

2023

INFORME ESPECIAL DE
SUPERVISIÓN RELATIVO A LOS
CONTRATOS DE CONCESIÓN EN
2022



La Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) tiene como finalidad velar por la correcta aplicación de la legislación y, en particular, promover la concurrencia y combatir las ilegalidades, en relación con la contratación pública, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 332 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Este Informe Especial de Supervisión, de acuerdo con el artículo 332.1 y 7.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, fue aprobado por el Pleno de la OIReScon en su reunión celebrada en día 17 de noviembre de 2023. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60
E-mail: oficinaindependientersc@hacienda.gob.es
Web: <https://www.regulaciondelacontratacion.gob.es>

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Denominación/Norma/Entidad
AGE	Administración General del Estado
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
C.A.	Comunidad Autónoma
CAPM	Capital Asset Pricing Model. Modelo de fijación de precios de activos de capital
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CC.AA.	Comunidades Autónomas
CD	Coste de la deuda financiera
CEE	Comunidad Económica Europea
CEOE	Confederación Española de Organizaciones Empresariales
CFP	Coste de los fondos propios
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (Francia)
CIPES	Comité Interministerial de Planificación Económica (Italia)
CPP	Código dos Contratos Públicos (Portugal)
CPV	Common Procurement Vocabulary
DEC	Duración estimada del contrato ¹
DF	Deuda financiera
DILA	Direction de l'information légale et administrative (Francia)
DIPE	Department for Economic Policy Programming and Coordination (Italia)
E(ri)	Tasa de rentabilidad esperada de un activo
E(r _m)	Tasa de rentabilidad esperada del mercado en que cotiza el activo
ENCP	Estrategia Nacional de Contratación Pública
EP	Évaluation préalable (Francia)
EPEC	European PPP Expertise Center (Banco Europeo de Inversiones)
EV	Estudio de viabilidad
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FJt	Flujo de Caja esperado del año t
FP	Fondos propios
GMPP	Government Major Projects Portfolio (Inglaterra)
IAS	Informe Anual de Supervisión
ICREF	Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia
IES	Informe Especial de Supervisión
IGF	Inspection générale des finances (Francia)
IPA	Infrastructure and Projects Authority (Inglaterra)

¹ En este informe se denomina Duración Estimada del Contrato (DEC) a la duración del contrato incluidas las posibles prórrogas, es decir, la duración máxima del contrato, que correlativamente es la que sirve de base para el cálculo VEC.

Abreviatura/Sigla	Denominación/Norma/Entidad
IPCA	Índice Armonizado de Precios al Consumidor (Irlanda)
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUJEJU	Mutualidad General Judicial
NDFA	National Development Finance Agency (Irlanda)
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
ONE	Oficina Nacional de Evaluación.
PA	Precio Adjudicación
PBL	Presupuesto base de licitación
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PERTES	Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica
PFI	Private Finance Initiative
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público.
PNRR	Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (Italia)
PPP	Public Private Partnership
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PRI	Periodo de Recuperación de la Inversión
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
Pyme	Pequeña y Mediana Empresa
RCSP	Registro de Contratos del Sector Público
Rf	Rentabilidad esperada de un activo sin riesgo
RGS	Departamento de Contabilidad General del Estado (Italia)
STJUE	Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STPR	Tasa Social de Preferencia Temporal (Reino Unido)
T	Tipo de gravamen del impuesto de sociedades
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TED	Tenders Electronic Daily
TIR	Tasa Interna de Rentabilidad
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UK	United Kingdom
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de proyectos (Portugal)
VE	Valor estimado
VEC	Valor estimado del contrato
VFM	Value for Money
WACC	Weighted Average Cost of Capital

I.	Introducción.	7
II.	Planteamiento y alcance del Informe Especial.	10
III.	Marco normativo de los contratos de concesión.	13
1.	Tradición concesional en España.	13
2.	Derecho comunitario.	15
3.	Legislación española actual.	18
IV.	Las cifras de la contratación pública concesional en 2022.	25
1.	Las fuentes de información de los contratos de concesión.	25
2.	Metodología.	25
3.	Volumen de licitaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública.	30
4.	Volumen de licitaciones de contratos de concesión por sectores durante 2022.	33
5.	Licitaciones por tipo de procedimiento.	46
6.	Licitaciones por tipo de contrato.	50
7.	Licitaciones por tipo de tramitación.	58
8.	Lotes licitados distribuidos por tipo de resultado alcanzado en 2022.	61
9.	Volumen de adjudicaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública en 2022.	65
10.	Volumen de adjudicaciones de la contratación de concesiones durante 2022.	69
11.	Volumen de contratos de concesión adjudicados que se articulan mediante lotes.	79
12.	Promedios de duración de los procedimientos de licitación por tipología.	81
13.	Concurrencia en los procedimientos de licitación de los contratos de concesión.	86
14.	Lotes adjudicados en 2022, a los que ha concurrido un único licitador.	90
15.	Reducción económica en el precio de adjudicación, respecto al presupuesto base de licitación.	93
16.	Volumen por importe económico de los contratos de concesión: Valor estimado del contrato.	95

