

# Reflexiones de futuro de la contratación pública

*Neus Colet*  
*Abril de 2025*

# 1. La CP en el marco conceptual de la CPP

## Concepto amplio de CPP



La CPP, en sentido amplio, es una **HERRAMIENTA DE GESTIÓN** para la provisión eficiente de servicios públicos, mediante la cooperación entre el sector público y el sector privado.

- ***La colaboración público-privada*** consiste en la contratación, por parte del sector público, de empresas privadas con el objetivo de proveer bienes o servicios a los diferentes ministerios, agencias y entidades públicas, o la provisión directa al ciudadano en nombre de la Administración (Blöndal, 2005)
- ***Alianza público-privada (APP)***: gran variedad de acuerdos contractuales o empresas conjuntas a través de las cuales el sector público y el sector privado cooperan con un propósito común, sobre la que no existe una definición jurídica reconocida internacionalmente que abarque todas las posibles variantes (Guía de la CNUDMI – Naciones Unidas – sobre alianzas público-privadas, junio de 2021)

## ¿Concepto o conceptos de CPP? Planteamientos “clásicos” (PPP)

**(2004) La Comisión Europea admite que** *"La expresión «colaboración público-privada» (CPP) carece de definición en el ámbito comunitario. En general, se refiere a las diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial, cuyo objetivo es garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o el mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio"*

**(2006) El Parlamento Europeo alude a que:** *La CPP puede describirse como una cooperación a largo plazo regulada por contrato entre las autoridades públicas y el sector privado con objeto de llevar a cabo proyectos públicos en los cuales los recursos requeridos se gestionan en común y los riesgos vinculados al proyecto se distribuyen de forma conveniente en base a la capacidad de gestión de riesgos de los socios del proyecto.*

1. **Objetivo: proyecto/s públicos**
2. **Financiación privada**
3. **Participación privada en todas/en diferentes fases del proyecto**
4. **Distribución de riesgos y gestión mancomunada**
5. **Larga duración**

## Características fundamentales PPP

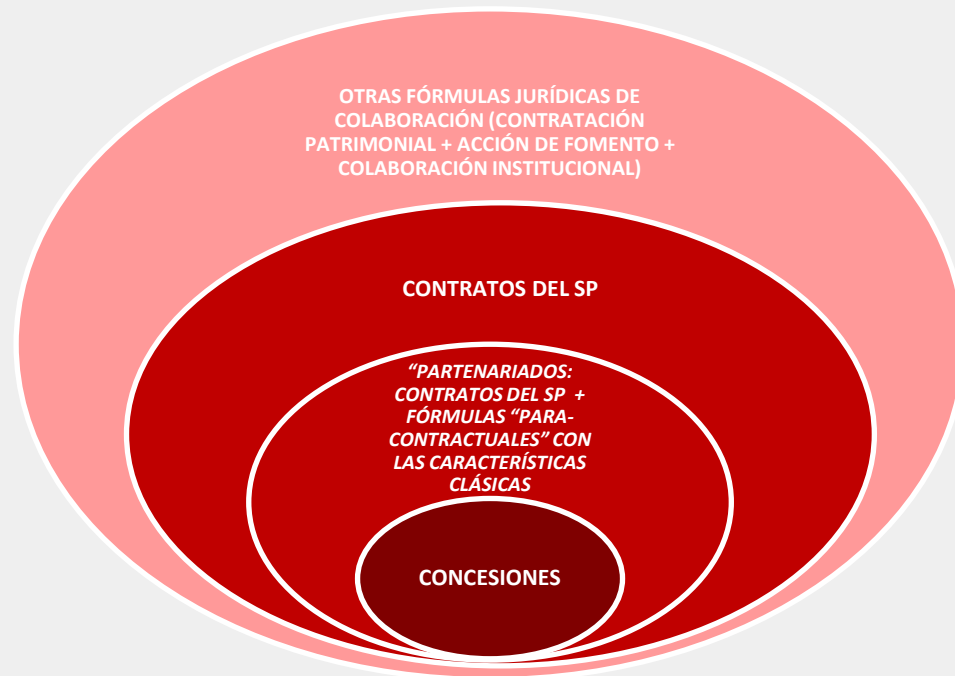
### **Básicos y comunes a todas las fórmulas de CPP:**

- Es una técnica de cooperación entre el sector público y el sector privado que incluye diferentes fórmulas de articulación.
- Tiene como objetivo un proyecto de carácter público.

