



Brussels, 22.2.2017  
SWD(2017) 74 final

COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT  
Country Report Spain 2017 Including an In-Depth Review on the prevention  
and correction of macroeconomic imbalances

Accompanying the document

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT,  
THE COUNCIL, THE EUROPEAN CENTRAL BANK AND THE EUROGROUP

2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms,  
prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-  
depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011

{COM(2017) 90 final}  
{SWD(2017) 67 final to SWD(2017) 93 final}



Bruselas, 22.2.2017  
SWD(2017) 74 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN  
Informe sobre España 2017 Incluyendo una Revisión en profundidad sobre la  
prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos

Acompañamiento del documento

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL  
BANCO CENTRAL EUROPEA Y AL EUROGROUP

2017 Semestre europeo: Evaluación de los progresos realizados en materia de  
reformas estructurales, prevención y corrección de los desequilibrios  
macroeconómicos y resultados de exámenes a fondo en el marco del Reglamento  
(UE) no 1176/2011

{COM(2017) 90 final}  
{SWD(2017) 67 final to SWD(2017) 93 final}

#### **4.6.1. PUBLIC PROCUREMENT**

##### **Several factors limit the efficiency of Spain's public procurement.**

Sub-national governments' procurement accounts for the lions' share in terms of number of contracts and their value. However, there has been little coordination of procurement policy between the different government levels, other than to promote the use of the public sector's procurement platform and the convergence of the criteria governing the central and regional government's official registers of bidders. Moreover, the use of centralised public procurement is not widely spread. [In 2016 centralised procurement represented 1% of the total, in comparison with the EEA average of 9%. Source: EU Tenders Electronic Daily (TED)]. Spain also stands out for a relatively high use of the negotiated procedure without prior publication, [The share of the negotiated procedure in all public procurement was 11% in 2016, the 8th highest in the EU (TED)]. which translates into an absence of call for competition at EU level and frequently leads to a direct award.

##### **There is scope for enhancing ex-ante and ex post controls on contracting authorities.**

This is evidenced by the high flow of judicial investigations concerning alleged wrongdoings in public procurement, as well as by the number of complaints lodged at the European Commission that result in investigations and infringement procedures (European Commission, 2016d). While legal remedies done by specialised independent review bodies appear to function well (European Commission, 2017c), they are only applied if an economic operator (e.g. a competitor firm) alleges a breach of procurement legislation.

##### **There is no consistent public procurement policy in Spain**

In a broader perspective, Spain lacks a consistent public procurement policy that targets all administrative levels and that ensures transparency and coordination and guarantees economic efficiency and a high level of competition. In particular, the absence of an independent body in charge of ensuring efficiency and legal compliance in public procurement throughout the country hampers the proper implementation of procurement rules and may leave space for wrongdoings (European Commission, 2016d).

#### **4.6.1. CONTRATACIÓN PÚBLICA**

##### **Varios factores limitan la eficiencia de la contratación pública española.**

Las compras de los gobiernos subnacionales representan la “parte del león” en términos de número de contratos y su valor. Sin embargo, ha habido poca coordinación de la política de adquisiciones entre los diferentes niveles de gobierno, aparte de promover el uso de la plataforma de compras del sector público y la convergencia de los criterios que regulan los registros oficiales de los licitadores del gobierno central y autonómicos. Además, el uso de la contratación pública centralizada no está ampliamente difundido. [En 2016, la contratación centralizada representó el 1% del total, en comparación con la media del EEA del 9%. Fuente: Diario electrónico de licitaciones de la UE (TED)]. España también destaca por un uso relativamente elevado del procedimiento negociado sin publicidad [La cuota del procedimiento negociado en todos los contratos públicos fue del 11% en 2016, la octava más alta de la UE (TED)], lo que se traduce en una ausencia de convocatoria de licitación a nivel de la UE y con frecuencia conduce a una adjudicación directa.

##### **Hay margen para mejorar los controles previos y posteriores sobre los poderes adjudicadores.**

Esto se pone de manifiesto en el elevado flujo de investigaciones judiciales sobre presuntas irregularidades en los contratos públicos, así como en el número de denuncias presentadas ante la Comisión Europea que dan lugar a investigaciones y procedimientos de infracción (Comisión Europea, 2016d). Si bien los recursos jurídicos de los órganos de revisión independientes especializados parecen funcionar bien (Comisión Europea, 2017c), sólo se aplican si un operador económico (por ejemplo, una empresa competidora) alega un incumplimiento de la legislación en materia de contratación pública.