17.	Conclusiones del estudio de las cifras generales de la contratación concesional. _____	102
V.	Resultados de la actuación de supervisión directa. _____	105
1.	Metodología. _____	105
2.	Tipo de contrato. _____	106
3.	Valoración transferencia riesgo operacional. _____	107
4.	Los indicadores “concesionales” conceptuales: la duración, la inversión pública y la tasa de descuento. _____	108
5.	Los indicadores “concesionales” analíticos: el estudio de viabilidad, el análisis de costes y el análisis de ingresos. _____	118
6.	Valor estimado del contrato y su justificación en el expediente. _____	121
7.	El presupuesto base de licitación (PBL) de los contratos de concesión. Errores detectados en su cálculo. _____	123
8.	El nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación. _____	125
9.	El procedimiento de adjudicación. _____	127
10.	La tramitación aplicada en los contratos de concesión. _____	129
11.	Concurrencia. _____	130
12.	Resultado de la licitación de los contratos de concesión. _____	133
13.	Informe preceptivo de la ONE u órgano análogo de Comunidad Autónoma. _____	135
14.	Conclusiones de la actuación de supervisión directa. _____	136
VI.	La Oficina Nacional de Evaluación y su actividad en 2022. Las Oficinas Autonómicas y los convenios de adhesión a la ONE. _____	138
1.	La Oficina Nacional de Evaluación. El informe del artículo 333 LCSP. _____	138
2.	Estadísticas e indicadores de la actividad de informe de la Oficina Nacional de Evaluación. _____	140
3.	Oficinas Autonómicas creadas como órgano propio equivalente a la ONE y los convenios de adhesión a esta Oficina. _____	154
4.	La Estrategia Nacional de Contratación Pública. _____	160
VII.	El contrato de concesión en el derecho comparado de países de nuestro entorno. _____	161
1.	La transposición de la Directiva 2014/23/UE en los países de nuestro entorno. _____	161
2.	Análisis de la transferencia de riesgo operacional. _____	165
3.	Análisis de la duración de la concesión. _____	170

4.	Análisis de la rentabilidad y la tasa de descuento. _____	174
5.	Procesos de evaluación de proyectos PPP en países del entorno.____	179
6.	Conclusiones en el derecho comparado._____	187
VIII.	Grupo de trabajo creado en el seno de la OIReScon para el estudio de la actual situación concesional en España. _____	187
1.	Antecedentes. _____	188
2.	Marco establecido en el Grupo de trabajo. _____	191
3.	Existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario. _	192
4.	Rentabilidad razonable de los proyectos. _____	198
5.	Otras propuestas relevantes analizadas en el grupo de trabajo. ____	205
IX.	Conclusiones. _____	207
X.	Recomendaciones. _____	209

I. Introducción.

En el ámbito de la Unión Europea (UE), la regulación principal de los contratos de concesión se encuentra recogida en la [Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014](#), relativa a la adjudicación de contratos de concesión (en adelante, Directiva 2014/23/UE). Dicha Directiva ha sido transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (en lo sucesivo, LCSP).

La propia Directiva afirma que *“los contratos de concesión representan instrumentos importantes para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior, permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación”*.

Son muy numerosos los estudios realizados desde diversas perspectivas, donde se ponen en valor las virtudes y los efectos multiplicadores directos de la inversión en infraestructura pública, tanto por el potencial de arrastre en su materialización en cuanto a crecimiento económico y de empleo, como por el hecho de que sus resultados aumentan los niveles de competitividad de las empresas y el bienestar de los ciudadanos. A su vez, la forma de llevar a cabo dichas inversiones a través de la colaboración público privada puede suponer una vía para potenciar la eficiencia del gasto público implicado.²

Buena parte de los instrumentos de contratación pública son, en sentido amplio, una manifestación de colaboración público privada. No obstante, su figura de aplicación más principal o directa es la de los contratos de concesión.

Los contratos de concesión se dividen en dos tipos, contratos de concesión de obras y contratos de concesión de servicios, siendo una de sus características más relevantes que la contraprestación para el contratista supone el derecho a la explotación de la obra ejecutada (contrato de concesión obras) o a la explotación de un servicio (contrato de concesión de servicios) únicamente, o bien ese derecho acompañado del de percibir un precio. La explotación de las

² Una referencia a este respecto se encuentra en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, que al hablar de la nueva figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES), señala el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores.

concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios, abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos.

Esta regulación básica de los contratos de concesión en la LCSP es una transposición con un alto grado de semejanza a la contenida en la Directiva 2014/23/UE. Precisamente el pasado 28 de julio de 2023, se ha publicado el [Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y sobre las repercusiones en el mercado interior de las exclusiones establecidas en el artículo 12](#), en el que se afirma que *“Todos los Estados miembros han transpuesto la Directiva y han creado autoridades y estructuras de control para garantizar la aplicación correcta y eficiente de las normas para la adjudicación de contratos de concesión. No obstante, en la gran mayoría de los Estados miembros se sigue detectando una interpretación poco clara y una aplicación incorrecta de las normas”*.

En esta misma línea, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) pretende abordar en este informe un estudio analítico de la realidad concesional española, centrado como eje principal en la actividad de análisis y supervisión de la información y los datos registrados en 2022 de los contratos de concesión en la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#) (PLACSP) ya agregados con los correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas, procurando así que sus conclusiones se basen en la constatación de la realidad configurada por los mejores datos disponibles.

Como parte de esa realidad, también se han aportado datos de la actividad llevada a cabo por la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), órgano colegiado integrado en la OIReScon, cuya finalidad es el análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión cuando se realice algún tipo de aportación pública en los términos establecidos en el artículo 333.3 de la mencionada LCSP.

