costa, el Tribunal de Justicia está imponiendo la carga de tomar decisiones a las autoridades y entidades adjudicadoras (véase el apartado I.6.2.b.). Cualquier norma futura deberá ser muy clara a la hora de indicar en qué nivel —legislación o decisión individual de contratación— considera proporcionado y adecuado asignar cualquier ejercicio de flexibilidad.

**Un enfoque único en materia de flexibilidad se considerará excesivamente restrictivo en algunos Estados miembros y demasiado generoso en otros. La concesión de flexibilidad debe diseñarse de manera que cada Estado miembro pueda decidir el equilibrio adecuado entre flexibilidad y rigidez en general o en relación con los diferentes tipos de autoridades o entidades adjudicadoras. La flexibilidad deberá compensarse con una mayor transparencia para reforzar la rendición de cuentas.**

Por último, como ya se ha indicado, se necesitan mejores datos. El informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo indica claramente la necesidad de mejorar la calidad y la cantidad de los datos y de actualizar las herramientas de la

---

<sup>26</sup> Asunto C-927/19, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, ECLI:EU:C:2021:700.

<sup>27</sup> Para una introducción, véase M. Fazekas, I. J. Tóth y L.P. King, «An objective corruption risk index using public procurement data» 22(3) *European Journal on Criminal Policy and Research*, 2016, 369-397.

Comisión para realizar un mejor seguimiento de la contratación pública y «adaptar el alcance del marcador a los objetivos de las directivas, en concreto, mediante indicadores adicionales, por ejemplo, relacionados con la contratación transfronteriza y estratégica».<sup>28</sup>

Unos datos mejores serán de utilidad limitada sin un mejor seguimiento. El informe sobre la contratación pública del Parlamento Europeo también solicita «el establecimiento de directrices uniformes no vinculantes, mecanismos normalizados de supervisión y notificación, garantías procesales, organismos de supervisión independientes con facultades suficientes y herramientas eficaces de aplicación y cumplimiento para promover la seguridad jurídica, la competencia leal y la coherencia en la contratación pública en la UE, sin restringir la discrecionalidad de las autoridades contratantes...».<sup>29</sup>

En la última ronda de reformas, la Comisión propuso medidas de supervisión más estrictas.<sup>30</sup> Ha llegado el momento de retomar esas sugerencias, sobre todo teniendo en cuenta que la mayoría de los Estados miembros ya han designado una única autoridad de control de la contratación pública.<sup>31</sup> Las autoridades de control deben conocer la realidad de la contratación pública y respetar la discrecionalidad necesaria para beneficiarse de cualquier flexibilidad que permita la ley, incluso cuando se adopten criterios de adjudicación no relacionados con el precio.<sup>32</sup> Situaciones como la que subyace al asunto *Smetna palata na Republika Bulgaria* son un ejemplo —de muchos— de un enfoque formalista de la supervisión que socava la eficacia de la contratación pública.<sup>33</sup>

También merece la pena considerar la propuesta de Nadia Sava Man de crear una oficina nacional de gestión de datos sobre contratación pública (PPDMO). «Las responsabilidades de esta oficina serían gestionar la recopilación, la gestión y el análisis de datos a nivel central. La institución trabajaría con los formularios

---

<sup>28</sup> Tribunal de Cuentas Europeo, [Informe Especial 28/2023. Public Procurement in the EU](#) (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la UE, 2023), p. 49.

<sup>29</sup> [2024/2103](#)(INI), p. 7, punto 19

<sup>30</sup> Véase P. Cerqueira Gomes, «EU Public Procurement Oversight Bodies – the way forward» *Public Procurement Law Review* 2017, 6, pp. 249-256.

<sup>31</sup> Véase el informe de la Comisión sobre el funcionamiento de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y sobre las repercusiones en el mercado interior de las exclusiones establecidas en el artículo 12 COM (2023) 460 final, p. 7.

<sup>32</sup> A lo que se oponen las autoridades contratantes: véase el informe de la Comisión sobre la aplicación y mejores prácticas de las políticas nacionales de contratación pública en el mercado interior COM/2021/245 final, p. 5.