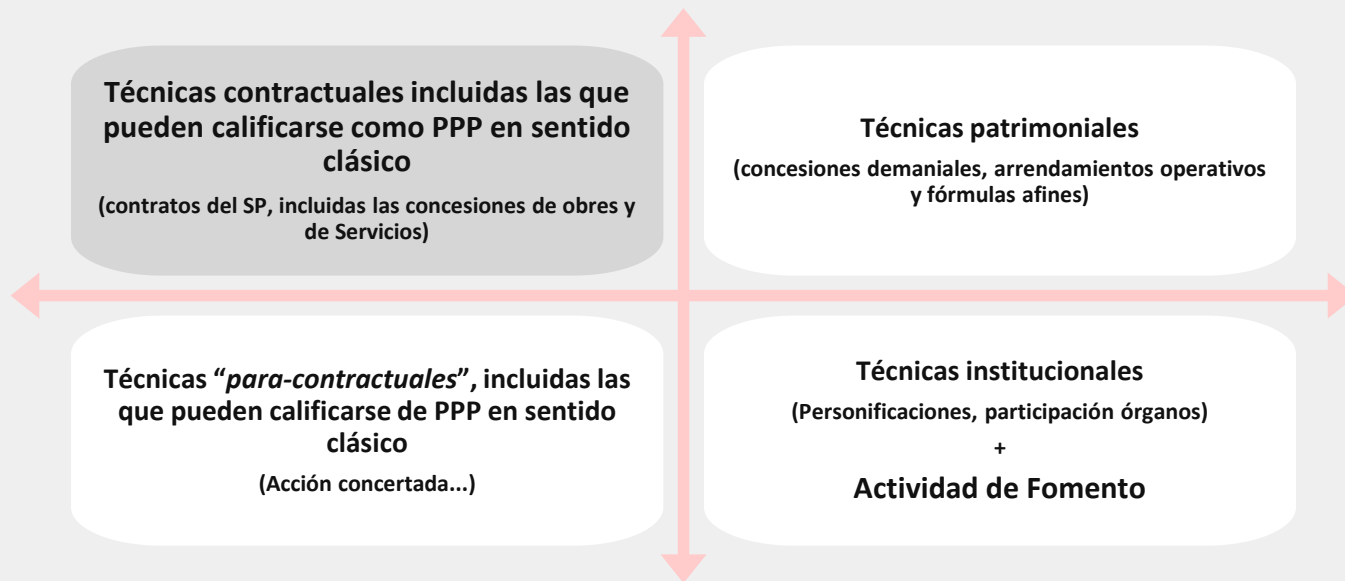
### **Sobrevenidas (PPP):**

- Lleva asociada la gestión compartida de los recursos
- Lleva asociado un esquema de reparto del riesgo
- Lleva asociada una duración significativa

## CP como forma de CPP



## Posibles técnicas de CPP



# CP y CPP: Esquema de fórmulas contractuales (en sentido amplio)





## 2. Algunos datos ...

## Contexto económico de la contratación pública en la UE

### PIB UE



La contratación pública total de la UE se sitúa en torno al 14% de su PIB

### Actividad Eco



La contratación pública implica una parte importante de la actividad económica en todos los estados miembros de la UE (entre el 11% y el 20% del PIB)