Finalmente, se han incorporado a este estudio los principales elementos y conclusiones alcanzadas en los trabajos desarrollados por un grupo de trabajo sobre concesiones creado al efecto por la OIReScon.

En suma, la intención del informe ha sido describir la situación de la contratación pública de concesiones, a partir de los registros del último ejercicio para, a través del análisis de los principales elementos y características encontradas, alcanzar conclusiones acerca de su funcionamiento, identificando además las posibles mejoras que pudieran recomendarse.

Este Informe Especial de Supervisión (en adelante IES) es consecuencia del ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas la OIReScon en el [artículo 332](#) de la LCSP, utilizando para su elaboración la información y datos

disponibles sobre la contratación concesional. En particular, puede señalarse que, entre las funciones de la Oficina, el artículo 332.6.b) de la LCSP le atribuye la de *“velar por la correcta aplicación de la legislación de la contratación pública a los efectos de detectar incumplimientos específicos o problemas sistémicos”*.

II. Planteamiento y alcance del Informe Especial.

Este IES, relativo a los contratos de concesión, se articula en diferentes apartados que conviene identificar en un primer momento para definir su planteamiento y los objetivos que se persiguen.

En primer lugar, se ha considerado conveniente presentar el **marco normativo de los contratos de concesión**, partiendo de una breve referencia a la tradición en España de los contratos de concesión y de su anterior normativa, pasando por la génesis y configuración de la regulación europea del contrato de concesión que desemboca en la Directiva 2014/23/UE y su posterior transposición al ordenamiento jurídico español mediante la LCSP.

Posteriormente se realiza un estudio específico de la **información y datos** registrados de este tipo de contratos en las plataformas de contratación, configurado a través de un doble eje de análisis complementario:

- Por una parte, un estudio predominantemente cuantitativo de las **cifras principales de los contratos de concesión registrados en 2022** en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), ya agregados con los correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas.

A estos efectos se sigue una línea de análisis elaborando los principales indicadores estadísticos que se desprenden de la información obrante en datos abiertos en PLACSP sobre los contratos de concesión. Dicho análisis responde a una metodología semejante a la desarrollada en [el módulo dedicado a las Cifras de la contratación pública en España](#), que se vienen incorporando por la OIReScon en sus Informes Anuales de Supervisión (IAS).

A través de este análisis se realiza una exploración de las características generales de los procedimientos de contratación concesional y su comparación con las de la contratación pública en su conjunto.

- Y por otra, **una actividad específica de supervisión**, con un carácter más intensivo, mediante el examen directo y detallado de la información y documentación correspondiente a una muestra representativa de los contratos de concesión licitados y adjudicados en 2022. Dicha muestra se ha configurado con los 241 contratos de concesión que figuran en PLACSP con un valor estimado superior a un millón de euros, en los que concurre la doble circunstancia de haber sido licitados y adjudicados en 2022. Con ello se ha pretendido evaluar el ciclo completo del procedimiento de contratación, incluyendo la valoración de su resultado.

Dicha actividad de supervisión se centra en el examen de los aspectos individualizados de cada uno de los procedimientos de contratación de la

muestra aplicando las técnicas y metodología de análisis ya consolidadas en la elaboración de los distintos [informes de supervisión de la OIReScon](#).

Conviene precisar que, a efectos de este informe, se engloban dentro de la categoría de **concesiones de servicios** tanto los datos registrados en la tipología de “concesión de servicios” en sentido estricto como en la ya extinta categoría de “gestión de servicios públicos”, bajo la que todavía se registran contratos en las plataformas de contratación. Del mismo modo, se incluyen dentro de la categoría de **concesiones de obras** tanto la tipología de “concesión de obras” en sentido estricto como la ya derogada categoría de “concesión de obras públicas”, bajo la que también se continúan registrando contratos.³

Realizados ambos análisis, en el informe se refleja **la actividad llevada a cabo por la Oficina Nacional de Evaluación (ONE)**⁴ en la elaboración y aprobación de los informes que debe emitir preceptivamente en los casos y con los requisitos establecidos en el artículo 333.3 de la mencionada LCSP. El objetivo es analizar la experiencia adquirida en la labor desarrollada por la ONE desde su puesta en funcionamiento a principios de 2022, relativa a las solicitudes de informes sobre los proyectos concesionales presentados a esta Oficina.

En el mismo epígrafe dedicado a la ONE se refleja la referencia a la situación en la que se encuentra la creación y puesta en funcionamiento de las Oficinas u órganos de ámbito autonómico semejantes a la ONE y la figura del convenio de adhesión de las CC.AA. que puede suscribirse con esta Oficina. En este apartado, además, se realiza una mención al objetivo que, con carácter vinculante, se refleja en la Estrategia Nacional de Contratación Pública (2023-2026)⁵ de “difundir los criterios para evaluar la sostenibilidad de los pliegos de los contratos de concesión previstos en el art. 334.1.b) LCSP, utilizados por la Oficina Nacional de Evaluación y entidades con funciones análogas en sus informes”.

A continuación, se incorpora al informe una investigación sobre **el desarrollo del contrato de concesión en el derecho comparado de algunos países de**

³ A pesar de que las tipologías de contrato de gestión de servicios públicos y de contrato de concesión de obras públicas desaparecieron con la entrada en vigor de la actual LCSP, se ha comprobado que sigue teniendo una importancia significativa el número de contratos que continúan registrándose en estos tipos por parte de los órganos de contratación. Por ello, a efectos de este informe, se han considerado igualmente contratos de concesión.

