

Resumen extendido

Cómo el sector público compra cosas pequeñas: los contratos menores en la Unión Europea y las oportunidades para las entidades de Economía Social

La necesidad de agilización de la compra pública ya era perentoria antes de que la pandemia pusiera aún más de manifiesto que los sistemas de contratación adolecen en muchos casos de la rapidez necesaria para hacer frente a las necesidades de las administraciones públicas. La contratación directa (denominada “menor” en España) ha sido usada – y abusada en no pocas ocasiones – como mecanismo para disminuir esos procedimientos burocráticos.

Sin embargo, a pesar de su mala fama, este tipo de contratos puede constituir una buena manera para que las pymes, en especial las pequeñas y microempresas, puedan acceder a la contratación sin tener que seguir la carrera de obstáculos en las que muchas veces se convierten las licitaciones. Este tipo de procedimiento también puede favorecer a las entidades de la Economía Social, cuyo fomento aparece como uno de los objetivos de, entre otras, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

A pesar de tener un corpus legislativo común de referencia, las Directivas de 2014, los Estados Miembro tienen mayor libertad para fijar los condicionantes de las compras públicas por debajo de los umbrales comunitarios. El objetivo de este trabajo es, por un lado, analizar si existen factores económicos y sociales que puedan explicar las diferencias entre la regulación para la contratación directa en la Unión Europea. Por el otro, identificar dónde existen mayores oportunidades para las entidades sociales para entrar en la compra pública en mejores condiciones.

Se realizó inicialmente una revisión de las 28 legislaciones nacionales que trasponían las Directivas 2014/24/UE y 2014/23/UE (incluyendo la de Reino Unido) y se definieron: los umbrales para la contratación directa, las diferencias – si existieran – por objeto contractual, y si se contemplaban separadamente los objetos del Anexo XIV de la Directiva 2014 relativos a servicios sociales, sanitarios y culturales. Este último punto se introdujo debido a que muchos sectores de trabajo tradicionales de las entidades de Economía Social están recogidos ahí.

Las variables elegidas para el análisis estadístico están referidas al tejido productivo, con especial atención al porcentaje y valor añadido que representan las pymes sobre el total, a los límites establecidos para obras, servicios y suministros, las condiciones económicas (PIB per cápita), condiciones políticas (año de acceso a la UE) y a la medición de la corrupción, que ha estado tradicionalmente (y desgraciadamente) asociada con la compra pública. Para esto último se usó el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) que calcula anualmente Transparencia Internacional.

Se llevó a cabo un análisis jerárquico utilizando esas variables, lo que dio como resultado cinco grupos. La agrupación se produjo en función de la existencia de años de acceso a la UE similares en un caso, umbrales de la contratación directa parecidos en otro, o una combinación de un alto PIB per cápita y elevados umbrales de compra directa. Cabe destacar que Alemania aparece como un caso extremo debido a la rara mezcla de bajos umbrales de contratación directa, si bien puede matizarse ya que los *Landers* pueden establecer umbrales más altos, con un alto PIB per cápita y una baja corrupción percibida.

Para identificar qué factores influyen en los umbrales de la compra directa, se tomaron esas mismas variables y se aplicaron dos modelos de regresión tomando como variables dependientes en primer lugar el límite de los contratos de servicios y suministros y en segundo lugar el de los contratos de obras. Los resultados son similares para ambos tipos de objeto contractual y muestran que una menor percepción de la corrupción (reflejado en un mayor CPI), un PIB per cápita más alto y un acceso más reciente a la UE normalmente tienen aparejados umbrales más altos a la contratación directa. Por su parte, y de manera contradictoria con el objetivo de fomentar a las pymes, cuanto mayor es la presencia de estas y su peso en el valor añadido del tejido productivo más bajos suelen ser esos umbrales.

Los resultados pueden resumirse en lo siguiente: la mayoría de países sigue el modelo de las directivas y establece límite mayores para los contratos de obras; la existencia de un menor corrupción percibida lleva por lo general a mayores umbrales para la contratación directa; los países que consideran los servicios del Anexo IV como un objeto diferenciado son minoría; el futuro de la contratación menor, como muestran las modificaciones legislativa de Portugal, Francia e Italia, parece ir más en la dirección de favorecer la competencia antes que la transparencia, estableciendo umbrales más altos ligados a un número mínimo de concurrentes.

Para las entidades de la Economía Social, el análisis puede ser útil a escala europea para identificar qué Estados miembros existen mejores oportunidades para acceder a la contratación pública por dos vías: porque tienen límites más altos para la contratación directa y porque consideran por separado los servicios sociales. Los resultados pueden ayudar en la labor de lobby de la Economía Social para lograr condiciones ventajosas en las licitaciones. Tener ejemplos de países que establecen un umbral mayor para servicios donde se concentra mucha de la actividad de las entidades puede contribuir a que esa variante se introduzca dónde ahora no se contempla, como por ejemplo en España.

¿Existe un modelo común en los Estados Miembro de la UE con respecto a la compra pública directa? La respuesta, teniendo en cuenta el análisis realizado, es que parece ser que **no**. Si bien las Directivas de 2014 constituyen un avance importante para la homogeneización de la compra pública, por debajo de los umbrales comunitarios todavía existe un importante campo de mejora para dar mayor seguridad jurídica a los operadores comunitarios.

Este estudio contribuye a la literatura existente al analizar, de manera pionera, las causas que han llevado a fijar los umbrales de la contratación directa. Este es también, según conocimiento de los autores, el primer estudio que hace una comparación de esta materia en la UE y explora las oportunidades que supone para la Economía Social. Las limitaciones del estudio se centran especialmente en la necesidad de un análisis más profundo del trabajo en la prác-

tica de la contratación pública directa. La inexistencia de datos más precisos sobre el uso de este tipo de procedimiento en los informes de los países enviados a la UE dificulta evaluar el impacto efectivo de las ofertas directas en los sistemas de contratación y evaluar cómo operan las pymes en ellos.

En un marco donde la Economía Social ha cobrado una relevancia sin precedentes en la UE, sobre todo a raíz de la aprobación del Plan de la Economía Social, un uso racional de la contratación directa, que es un procedimiento más sencillo, podría ser la puerta abierta para que el sector social comience a adquirir experiencia y fortalezca sus capacidades para luego enfrentar procesos más complejos en el futuro. Abrir esas oportunidades cobra especial relevancia de cara a la puesta en marcha de los Fondos de Recuperación, que se supone impulsarán la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo que incluye muchas de las características que la Economía Social lleva aplicando desde hace muchos años.