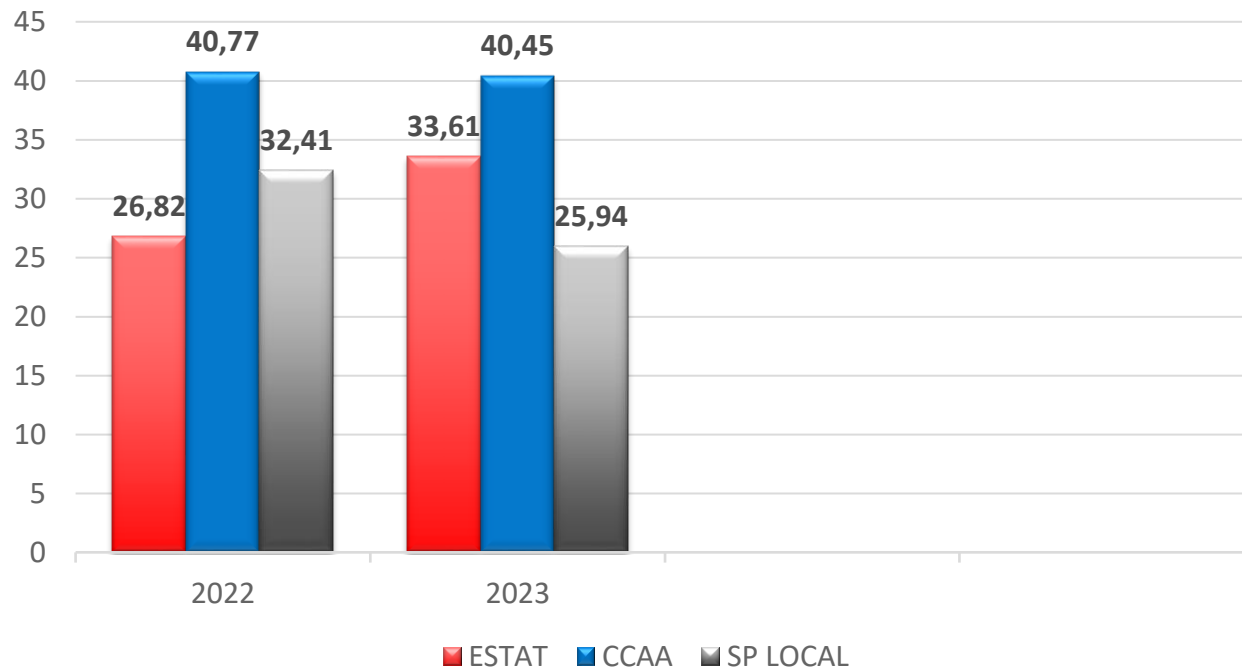
### Presupuesto gasto



En promedio, se estima que el impacto presupuestario de la contratación pública se sitúa en torno al 30 por 100 del presupuesto de gasto de las organizaciones públicas.

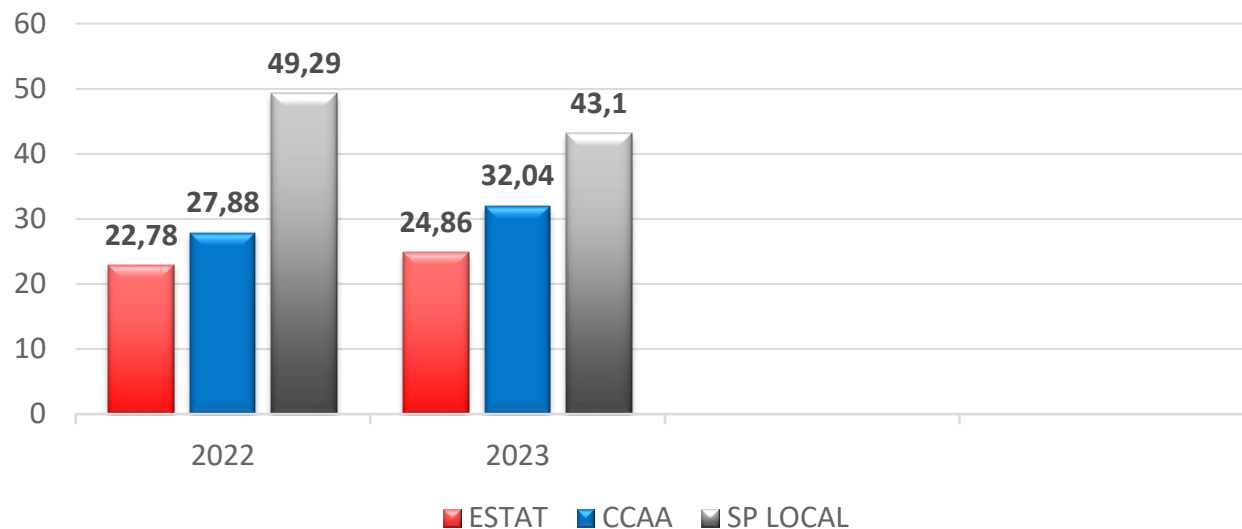
## DATOS CP – Distribución territorial – OIRESCON (IA 2023 i 2024)

### Porcentaje sobre importe total licitado (PBL)



## DATOS CP – Distribución territorial – OIRESCON (IA 2023 i 2024)

### Porcentaje sobre número total de licitaciones



## ALGUNOS PUNTOS A DESTACAR – OIRESCON (IA 2024)

PBL sin impuestos (millones €) y % sobre el total

Tipo de contrato	2023	(%)
Servicios	41.750,16	38,82
Suministros	33.376,61	31,03
Obras	23.374,01	21,73
Concesión de servicios	2.120,07	1,97
Gestión de Servicios Públicos	43,38	0,04
Concesión de obras	3.287,70	3,06
Concesión de Obras Públicas	14,09	0,01
Colaboración entre el sector público y sector privado	1,91	0,00
Patrimonial	1.411,03	1,31
Privado	1.006,70	0,94
Administrativo especial	1.099,51	1,02
Otros	72,51	0,07
<b>Total</b>	<b>107.557,67</b>	<b>100,00</b>

- Las fórmulas partenariales (PPP) clásicas, incluidas las concesiones, representan un 5,08% del PBL licitado en España en 2023.
- Siguen efectuándose calificaciones improcedentes desde la estricta calificación contractual que hace la normativa vigente.
- Se infiere un importante desplazamiento hacia contratos de servicios y obras desde las figuras concesionales, incluida la desaparecida categoría de los contratos de GSP.