⁴ El ámbito temporal de la actividad desarrollada por la ONE que se ha analizado en este informe, comprende los veinte meses que habían transcurrido desde su puesta en funcionamiento el 31 de diciembre de 2021 hasta el 31 de agosto de 2023.

⁵ Conforme a lo establecido en el artículo 334 de la LCSP, la Estrategia Nacional de Contratación Pública fue aprobada por la OIReScon el 28 de diciembre de 2022, y posteriormente publicada en PLASCP.

nuestro entorno, con el fin de contrastar las similitudes y diferencias con la regulación y desarrollo de esta figura en España. El análisis recorre los aspectos relativos a la transposición de la Directiva 2014/23/UE de los principales elementos de mayor dificultad de interpretación y aplicación de estos contratos, dentro de los cuales se encuentra: el análisis de la transferencia de riesgo operacional, el estudio de la duración de los contratos de concesión y de la rentabilidad y la tasa de descuento aplicables a los proyectos concesionales. En este mismo epígrafe se ha llevado a cabo un análisis de los procesos de evaluación de proyectos de colaboración público privada en otros países europeos.

En un apartado posterior de este informe se reflejan los principales elementos y conclusiones alcanzadas en los trabajos llevados a cabo por un **grupo de trabajo sobre concesiones** creado al efecto por la OIReScon. Fundamentalmente, los aspectos analizados fueron la metodología para abordar el análisis de la transferencia de riesgo operacional y el cálculo de la rentabilidad razonable con la que deben contar los proyectos concesionales.

Finalmente se recogen las **conclusiones** alcanzadas en el informe, así como las **recomendaciones** que de aquellas se desprenden.

Estructura del IES relativo a los contratos de concesión en el 2022

Marco normativo de los contratos de concesión

Cifras de los contratos de concesión en el 2022

Supervisión de los contratos de concesión en el 2022

Actividad de la ONE en el 2022

Derecho comparado en los contratos de concesión

Conclusiones del grupo de trabajo sobre concesiones

Conclusiones y Recomendaciones del IES

Fuente: elaboración propia OIReScon

III. Marco normativo de los contratos de concesión.

1. Tradición concesional en España.⁶

La tradición concesional en España se remonta al siglo XIX. En concreto, la primera regulación general de concesiones de obra pública fue la Instrucción de Obras Públicas de 10 de octubre de 1845⁷, donde se recogía la posibilidad de “*realización de obras por empresa*”, lo que se puede entender como una concesión en aquella época, y se utilizaba para obras de gran importancia y extensión que “*exigieran de considerables sumas que la Administración no se hallara en estado de afrontar*”.

Desde entonces, en el derecho español se ha tratado a las concesiones de una u otra forma, pero siempre ligándolas al concepto de obra pública.

Así, la todavía parcialmente en vigor [Ley 8/1972, de 10 de mayo, de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión](#), surgió como consecuencia del Plan de Autopistas que se pretendía poner en marcha, lo que hizo preciso arbitrar con carácter urgente una regulación jurídica de las concesiones, mediante la promulgación de Decretos-leyes específicos para cada uno de los concursos que al efecto se convocaron. Esto generó una notable dispersión e inseguridad jurídica en el ordenamiento español.

Más adelante, ya desde un punto de vista general, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, transpuso al ordenamiento jurídico español la entonces vigente Directiva 93/37/CEE relativa a contratos de obras. Esta Ley consideraba a las concesiones de obras como una variante o subtipo del contrato de obra pública, es decir, aquel contrato en el que, siendo su objeto alguno de los contenidos establecidos en el artículo regulador del contrato de obra, la contraprestación del adjudicatario consistía en el derecho a explotar la obra o en dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

Esta ordenación o esquema ya había quedado reflejada en leyes anteriores como el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, aprobado mediante Decreto 923/1965, y que posteriormente se iba a trasladar a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y también a su Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Precisamente la Ley de 2007 (y después el Texto Refundido del 2011) recogía en su artículo 11 la figura del “*contrato de colaboración entre el sector público y*

⁶ En el texto de este epígrafe se facilitan los enlaces a las normas que se encuentran en vigor.

⁷ <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE//1846/4168/A00001-00002.pdf> Un interesante análisis de esta norma puede consultarse en el [artículo elaborado](#) por el profesor Santiago Rosado Pacheco. AHDE, tomo LXXX, 2010

el sector privado”. Esta figura de nueva creación, acogía características propias del contrato de concesión y de las fórmulas de asociación público privada que en la Unión Europea ya empezaban a tener una importancia creciente. De todo ello bebía este contrato, pero ampliaba la definición de su objeto hacia sectores de innovación o servicios complejos.

En concreto, se definía a los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado, como aquellos en que una Administración Pública encarga a una entidad de derecho privado, por un período determinado en función de la duración de la amortización de las inversiones o de las fórmulas de financiación que se previeran, la realización de una actuación global e integrada que, además de la financiación de inversiones inmateriales, de obras o de suministros necesarios para el cumplimiento de determinados objetivos de servicio público o relacionados con actuaciones de interés general, comprenda prestaciones como:

- La construcción, instalación o transformación de obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión.
- La gestión integral del mantenimiento de instalaciones complejas.
- La fabricación de bienes y la prestación de servicios que incorporen tecnología específicamente desarrollada con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado.
- Otras prestaciones de servicios ligadas al desarrollo por la Administración del servicio público o actuación de interés general que le haya sido encomendado.

