

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.

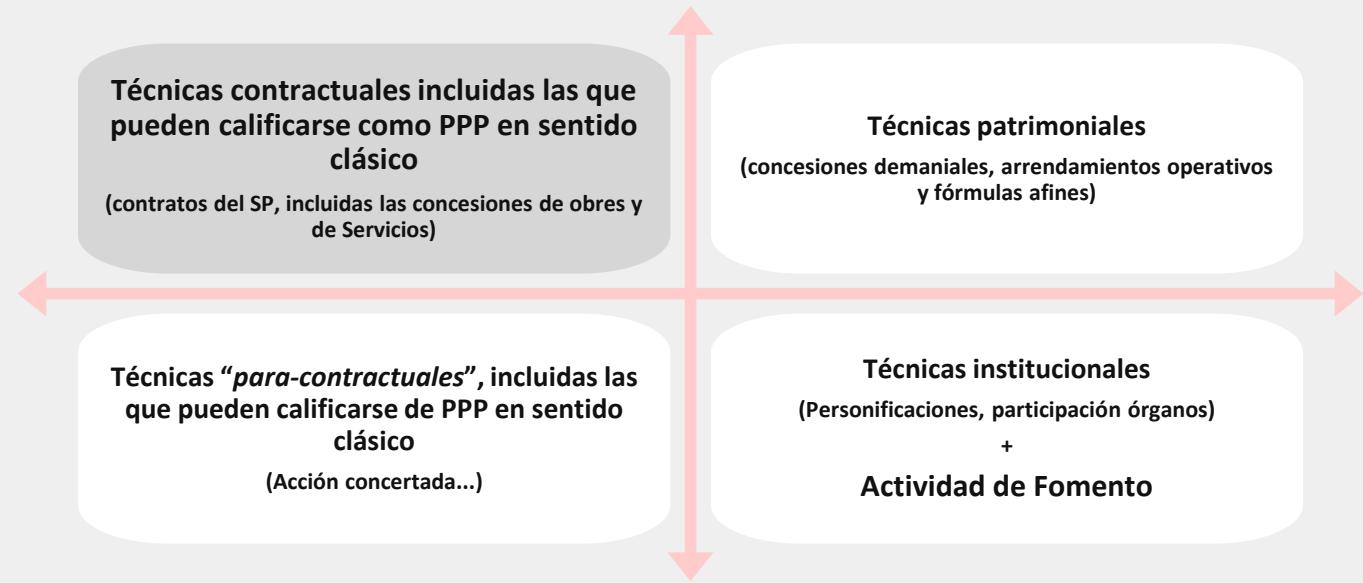
Sobrevenidas (PPP):

- 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



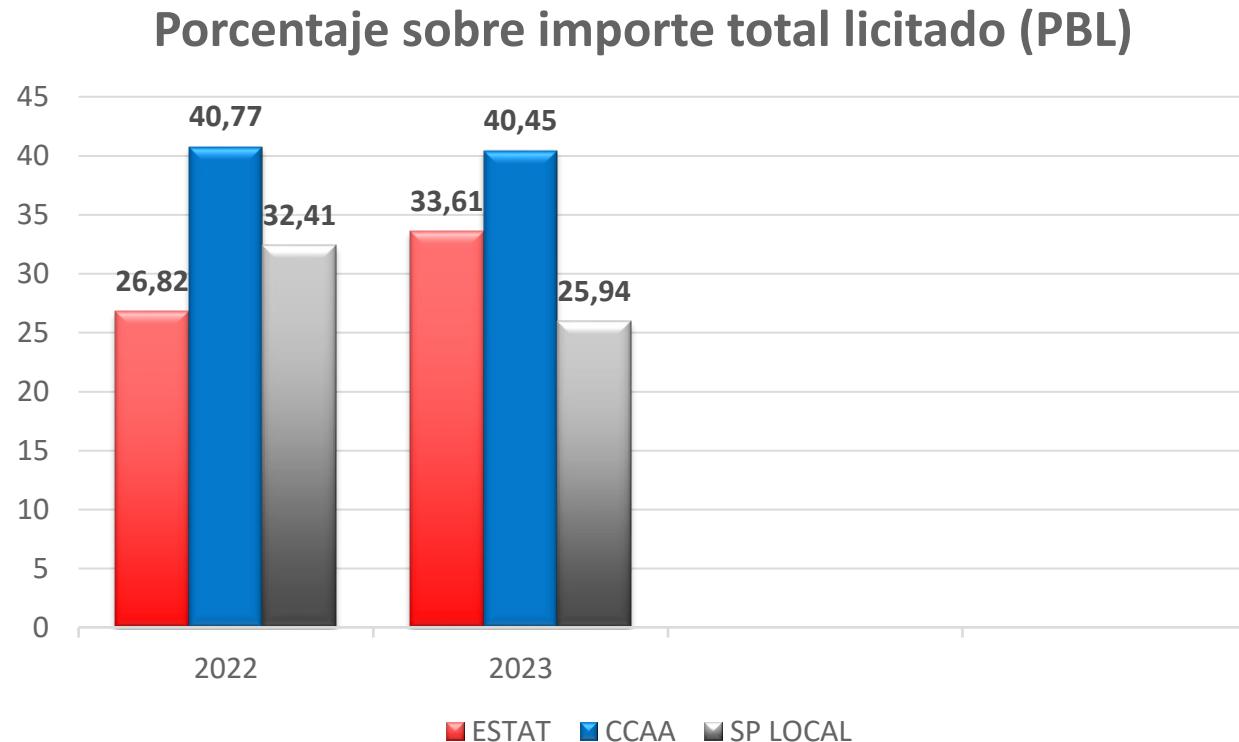
La contratación pública implica una parte importante de la actividad económica en todos los estados miembros de la UE (entre el 11% y el 20% del PIB)