## ALGUNOS PUNTOS A DESTACAR – OIRESCON (IA 2024)

Variación del importe de licitaciones por tipo de contrato respecto a 2022:

PBL sin impuestos (millones €) y % de variación			
Tipo de contrato	2022	2023	(%)
Servicios	36.038,40	41.750,16	15,85
Suministro	30.665,38	33.376,61	8,84
Obras	24.951,67	23.374,01	-6,32
Concesión de servicios	3.281,33	2.120,07	-35,39
Gestión de Servicios Públicos	126,01	43,38	-65,57
Concesión de obras	27,69	3.287,70	11.773,44
Concesión de Obras Públicas	321,52	14,09	-95,62
Colaboración entre el sector público y sector privado	0,98	1,91	94,39
Patrimonial	1.436,79	1.411,03	-1,79
Privado	1.099,00	1.006,70	-8,40
Administrativo especial	1.048,60	1.099,51	4,85
Otros	74,82	72,51	-3,09
<b>Total</b>	<b>99.072,19</b>	<b>107.557,67</b>	<b>8,56</b>

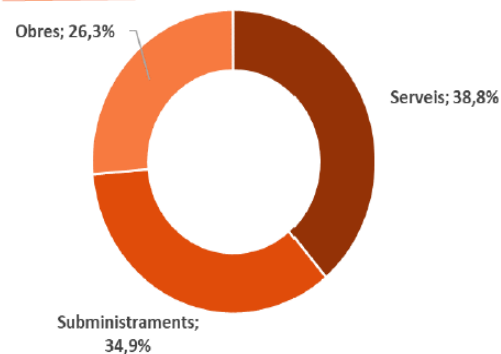
- Descenso generalizado del uso de las concesiones en España, que representan el 3,43% de las adjudicaciones frente al 12% en el conjunto de la UE.
- Los contratos de concesión por lo general representan el 5,08% del PBL licitado en España en 2023 y sólo un 1,25% de los expedientes licitados.
- El sector público local es que hace un mayor uso de las concesiones (10,11% del volumen económico), seguido del autonómico (6,05% del volumen económico).

## ALGUNOS PUNTOS A DESTACAR – DGCP GENCAT – IAA 2023

### Adjudicacions segons tipus contractual. 2023

Tipus de contracte	Nombre	%	Import	%
Serveis	6.187	39,7%	1.521.214.917,18	38,8%
Subministraments	8.174	52,4%	1.368.918.791,72	34,9%
Obres	1213	7,8%	1.030.867.718,89	26,3%
Administratiu especial	5	0,03%	1.866.885,00	0,05%
Concessió de serveis	18	0,12%	227.997,10	0,006%
<b>Total</b>	<b>15.597</b>	<b>100%</b>	<b>3.923.096.309,89</b>	<b>100%</b>

### Distribució de l'import de les adjudicacions segons els tipus de contracte. 2023



### **3. SITUACIÓN DE CONTEXTO Y MARCO NORMATIVO**



## ¿Retos a 2025? Una primera etapa...

POST COVID



FONDOS NGUE



INFLACIÓN



GEOPOLÍTICA Y  
ECONOMÍA GLOBAL



CRISIS CLIMÀTICA



Documento del Consejo. Inversión Pública a través de la contratación pública: recuperación sostenible y reactivación de una economía de la UE resiliente (2020/C 412 I/01)



¿Posibles situaciones de inversión de la posición pública en el contrato?

Incrementos de precios de materias primas

Fallo de las cadenas de suministros

(...)

## ¿Retos a 2025? Una segunda etapa de evaluación y diagnóstico UE



## Otras fuentes: multiplicidad de reglamentos y otras normas comunitarias específicas o de carácter sectorial...

- Reglamento financiero (UE, Euratom) 2018/1046, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de julio de 2018.
- Vinculadas a fondos comunitarios, como el Reglamento (UE) 2021/1057, de regulación del FSE.
- Normativas sectoriales con disposiciones en materia de contratación pública, no siempre con coherencia de objetivos.