La novedad de esta figura, la indeterminación y amplitud de su regulación, y el que contara con elementos de otros tipos contractuales, sin delimitar claramente su sustantividad, dejó en manos de los órganos de contratación la tarea de concretar esta tipología contractual para su uso práctico, lo que redundó en una inutilización de la figura y en su desaparición, como refleja la exposición de motivos de la actual LCSP.

La mayor relevancia de la concesión de obra, vino con la aprobación de la [Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas](#), que justificaba su existencia precisamente en que *“la institución de la concesión, utilizada en el siglo XIX como opción cardinal en los grandes empeños administrativos y recogida y adaptada, en función de los distintos objetivos a los que se ordenaba, en las legislaciones sectoriales que surgen en el siglo XIX”* era necesario recuperarla en sus rasgos definidores (contribución de los recursos privados a la creación de infraestructuras y equitativa retribución del esfuerzo empresarial), ajustándolo a la época, y siendo una legislación complementaria de la entonces vigente Ley de Contratos (texto refundido que se aprobó mediante Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio), ya que la utilización

generalizada de la concesión de obras públicas por las distintas Administraciones demandaba un régimen jurídico singularizado.

En lo que se refiere a la delimitación y regulación del contrato de concesión de servicios, el legislador español lo había considerado como una modalidad de gestión indirecta, englobada en la categoría de los contratos de gestión de servicios públicos, cuya tradición provenía también de leyes precedentes como la ya citada de 1965 y que tuvo su principal desarrollo con bastante posterioridad en el ya mencionado Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Esta categoría carecía de equivalente en el derecho comunitario, y convivía con el contrato de servicios en su sentido más puro. La legislación se limitaba a definir el contrato de gestión de servicios públicos como el utilizado para gestionar servicios cuya prestación fuera asumida como propia de su competencia por la Administración, siendo uno de los subtipos para la gestión indirecta de estos servicios, el concesional, modalidad en la cual el empresario debía gestionar dicho servicio a su propio riesgo y ventura.

2. Derecho comunitario.

A nivel comunitario, los contratos de concesión han tenido siempre mucha importancia y representan la mayor parte de los contratos de colaboración público privada. Sin embargo, a nivel europeo se producía la misma delimitación del contrato de concesión de obras como una extensión del contrato de obras públicas, y en cuanto a las concesiones de servicios, directamente no estaban contempladas en el ámbito de la Unión.

Así ocurría con la Directiva 93/37/CEE del Consejo, sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, que definía a las concesiones de obras como aquellos contratos que presentaban los caracteres propios del contrato de obras, con *“la salvedad de que la contrapartida de las obras consistía o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o en ese derecho acompañado de un precio”*. Este concepto se mantuvo en la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

Así se llegó a la iniciativa presentada por la Comisión Europea el 13 de abril de 2011, proponiendo por primera vez la aprobación de una regulación armonizada para contratos de concesión de obras y concesión de servicios (Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza). Este hecho abrió el camino a una nueva regulación, que encontró obstáculos en el propio seno de la Unión Europea, especialmente en lo que se refería a las concesiones de servicios que, a juicio del Parlamento Europeo, debían estar excluidas del ámbito europeo, y también en ciertos Estados miembros, que

emitieron dictámenes motivados contrarios a esta nueva regulación promovida por la Comisión Europea.

El proceso culminó con la aprobación de la [Directiva 2014/23/UE del Parlamento y del Consejo, relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#), que dota de un marco jurídico propio a estas figuras con el objetivo de incentivar la inversión pública y privada en infraestructuras y servicios estratégicos. La novedad y estructura básica de la figura es que hace descansar la configuración de esta tipología de contratos en un nuevo modelo de delimitación y exigencia expresa en la distribución del riesgo, que pasa a ser el rasgo definitorio de la naturaleza jurídica de la concesión.

Este concepto sobre el que la Directiva 2014/23/UE hace descansar la delimitación de las concesiones es el de “**riesgo operacional**”⁸ y tiene el origen de su definición en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en casos en los que le fue necesario delimitar y diferenciar los contratos de servicio de los de concesiones de servicios, habida cuenta de la falta de regulación al respecto en el Derecho de la UE, tal y como se ha mencionado, hasta la aprobación de la actual directiva.

En un primer momento, la línea trazada por el TJUE hacía descansar la delimitación en la forma de remuneración al contratista: si dicha remuneración se percibía de los usuarios, el contrato debía ser calificado como concesión; en caso contrario, si el servicio es retribuido por la Administración, se estaría ante un contrato público de servicios. Sin embargo, esta delimitación resultó ser insuficiente, y así se fue fraguando el actual concepto de la efectiva transferencia del riesgo operacional en la explotación del respectivo servicio⁹.

La Directiva 2014/23/UE asume esta doctrina y establece que la adjudicación de las concesiones “*implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de las obras o servicios*” y tipifica los riesgos, diciendo que abarcará el riesgo de demanda o el de suministro o ambos, no

⁸ El artículo 5.1 de la Directiva 2014/23/UE, en su último párrafo establece que:

“La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté 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 la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

⁹ En el apartado correspondiente al análisis de las concesiones en derecho comparado se desarrolla esta evolución en la línea jurisprudencial del TJUE.

aclarando si el riesgo de suministro puede considerarse equivalente al concepto de riesgo de disponibilidad, algo que es especialmente importante para delimitar aquellas concesiones de servicios en las que el riesgo de demanda es muy limitado o inexistente.

