



2025



Informe sobre la conferencia “Participación de operadores de países terceros en licitaciones europeas tras la decisión Kolin”

Oficina Económica y Comercial
de la Embajada de España en Zagreb

Este documento tiene carácter exclusivamente informativo y su contenido no podrá ser invocado en apoyo de ninguna reclamación o recurso.

ICEX España Exportación e Inversiones no asume la responsabilidad de la información, opinión o acción basada en dicho contenido, con independencia de que haya realizado todos los esfuerzos posibles para asegurar la exactitud de la información que contienen sus páginas.

icex



OTROS
DOCUMENTOS

17 de febrero de 2025
Zagreb

Este estudio ha sido realizado por
Montserrat Pérez Ripoll

Bajo la supervisión de la Oficina Económica y Comercial
de la Embajada de España en Zagreb

<http://croacia.oficinascomerciales.es>

© ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E.

NIPO: 224250205



Índice

1. Resumen de la conferencia	4
2. Panel	6

icex



1. Resumen de la conferencia

La conferencia tuvo lugar en la Casa de Europa en Zagreb, el 11 de febrero de 2025 a partir de las 10:00 horas. A su término, se agasajó a los participantes con un pequeño bufé.

El evento fue inaugurado por la directora de la Representación de la Comisión Europea en Zagreb, Sra. Zrinka Ujevic. Seguidamente, y antes del panel, el Sr. Marko Turudic de la Universidad de derecho de Zagreb puso en contexto a los participantes explicando las causas y los efectos de la decisión Kolin.

Para él, esta decisión no tiene que sorprender dado el objetivo proclamado siempre por el Parlamento Europeo de protección de las empresas europeas dentro de un marco de reciprocidad y de beneficio entre todos, y dados los antecedentes de los últimos 20 años: Directiva 2014/24 “Mismo tratamiento en base a acuerdo con la UE” y Directiva 2014/25 “Posible tratamiento diferente para operadores de terceros países”.

La práctica, además, ha mostrado que generalmente son las empresas europeas las que salen mayormente perjudicadas por la falta de reciprocidad, además de mostrar que la UE ha abierto sus licitaciones en un 80 % mientras que los países terceros sólo lo han hecho en un 20 %.

Ante esta situación, Estonia incluyó en su legislación en 2017 una cláusula con “posibilidad de expulsión”, y Rumanía, en 2021, incluyó explícitamente la no admisión de países terceros en sus licitaciones europeas.

Por lo tanto, el Tribunal de Justicia europeo con la sentencia Kolin ha concluido que los operadores de terceros países pueden participar en las licitaciones europeas, pero no cuentan con los mismos derechos que los operadores europeos, ni están protegidos por las Directivas europeas. Tampoco se encuentran al amparo de las regulaciones nacionales.

Para el Sr. Turudic, el Tribunal ha olvidado concretar 3 puntos en los que la regulación europea no cuenta con respuestas claras:

- ¿Qué ocurre cuando los contratos son inferiores a los umbrales regulados por la UE?
- ¿Cómo se determina el origen del licitante?
- ¿Qué se hace cuando se acepta a estos operadores?

Esto implica actualmente una gran responsabilidad por parte de los países europeos con vistas a quejas en el futuro.

Para concluir con su exposición, el Sr. Turudic dejó claro que en el futuro las nuevas regulaciones tendrán que determinar y aclarar (de conformidad con la sentencia Kolin) la habilitación y



participación de los operadores de terceros países en los procedimientos de contratación pública, los posibles recursos y la declaración de recursos legales. A esto se le añadirán los cambios en las leyes de contratación, la reducción de las tasas de apelación, las estipulaciones claras sobre arbitrajes, los contratos FIDIC y las garantías.

Mientras esto llega, nos encontraremos en un período de incertidumbre y de procedimientos llenos de incógnitas que para el Sr. Tuduric será sólo temporal, pues piensa que se van a firmar acuerdos bilaterales entre la UE y los terceros países para asegurar igualdad de trato de operadores y que no se les aplique la sentencia Kolin.

Recalcó que el interés de la UE es siempre tener el mayor número de ofertas para poder elegir mejor y, para finalizar, que la UE está buscando un equilibrio entre “proteccionismo” y “reciprocidad”.

icex

2. Panel

Posteriormente, se inició el panel con la participación de D. Javier Palmero Zurdo, de la Dirección General para el Mercado Interno de la Comisión Europea; D. Marko Turudic de la Universidad de derecho de Zagreb, que actuó como moderador; Dña. Maja Kuhar, presidenta en funciones de la Comisión Estatal para la Supervisión de las Licitaciones (DKOM); y D. Burak Baykan, director del grupo turco turístico y de construcción Dogus Group.

Después de una breve intervención de la Sra. Kuhar explicando la carga que recaerá ahora sobre todas las autoridades contratantes al aceptar a operadores de terceros países sin tener una legislación clara como soporte para los procedimientos, participó el Sr. Palmero de la Comisión recalando varias veces que los países europeos en este momento no pueden legislar, sino que es una labor propia de la UE, añadiendo además la firme decisión de la Comisión de dar preferencia a las empresas europeas en las licitaciones de productos tecnológicos y estratégicos. En este contexto, los países sólo tienen la libertad de incluir o no a estos operadores en sus licitaciones y de examinar caso por caso los procedimientos a seguir teniendo en cuenta la decisión Kolin.