## Algunos aspectos a destacar de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE...

- Conceptos básicos: poder adjudicador, operador económico, contratos públicos (delimitación de otras figuras).
- Negocios excluidos. Cooperación público pública.
- Elementos económicos de los contratos. VEC. Oferta a precios cero.
- Prorrogas y modificaciones contractuales. Sustancialidad.
- Recurso especial en materia de contratación. Objeto. Legitimación. Acceso a la información.

## Valoraciones del marco normativo UE sobre contratación pública (I)

**Informe especial núm. 28/2023 del Tribunal de Cuentas Europeo “Mejorar la competencia equitativa y eficaz para los contratos públicos en la UE adjudicados para obras, bienes y servicios”.**

— Algunas consideraciones y conclusiones:

- Se requiere un proceso de evaluación de la necesidad de revisión del marco normativo europeo de contratación pública.
- Disminución de la competencia
- Incumplimiento de los objetivos clave de las Directivas de 2014 (simplificación, transparencia, acceso pymes y contratación pública estratégica)
- Deficiencias de supervisión de la contratación por parte de la Comisión y en la información que proporcionan los estados miembros
- Porcentaje muy limitado de las contrataciones transfronterizas

## Valoraciones del marco normativo UE sobre contratación pública (II)

### Conclusiones del Consejo sobre el Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo

- Requiere análisis profundo del marco normativo vigente. Posible revisión en la legislatura 2024-2029
- Introduce objetivos de la futura reforma. A destacar:
  - Objetivos de desarrollo sostenible 2030
  - Seguridad del suministro
  - Competencial leal (países sin reciprocidad) y autonomía estratégica de la UE en los ecosistemas sensibles
  - Equilibrio entre los objetivos
  - Seguridad jurídica
  - Reducción de cargas y costes administrativos

## Dos ejes de actuaciones previstas para legislatura 2024-2029

- **Proceso de evaluación** de la aplicación de las Directivas de 2014, siguiendo las indicaciones del Tribunal de Cuentas Europeo y del Consejo, así como de los informes Letta y Draghi.
- **Revisión de las Directivas:**
  - **Consulta pública abierta** (OPC) hasta marzo de 2025 para la elaboración de un informe.
  - **Estudios externos** para el informe de impacto de la revisión, en particular sobre: competencia, análisis coste beneficio procedimientos, eficacia, impacto de la contratación estratégica, coherencia con los instrumentos sectoriales, diagnóstico de relevancia para reevaluar los objetivos tradicionales de la contratación, transparencia de datos e integridad.

**Propuesta legislativa de la CE (2026) y tramitación en el Consejo y en el Parlamento (conclusión dentro del mandato en curso)**