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)



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



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
Total	107.557,67	100,00

- 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
Total	99.072,19	107.557,67	8,56



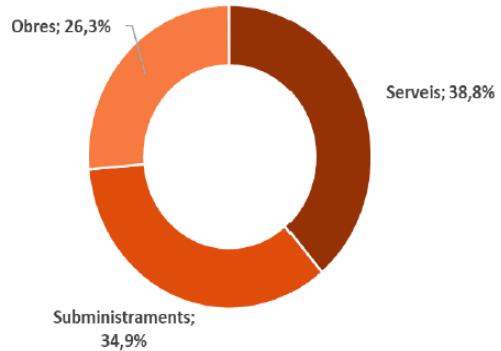
- Descenso generalizado del uso de las concesiones en España, que representan el 3,43% de las adjudicaciones frente al 12% en el conjunto de la UE.
- Los contratos de concesión por lo general representan el 5,08% del PBL licitado en España en 2023 y sólo un 1,25% de los expedientes licitados.
- El sector 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%
Total	15.597	100%	3.923.096.309,89	100%

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

Reglamento (UE) 2022/1031. Instrumento de CP Internacional de la UE



Conclusiones del Consejo sobre el Informe Especial 28/2023 TCUE (DOUE 3/6/2024)

Informe Especial
28/2023
Contratación pública en la UE

INFORME LETTA (Abril de 2024)

INFORME DRAGHI (Septiembre de 2024)



CONSULTA PÚBLICA PARA LA EVALUACIÓN DE LAS DIRECTIVAS DE CONTRATACIÓN

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.

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
 - Competencia 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)