Para la empresa turca, esta situación va a implicar más inseguridad en los concursos, va a traer más *lobbies* a Europa, va a modificar la estructura accionarial y de propiedad de las empresas y va a suponer la adaptación de las empresas y de las administraciones públicas en un contexto en el que las empresas de terceros países son las únicas que pueden ofrecer ofertas inferiores a los presupuestos (en el caso de la construcción), además de que la escasez de mano de obra está obligando a las empresas europeas a subcontratar a empresas de terceros países.

Para la Comisión Estatal para la Supervisión de las Licitaciones (DKOM), tanto la UE como la misma Croacia tienen que regular esta nueva situación de forma clara. Para ella, la decisión Kolin no se puede trasladar a la regulación croata pues es sólo una sentencia. Esperan que la UE les proporcione instrumentos para no tener que excluir a los operadores de terceros países de las licitaciones.

El Sr. Palmero de la Comisión respondió en este punto, como representante europeo, que se está en un proceso de consultas públicas sobre esta decisión que durará hasta marzo, además de que se espera que el 13 de marzo la Corte de Justicia dé su segundo juicio sobre el acceso de operadores de terceros países en el caso de la demanda de la empresa china en Rumanía. Para él, es importante recordar que la UE busca siempre reciprocidad y los mismos estándares en el trabajo social y el medio ambiente, lo que justifica la decisión Kolin y probablemente la nueva decisión del 13 de marzo. Las licitaciones tienen que cumplir estos requisitos además de buscar el menor precio que beneficie a todos. Por último, añadió, que, en 2026, la UE propondrá los cambios legislativos referentes a este tema.



Por último, se pasó a una ronda de preguntas que empezó con el representante del BERD, quien indicó que, aunque ellos tienen su propio reglamento para las licitaciones, su actuación debe estar acorde con la normativa europea.

Ante las preguntas de los presentes sobre qué hacer ahora, los ponentes croatas aseguraron que hay que seguir actuando y estudiando caso por caso porque nada va a cambiar a corto plazo. El único problema surgirá en el caso de las apelaciones, porque estos operadores de países terceros tienen menos derechos a partir de ahora.

El empresario turco afirmó en este punto que ellos iban a seguir presentándose a concursos a pesar de este riesgo, a lo que el representante europeo le señaló que lo mejor era invertir y adaptarse para conseguir el mismo nivel de compromiso social y medioambiental que las empresas europeas.

Las siguientes preguntas se centraron en la posibilidad de que, con la aplicación de esta decisión, se redujera el número de ofertas en los concursos por los riesgos en las apelaciones o no mismo trato al contar con mano de obra trabajando con estándares inferiores a los exigidos por la UE, a lo que el representante de la asociación de constructores croatas mostró su satisfacción, porque esta decisión puede ocasionar la salida de las empresas turcas y chinas de las licitaciones con precios muy bajos. Para el Sr. Turudic esta disminución de ofertas no es buena y hay que buscar siempre el interés general del país y a medio plazo, tendría que regularse todo en una nueva ley de contratación pública.

Para el representante europeo, el segundo juicio del 13 de marzo puede suponer una exclusión por defecto, es decir, que, si el país tercero no tiene un acuerdo bilateral con la UE, el operador tiene el riesgo de ser excluido. Para él, sería necesario redactar los pliegos de los concursos de forma transparente indicando que se pueden utilizar “otros criterios adicionales de selección” a lo que los representantes croatas se opusieron alegando que habría que enumerarlos todos de forma detallada.

Para DKOM, no tiene sentido excluir a ofertantes de terceros países dado que cuentan con ofertas más baratas, además de que la situación creada por la decisión Kolin es muy peligrosa ya que no hay una nueva regulación para los procedimientos de contratación pública y los riesgos futuros son muy elevados. A esto contestó el Sr Turudic que estaba de acuerdo con tener más ofertas, pero que había que ver el trasfondo de estos precios más bajos que afectan al mercado común: subsidios, impuestos, subvenciones, etc.

Para finalizar, los últimos comentarios se centraron en la situación de Croacia, que se encuentra en plena fase de uso de fondos europeos, por lo que se verá afectada por esta incertidumbre, alegando que desde la UE tendrían que aprobarse leyes claras y no dejar que cayera todo el peso de la responsabilidad sobre las autoridades contratantes locales. Se mencionó además que, en el caso de los grandes proyectos, empresas importantes de terceros países podrían irse a otros países con condiciones más favorables, lo que supondría una reducción del número de ofertas. La agencia



central de contratación croata recalcó de nuevo la necesidad de contar con una regulación clara y simple, que es lo que persigue siempre la UE.

La conclusión se centró en qué se puede hacer hasta que la UE saque una legislación que incluya la decisión Kolin y se comentaron dos posibilidades:

- 1.- Excluir a los operadores de terceros países lo que supondrá menos ofertas, menos incertidumbre, igualdad de trato y precios más elevados.
- 2.- No excluirlos, lo que conllevará más ofertas, más incertidumbre, trato diferencial y precios más bajos.





Si desea conocer todos los servicios que ofrece ICEX España Exportación e Inversiones para impulsar la internacionalización de su empresa contacte con:

Ventana Global

913 497 100 (L-J 9 a 17 h; V 9 a 15 h)

informacion@icex.es

Para buscar más información sobre mercados exteriores [siga el enlace](#)

www.icex.es



ICEX España
Exportación
e Inversiones