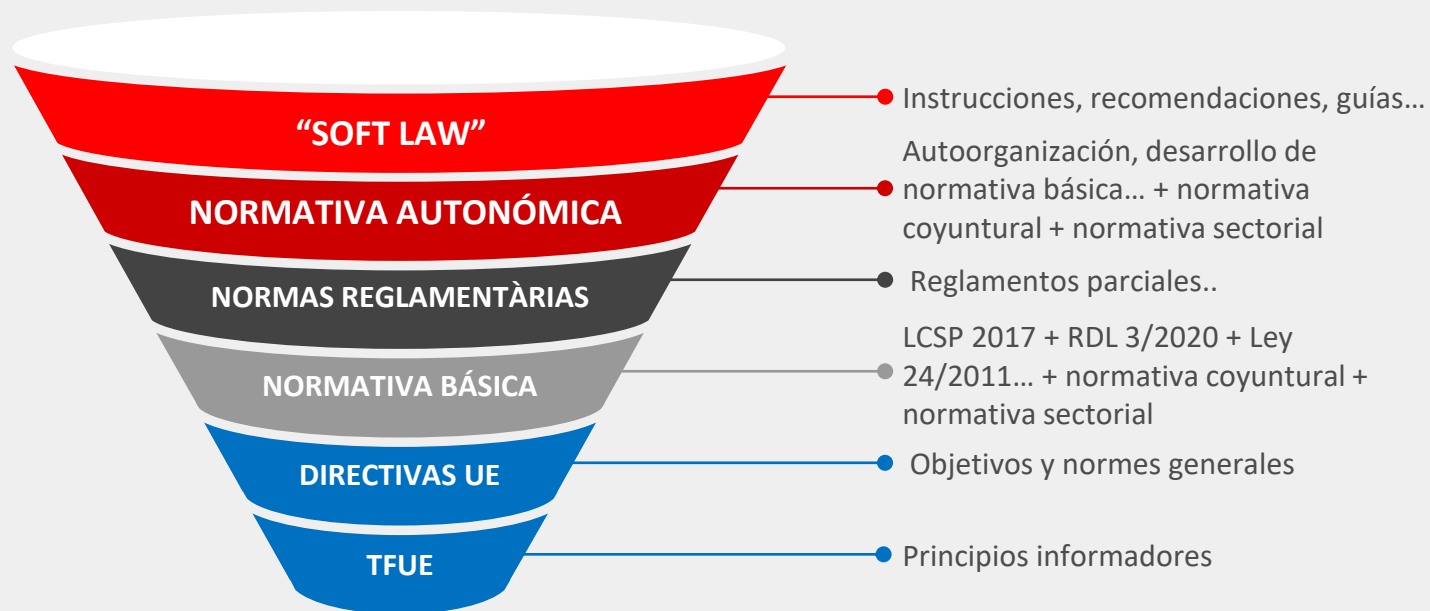
**Instrumento/s  
normativo/s**

**Reglamento/s**

**Directiva/s**



## Esquema de niveles normativos



## Directivas 2014

DIRECTIVA RELATIVA A LA **CONTRATACIÓN  
PÚBLICA**  
-2014/24/UE-

**DEROGA LA DIRECTIVA 2004/18/CE**

DIRECTIVA RELATIVA A LA **ADJUDICACIÓN DE  
CONTRATOS DE CONCESIÓN**  
-2014/23/UE-

**NUEVA REGULACIÓN A NIVEL EUROPEO**

DIRECTIVA PARLAMENTO Y CONSEJO SOBRE  
**CONTRATOS EN LOS SECTORES ESPECIALES**  
-2014/25/UE-

**DEROGA LA DIRECTIVA 2004/17/CE**

## Principales objetivos DCP

**CP ESTRATÉGICA**

**INCREMENTO DE  
LA EFICIENCIA DEL  
GASTO: COMPRA  
BASADA EN VALOR**

**FACILITAR LA  
PARTICIPACIÓN DE  
LAS PYME**

**INCORPORACIÓN  
JURISPRUDENCIA  
TJUE EN ASPECTOS  
CLAVE**

**USO INTENSIVO DE  
LA CONTRATACIÓN  
ELECTRÓNICA**

**INTEGRIDAD**

## Principales objetivos DC

**CUBRIR VACIO  
NORMATIVO Y FACILITAR  
EL ACCESO OBJETIVO Y  
NO DISCRIMINATORIO AL  
MERCADO**

**CONCEPTO  
COMUNITARIO DE  
CONCESIÓN**

**CONCEPTO DE RIESGO  
DEL CONCESIONARIO**

**USO ÓPTIMO Y EFICIENTE  
DE LOS FONDOS  
PÚBLICOS**

**MAYOR DESARROLLO DE  
LA INNOVACIÓN Y DE LOS  
OBJETIVOS SOSTENIBLES**

**ESTÍMULO DE LA  
INVERSIÓN PRIVADA POR  
MEDIO DE LA  
COLABORACIÓN PÚBLICO  
PRIVADA**



- ☐ *La adjudicación de las **concesiones de obras o servicios** implicará la **transferencia al concesionario de un “riesgo operacional” en la explotación de las obras o servicios que abarca el riesgo de demanda o el de suministros, o ambos.***
  
- ☐ *Se considera que el concesionario asume un **riesgo operacional** cuando no está garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá **una exposición real a las incertezas del mercado** que implique que cualquier pérdida potencial estimada en la que incurra el concesionario no es simplemente nominal o despreciable.*

# Bloques legislativos CP España

LEGISLACIÓN GENERAL  
SOBRE CP (LCSP 2017)

CP DE LOS SECTORES  
ESPECIALES (RDL 3/2020 )

CP SEGURIDAD Y  
DEFENSA (LEY 24/2011)

NORMAS REGLAMENTARIAS



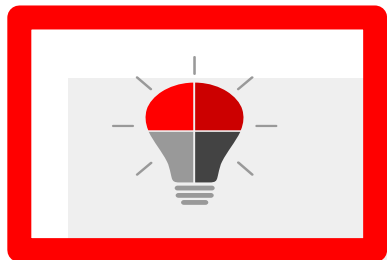
NORMAS “COYUNTURALES”

(COVID 19. Fondos *Next Generation UE*, Revisión extraordinaria de precios (obras) (...))

NORMAS DE INCIDENCIA  
INDIRECTA

Normativa de transparencia, Ciencia y tecnología, Arquitectura, Cambio climático, Igualdad, (...)