##### **En España no existe una política coherente de contratación pública.**

En una perspectiva más amplia, España carece de una política de contratación pública coherente que abarque todos los niveles administrativos y que garantice la transparencia y la coordinación y garantice la eficiencia económica y un alto nivel de competencia. En particular, la ausencia de un organismo independiente encargado de garantizar la eficacia y el cumplimiento de la legislación en materia de contratación pública en todo el país dificulta la correcta aplicación de las normas de contratación y puede dejar espacio para actos incorrectos (Comisión Europea, 2016d).

**Against this backdrop, some measures are planned to strengthen Spain's public procurement policy framework.**

Two draft laws were submitted to Parliament in November 2016 for fast-track adoption to transpose the 2014 EU directives on public procurement. The measures are a step in the right direction, although shortcomings remain.

Firstly, in response to the August 2016 Council Decision on deficit reduction, the draft laws eliminate the current unrestricted capacity of contracting authorities to use the negotiated procedure without prior publication for low-value contracts (i.e. below the thresholds for the application of EU directives), although it does not address the frequent use of this procedure for public procurement subject to the EU directives relative to the EU average.

Secondly, the draft laws reinforce the powers of the central government's advisory council on public procurement (the Junta Consultiva del Estado) to supervise ex-post control activities at central level and coordinate ex-post controls (e.g., interpretation of rules, methodology) at sub-central level. However, the provisions do not provide details about the operational aspects of these controls, or give additional potential enforcement powers of the advisory council (such as imposing sanctions and/or lodging legal actions).

Thirdly, a new agency (Oficina Nacional de Evaluación) not yet operational is to carry out non-binding ex-ante controls albeit limited to the central and local government's works and services' concessions.

Lastly, the measures do not seem to strengthen ex-ante controls, as they fail to address the shortage of staff in the relevant bodies performing ex-ante controls at the various general government levels, and the independence of the relevant bodies at subcentral level carrying out those controls. Moreover, the draft laws do not envisage the promotion of joint purchasing by contracting authorities.

**En este contexto, se han previsto algunas medidas para reforzar el marco de la política de contratación pública española.**

En noviembre de 2016, se presentaron al Parlamento dos proyectos de ley para la adopción rápida para transponer las directivas de la UE de 2014 sobre contratación pública. Las medidas son un paso en la dirección correcta, aunque persisten las deficiencias.

En primer lugar, en respuesta a la Decisión del Consejo de agosto de 2016 sobre la reducción del déficit, los proyectos de ley eliminan la capacidad sin restricciones de las autoridades contratantes de utilizar el procedimiento negociado sin publicidad para contratos de bajo valor (Es decir, por debajo de los umbrales para la aplicación de las directivas de la UE), aunque no aborda el uso frecuente de este procedimiento para la contratación pública sujeto a las directivas de la UE relativas a la media de la UE.

En segundo lugar, los proyectos de ley refuerzan las competencias de la Junta Consultiva del Estado para supervisar las actividades de control a posteriori a nivel central y coordinar los controles a posteriori (por ejemplo, interpretación de normas y metodología) a nivel Subcentral. Sin embargo, las disposiciones no proporcionan detalles sobre los aspectos operacionales de estos controles ni otorga facultades adicionales a la Junta Consultiva para la aplicación de la norma (como por ejemplo la imposición de sanciones o la presentación de acciones legales).

En tercer lugar, una nueva agencia (Oficina Nacional de Evaluación) que aún no está en funcionamiento es la encargada de llevar a cabo controles previos no vinculantes aunque limitados a las concesiones de obras y servicios del gobierno central y local.

Por último, las medidas no parecen reforzar los controles previos, ya que no abordan la escasez de personal en los órganos pertinentes que realizan controles previos a los distintos niveles de gobierno general y la independencia de los órganos pertinentes a nivel subcentral. Por otra parte, los proyectos de ley no prevén la promoción de compras conjuntas por parte de los poderes adjudicadores.