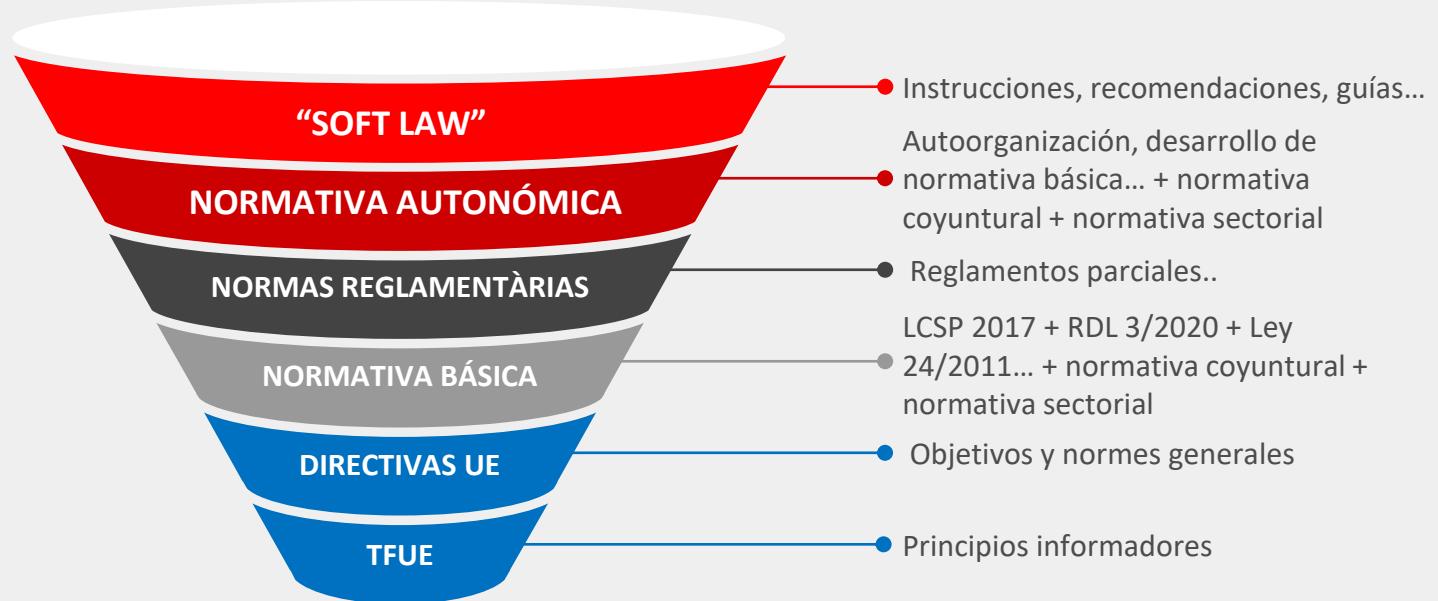
?

**Instrumento/s
normativo/s**

Reglamento/s

Directiva/s

Esquema de niveles normativos



Directivas 2014

<p>DIRECTIVA RELATIVA A LA CONTRATACIÓN PÚBLICA -2014/24/UE-</p>	<p>DEROGA LA DIRECTIVA 2004/18/CE</p>
<p>DIRECTIVA RELATIVA A LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN -2014/23/UE-</p>	<p>NUEVA REGULACIÓN A NIVEL EUROPEO</p>
<p>DIRECTIVA PARLAMENTO Y CONSEJO SOBRE CONTRATOS EN LOS SECTORES ESPECIALES -2014/25/UE-</p>	<p>DEROGA LA DIRECTIVA 2004/17/CE</p>



Principales objetivos DCP

CP ESTRATÉTICA

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

EJECUCIÓN
PRESUPUESTARIA

PRIORIDAD DE LOS
ASPECTOS ECONÓMICOS
DE LAS OFERTAS

AHORROS
INMEDIATOS

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS VINCULADOS AL CRECIMIENTO INTELIGENTE, SOSTENIBLE Y INTEGRADOR

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
OBJECTO Y TIPOLOGÍA DEL
CONTRATO

SISTEMA DE FINANCIACIÓN

PERFIL EMPRESARIAL

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

- Identificación de necesidades y retos desde perspectivas multifuncionales
- Definición del concepto base de modelo de negocio. Esquemas de pago
- Concepto de relación partenarial
- Identificación de riesgos

PLANIFICACIÓN Y FUNCIONAMIENTO POR EQUIPOS MULTIDISCIPLINARES (ESPECIALIZACIÓN)

- Conocimiento (económico y técnico) de los sectores
- Detección de soluciones disponibles o su indisponibilidad
- Conocimiento de los perfiles empresariales
- Canales continuos de comunicación y/o información con los sectores: "Cartera de proyectos y necesidades"

VIGILANCIA TECNOLÓGICA Y PLANIFICACIÓN

- Dirección de proyecto
- Identificación de imputs y outcomes: indicadores clave (KPIs)
- Metodologías de seguimiento y de evaluación
- Niveles de calidad exigibles

CONCEPTO DE PROYECTO DE COMpra PÚBLICA

PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES IMPLICADOS

- Operadores de mercado
- Agentes involucrados durante todo el proyecto
- Usuarios en sentido amplio
- Planificación de la gestión del cambio

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)



Supervisa la ejecución Adopta decisiones

Dicta instrucciones

Funciones *ex lege*

Marco de facultades atribuidas en los pliegos

Control obligaciones medioambientales, sociales o laborales

Control condiciones especiales de ejecución
Propuesta o denegación de modificaciones, prórrogas, revisión de precios, liquidación, recepción...

Evaluación ????????

5. IDENTIFICACIÓN DE RETOS

¿Mapa de retos?



Marco normativo

Complejidad y extensión.
Sobreregulación.
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