## 4. CAMBIO DE PARADIGMAS...



### OBJETIVOS CLÁSICOS

### OBJETIVOS ESTRATÉGICOS VINCULADOS AL CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE Y INTEGRADOR



EJECUCIÓN  
PRESUPUESTARIA

PRIORIDAD DE LOS  
ASPECTOS ECONÓMICOS  
DE LAS OFERTAS

AHORROS  
INMEDIATOS

SOSTENIBILIDAD

INNOVACIÓN

EFICIENCIA Y  
CALIDAD

POLÍTICAS  
PÚBLICAS



## DISEÑO ESTRATÉGICO = PLANIFICACIÓN (ORDINARIA + ESTRATÉGICA)



**IDENTIFICACIÓN DE  
NECESIDADES Y RETOS**

**DISPONIBILIDAD  
ECONÓMICA**

**OBJETIVOS Y *OUTCOMES***

**CONOCER CARACTERÍSTICAS  
DEL SECTOR**

**INTEGRACIÓN DE LOS  
RESULTADOS DE EVALUACIÓN  
DE PROYECTOS ANTERIORES**

**DECISIÓN DE CONTRATAR  
OBJETO Y TIPOLOGÍA DEL  
CONTRATO**

**SISTEMA DE FINANCIACIÓN**

**PERFIL EMPESARIAL**

**PROCEDIMIENTO**

**ELEMENTOS CLAVE DE EVALUACIÓN  
DE LAS OFERTAS**

**NIVELES DE CALIDAD**

**PLAZOS Y CONDICIONES DE  
EJECUCIÓN**

**GESTIÓN DEL CAMBIO**

**INDICADORES Y MECANISMOS DE  
EVALUACIÓN Y CONTROL**



## DISEÑO ESTRATÉGICO: VINCULACIÓN AL CONOCIMIENTO DEL MERCADO



## El responsable del contrato



### Designación

Obligatoria

Por el OC

Indicado en pliegos

La contratación pública total de la UE se sitúa entorno al 14% de su PIB



### ¿Quién y qué perfil?

Persona física o jurídica

Perfil profesional

Capacitación

Papel en la organización

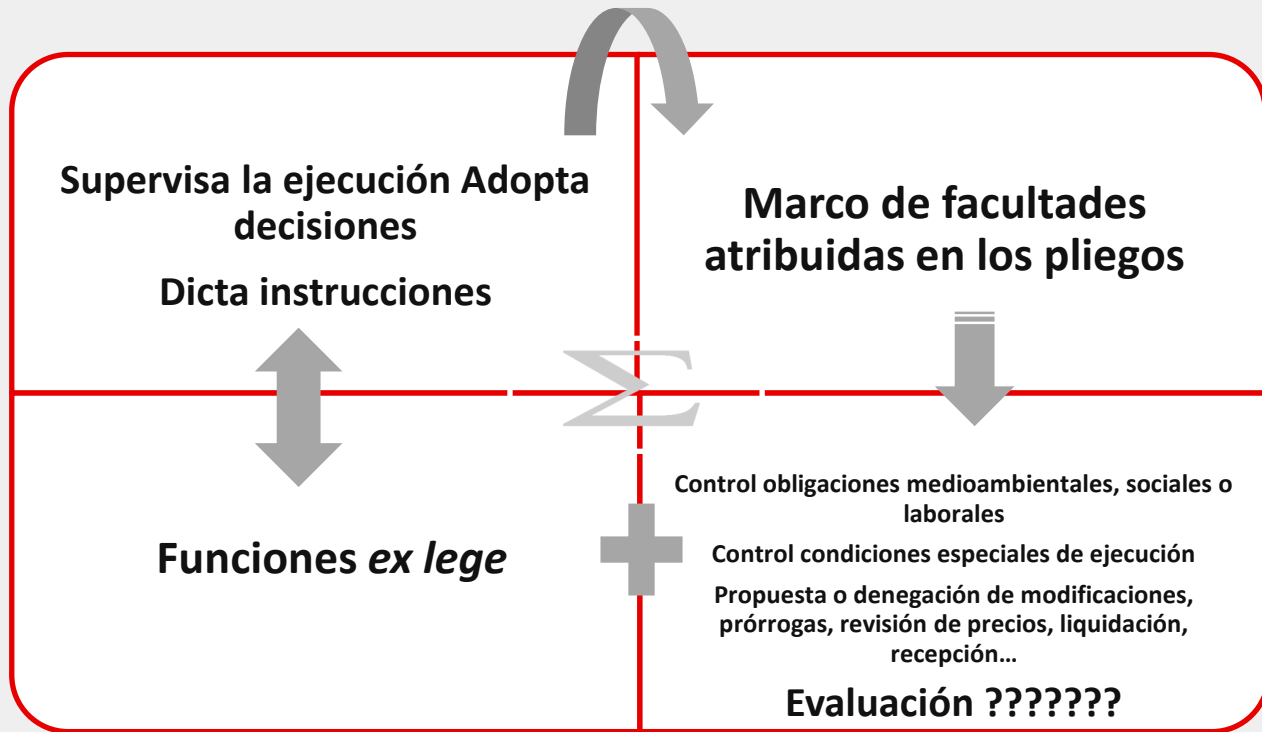
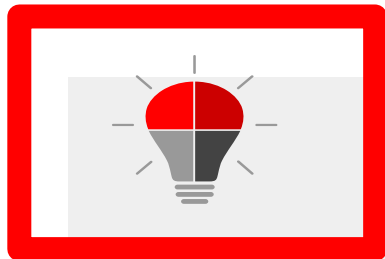