<sup>33</sup> Asunto C-195/21, *Smetna palata na Republika Bulgaria*, ECLI:EU:C:2022:239; véanse también las críticas a las prácticas de auditoría de P. Santos Azevedo, M. Assis Raimundo y A. Gouveia Martins, «Public Contracts and Sustainable Development in Portugal» en F. Lichère (dir.), [Green Public Procurement: Lessons from the fields. Canada, France, Italy, Portugal, Netherlands and Switzerland](#) (Presses de l'Université Laval 2025) 269 y en el informe del Osservatorio Appalti Pubblici [Consultazione pubblica sulle direttive UE in tema di appalti pubblici e concessioni](#) p. 30 y siguientes.

electrónicos, así como con otros sistemas de recogida de datos en el ámbito de los Estados miembros».<sup>34</sup>

Esto podría estar relacionado con la propuesta adicional de publicar datos sobre el cumplimiento de los contratos, lo que facilitaría la toma de decisiones sobre la calificación y la exclusión, incluso en el actual nivel descentralizado (véase el apartado I.6.2.).<sup>35</sup> Un PPDS 2.0 iría entonces mucho más allá de su alcance actual, posiblemente para incluir datos sobre el cumplimiento de los contratos. Los miembros de la red de organismos de revisión de la contratación pública en primera instancia han destacado la importancia de disponer de datos centralizados que se puedan utilizar en los casos de exclusión. Por supuesto, los problemas serán superar las barreras lingüísticas y cumplir con las normas que limitan el acceso a datos personales y sensibles.

Las conclusiones de este estudio respaldan plenamente las recientes indicaciones de la estrategia para el mercado interior de la Comisión, según las cuales,

aunque el nuevo espacio de datos sobre contratación pública ya está aportando beneficios, el ecosistema informático de contratación pública del mercado único sigue estando fragmentado y los intercambios de datos son ineficaces. Esto significa que las bases de datos nacionales no son lo suficientemente interoperables, lo que se traduce en una menor competencia y obliga a los proveedores a presentar la misma información y pruebas una y otra vez.<sup>36</sup>

Lo que se necesita es un «sherpa» de contratos públicos como institución especializada del «sherpa» del mercado único que se pide en la estrategia del mercado único.<sup>37</sup>

**En cada Estado miembro, se deben crear autoridades nacionales de control de la contratación pública con un mandato claro de la UE, que incluya la gestión de datos, para recopilar datos sobre los contratos públicos y, junto con la Comisión, garantizar que los datos se introduzcan en el PPDS y estén a disposición de las autoridades y entidades adjudicadoras de toda la UE.**

---

<sup>34</sup> N. A. Sava, *Industry 4.0. for Sustainable Public Procurement. Data as the Nexus between Digitalisation and Sustainability in Public Procurement*. Tesis doctoral, Cluj-Napoca y Turín 2025 (pendiente de defensa).

<sup>35</sup> D. Schoeni, P. Valcarcel y R. Acevedo en «[Evaluation of the 2014 public procurement directives. Answer to the call of evidence Ref. Ares\(2024\)8928678](#)» por la Red «Contratos públicos en la globalización jurídica» / Réseau «Contrats publics dans la globalisation juridique», p. 35.

<sup>36</sup> Comunicación de la Comisión [The Single Market: our European home market in an uncertain world. A Strategy for making the Single Market simple, seamless and strong](#) COM(2025) 500 final, p. 27.

<sup>37</sup> *Ibidem*. p. 6.

Las consideraciones anteriores se han articulado sobre la base de la investigación realizada mediante el método jurídico europeo. De ninguna manera restan valor a las conclusiones basadas en enfoques diferentes, incluidos los de política pública y gestión. En concreto, se cree que cualquier reforma significativa deberá basarse en una formación adecuada y en incentivos para los funcionarios públicos y otros profesionales —incluidos auditores, miembros de órganos de revisión y jueces— que participan en la contratación pública.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Véase, desde un punto de vista específico, pero con argumentos que pueden generalizarse a todos los aspectos de la contratación pública, M. Andhov *et al.*, «[Sustainability Through Public Procurement: The Way Forward - Reform Proposals](#)» (23 de marzo de 2020).