Este concepto de riesgo operacional descansa en las siguientes características:

- Existirá concesión aun cuando la remuneración proceda exclusivamente del poder o entidad adjudicadora, siempre que no elimine el “riesgo asumido por la explotación”. En principio sería indiferente si los ingresos son “públicos” o “privados”, pero sin que puedan existir mecanismos de compensación pública por los que se garantice un nivel de beneficios mínimo o la ausencia de pérdidas.
- Se define como un riesgo de carácter fundamentalmente económico, que debe suponer una *“exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”*, es decir, el concesionario puede no recuperar las inversiones ni cubrir los costes en que haya incurrido como consecuencia de la ejecución de las obras o la prestación de los servicios.
- No tiene que transferirse todo el riesgo, sino una parte significativa del mismo. (Considerando 19 de la Directiva).
- Este riesgo operacional, si bien es previsible, ha de ser incierto, es decir, se entiende que debe derivarse de factores que escapen al control de las partes, en el devenir normal del contrato. Los riesgos derivados de incumplimientos de contrato por parte del contratista (mala gestión) o a situaciones de fuerza mayor, no formarían parte del concepto de riesgo operacional. (Considerando 20 de la Directiva).
- Finalmente, y relacionado con lo anterior, la existencia de transferencia del riesgo operacional debe verificarse bajo condiciones normales de funcionamiento del mercado.

Delimitación del concepto de riesgo operacional



Fuente: elaboración propia OIReScon

El principal problema en el ámbito de las concesiones es conseguir cuantificar la transferencia de riesgo operacional al contratista.

La propia Directiva da una pista al respecto en su Considerando 18 al decir que “la reglamentación de la adjudicación de concesiones mediante normas específicas no estaría justificada si el poder adjudicador o la entidad adjudicadora aliviase al operador económico de cualquier pérdida garantizado unos ingresos mínimos que sean iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato”.

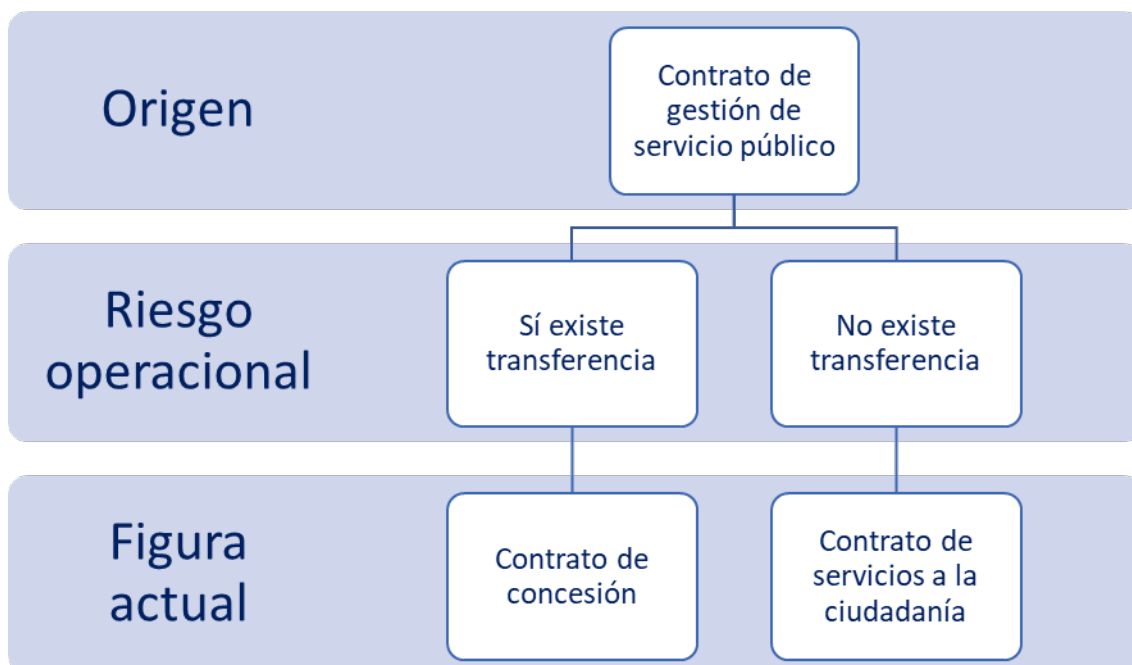
3. Legislación española actual.

La legislación española actual en materia de concesiones se recoge en la LCSP, que viene a transponer la citada Directiva 2014/23/UE, y según su propia

exposición de motivos: *“En el ámbito de las concesiones, desaparece la figura del contrato de gestión de servicio público y, con ello, la regulación de los diferentes modos de gestión indirecta de los servicios públicos que se hacía en el artículo 277 del anterior texto refundido. Surge en su lugar, y en virtud de la nueva Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, la nueva figura de la concesión de servicios, que se añade dentro de la categoría de las concesiones a la ya existente figura de la concesión de obras”*. El concepto comunitario de concesión de servicios es más amplio que el que recogía el extinto contrato de gestión de servicio público, pues no se limita a los servicios cuya prestación ha sido asumida como propia de sus competencias por la Administración, es decir, que también puede abarcar aquellos servicios cuyo objeto no sea una prestación directa al ciudadano.