### ¿Funciones?

Cuestión abierta: supervisión de ejecución, adopción de decisiones y instrucciones para asegurar la correcta realización de las prestaciones, según previsiones del pliego.

En obras, asume las funciones el director facultativo.

En concesiones, se designa una persona ad hoc para verificar el cumplimiento (calidad de la prestación)



## 5. IDENTIFICACIÓN DE RETOS

## ¿Mapa de retos?



### **Marco normativo**

Complejidad y extensión.  
Sobrerregulación.  
Seguridad jurídica y  
cadena de modificaciones  
Desajustes técnicos y  
interpretaciones diversas  
Alcance de las bases vrs  
desarrollo autonómico.  
Margen?  
Opciones de gestión de la  
compra infrautilizadas.



### **Flexibilidad y capacidad de adaptación**

Soluciones a circunstancias  
imprevisibles. Variaciones  
de los precios:  
Soluciones a nuevos  
problemas que se prevén  
ordinarios  
La fluctuación de costes de  
materias primas y otros  
elementos esenciales de los  
contratos.



### **Capacitación- Profesionalización**

Especialización por perfiles  
Capacitación más allá de los  
marcos teóricos  
Acreditación competencial  
y carrera profesional  
Responsabilidad y rendición  
de cuentas en términos de  
eficiencia  
Capacitación de los  
operadores privados

## ¿Mapa de retos?



### **Eficiencia de gestión**

Planificación adecuada

Gestión transversal y colaborativa

Seguimiento continuo i de calidad: evaluación de resultados.

Mecanismos efectivos de control y supervisión.

Retroalimentación de los resultados de evaluación



### **Integridad**

Compras públicas abiertas.

Refuerzo de los contenidos (resultados de los contratos)

Información abierta y de calidad.

Perfil totalmente técnico y especializados de los órganos evaluadores

Cumplimiento formal vrs cumplimiento substantivo

Integridad entre privados.

Refuerzo de los mecanismos de control de legalidad (REC)



### **Compra estratégica i compra basada en valor**

Las barreras de entrada a las licitaciones (PYME y EES)

La tensión entre políticas públicas transversales y la vinculación con el objeto contractual

La necesaria focalización en la calidad de los resultados

Bajos índices de CPI

Intensificación de los mecanismos de participación de los operadores en la definición más eficiente de los contratos

# ¿Mapa de retos?



## Control de ejecución

Definición correcta de objeto contractual, necesidades, retos y objetivos

Funciones y perfil del responsable del contrato

Determinación de ANS + Precio vinculado a ANS

Automatización del control y seguimiento



## Digitalización

Visión “docucéntrica” del procedimiento

Más allá de la e-contratación, transformación digital

Procesos y datos

Automatización: análisis y programación



## IA y CP

Escenario de base....

¿Digitalización? ¿Calidad de los datos?

¿Interoperabilidad de los sistemas de información?

¿Previsiones normativas?

¿Capacitación?



## ¿Mapa de retos?



### Ejecución FNGUE

Exceso de burocracia y  
excesiva centralización

Insuficiente  
transparencia  
(accesibilidad)

Problemática sistemas  
informáticos de  
control y seguimiento

Obstáculos acceso  
PYMES



### Autoorganización, asignación de funciones y cooperación

Problemáticas de los  
contratos *in house* y  
de su encaje en el  
ordenamiento jurídico  
español.

¿Confusión con otras  
figuras...?

¿Profundización en la  
cooperación  
horizontal?



????????????????

???????

???????

*Muchas gracias!*

*@neuscolet*