En ambas figuras, tanto la concesión de obras como la concesión de servicios, *“necesariamente debe haber una transferencia del riesgo operacional de la Administración al concesionario, delimitándose en el artículo 14 de la Ley, en línea con lo establecido en la nueva Directiva de adjudicación de contratos de concesión, los casos en que se considerará que el concesionario asume dicho riesgo operacional”*. Por lo que respecta a diferenciar un contrato de concesión de servicios de uno de servicios “puro”, la clave *“es la asunción o no del riesgo operacional por el empresario”*.

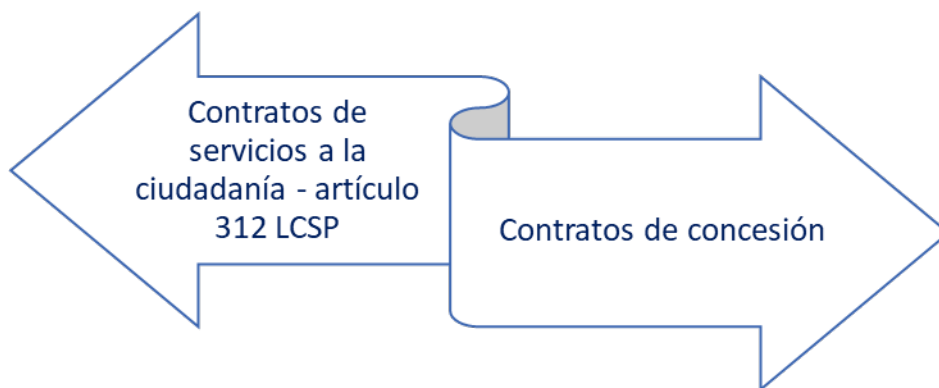
Correspondencia de la figura del extinto contrato de gestión de servicios públicos en la actual normativa



Fuente: elaboración propia OIReScon

Es por esta razón que la actual LCSP, una vez desaparecido el contrato de gestión de servicios públicos en su modalidad concesión, regula en el artículo 312, dentro de la categoría de contrato de servicios, la tipología de los contratos de "servicios a la ciudadanía", que cuenta con ciertas singularidades. El régimen jurídico de esta figura es similar al de la concesión de servicios, puesto que ambas se utilizan para la contratación de prestaciones que la Administración ofrece a los ciudadanos de forma indirecta, a través de un empresario. La diferencia entre una y otra figura viene determinada solamente por quién es el que asume el riesgo operacional. En el caso de la concesión de servicios, el riesgo operacional se transfiere al empresario, más allá del riesgo y ventura propio de cualquier contrato público, mientras que en el caso de los contratos de servicios a la ciudadanía regulados en el artículo 312 de la LCSP, el riesgo operacional se mantiene sustancialmente en la Administración contratante.

Contrato de servicios a la ciudadanía vs. contrato de concesión



Fuente: elaboración propia OIReScon

Lo que lo diferencia esta figura del artículo 312 de la LCSP del resto de los contratos de servicios es que, primero, se prestan directamente a la ciudadanía, como ocurría en la antigua tipología de contrato de gestión de servicio público, y por tanto hay que definir un régimen jurídico que regule todas las relaciones generadas entre los ciudadanos, la Administración y el empresario y, segundo, que el empresario puede verse remunerado, en su caso, percibiendo total o parcialmente tarifas directamente de los ciudadanos usuarios del servicio prestado, pero sin que exista una transferencia del riesgo operacional desde la Administración al contratista, más allá del riesgo y ventura propio definido en cualquier contrato público.

En lo que respecta al **riesgo operacional**, la LCSP en el segundo apartado del [artículo 14.4](#) se limita a seguir el tenor literal de la Directiva: “Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

Es decir, el riesgo operacional supone la asunción por el operador de la responsabilidad sobre aspectos técnicos, económicos y de explotación del servicio o de la construcción de la obra y su posterior explotación, que va más allá del riesgo y ventura inherente a cualquier contrato público, sin que puedan existir mecanismos de compensación pública por los que se garantice un nivel de beneficios mínimo o la ausencia de pérdidas.

La transferencia al concesionario del riesgo operacional en la explotación de las obras debe abarcar el riesgo de demanda o de suministro, o ambos, entendiendo por riesgo de demanda el que se debe a la demanda real de las obras o servicios objeto del contrato y el riesgo de suministro el relativo al suministro de las obras o servicios objeto del contrato, en particular el riesgo de que la prestación de los servicios no se ajuste a la demanda.

Por otro lado, la propia LCSP en su [artículo 29](#) apartado 6 recoge la limitación en la **duración** de las concesiones, en equivalencia a lo establecido en la Directiva en su artículo 18.

“Los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

*Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, **la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos**”.*

Se trata de evitar plazos concesionales excesivamente amplios que implican un cierre de mercado o una restricción de la competencia.

El artículo continúa señalando unos plazos máximos que no podrán superarse, en ningún caso, en función del tipo de contrato de que se trate: 40 años para los contratos de concesión de obras y concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras; 25 años para los contratos de concesión de servicios no sanitarios y 10 años para los contratos de concesión de servicios cuyo objeto sea la prestación de servicios sanitarios.

Por su parte, el apartado 9 de ese mismo artículo 29, aclara que: **“el período de recuperación de la inversión a que se refieren los apartados 4 y 6 de este artículo será calculado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la [Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española](#)”**. El desarrollo de esta Ley se recoge en el [Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero](#), estableciendo su artículo 10 que el periodo de recuperación de la inversión del contrato será el número de años necesarios para que el sumatorio de los flujos de caja esperados, descontados con la tasa de descuento definida en el mismo artículo, sea igual o mayor que cero.

Es decir, se relaciona unívocamente la duración máxima de las concesiones de obras y concesiones de servicios con el periodo de recuperación de las

inversiones que tenga que llevar a cabo el concesionario para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato.

En concreto, en el apartado 2 del artículo 10 del Real Decreto 55/2017, se define el período de recuperación de la inversión del contrato como el mínimo valor de n para el que se cumple la siguiente desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato:

$$\sum_{t=0}^n \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

Donde:

t son los años medidos en números enteros.

FC_t es el flujo de caja esperado del año t (el flujo de caja procedente de las actividades de explotación y de las actividades de inversión). Además se incluirá, en su caso, como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos. Los flujos de caja no podrán incluir los tributos que graben el beneficio del contratista, ni los cobros y pagos procedentes de las actividades de financiación.

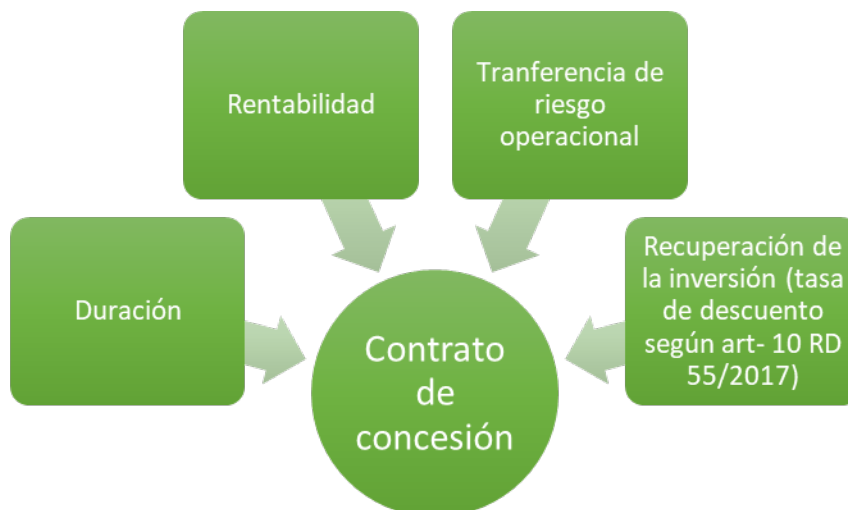
Este periodo de recuperación de la inversión se estima en función de una **tasa de descuento (b)** que limita la rentabilidad del proyecto, y que se calcula en los términos descritos en el citado artículo 10 (*rendimiento medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a diez años** en los últimos seis meses incrementado en un **diferencial de 200 puntos básicos***)¹⁰.

Es importante señalar que esta tasa será igual, independientemente del tipo de proyecto de que se trate, a la duración del mismo y del nivel de riesgo que asuma el concesionario en cada caso, con la única excepción de aquellos contratos de concesión financiados con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR). Para estos últimos, el artículo 56 del [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) establece una tasa de descuento mayor, para el cálculo de la actualización de los flujos de caja esperados de los proyectos concesionales, al configurarla como el rendimiento

¹⁰ Lo cual quiere decir que si, por ejemplo, la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses determina un valor medio del 3%, la tasa de descuento que debería aplicarse sería del 5%.

medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a 30 años**, incrementado en un **diferencial de 300 puntos básicos**¹¹.

Elementos del contrato de concesión en la LCSP



Fuente: elaboración propia OIReScon

Es importante destacar que el hecho de equiparar el período de duración del contrato al período de recuperación de la inversión calculado a través de una tasa de descuento dada, limita una rentabilidad para los proyectos concesionales en términos de tasa interna de rentabilidad (TIR)¹² con un valor en general aproximado a esa misma tasa descuento.

¹¹ En este caso, el ejemplo que podríamos poner es que, ante un valor medio de la deuda a 30 años del 3,50%, la tasa de descuento aplicable a los proyectos concesionales que cuenten con fondos del PRTR, sería del 6,50%.

¹² La TIR puede tener una cierta variabilidad por exceso respecto a la tasa de descuento debido a la fórmula en que con esta última se calcula el período de recuperación de la inversión conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

IV. Las cifras de la contratación pública concesional en 2022.

1. Las fuentes de información de los contratos de concesión.

Existen dos fuentes principales de información previstas en la LCSP: el Registro de Contratos del Sector Público (RCSP) y las PLACSP como en el resto de plataformas de contratación autonómicas.

Como ya ha sido argumentado por esta Oficina en numerosas ocasiones¹³, resulta más oportuno abordar el estudio de las cifras de las concesiones de obras y concesiones de servicios en España a partir de la mencionada información contenida en los datos abiertos, en formato *Atom*, que ofrece tanto [PLACSP](#) con la información de todos los perfiles del contratante que se integran en ella, como las plataformas de contratación de ámbito autonómico que recogen los datos de los perfiles que no se encuentran integrados en la plataforma estatal.¹⁴

Para ello, la OIReScon ha realizado un esfuerzo en el tratamiento de agregación y homogenización de los datos de todas las plataformas existentes, no sin dificultades como en algunos apartados del análisis se manifiesta.

2. Metodología.

Establecer la metodología como marco de análisis es fundamental en todo procedimiento de investigación. La metodología está condicionada por las limitaciones que se derivan de las fuentes de información, entre las que destaca la heterogeneidad o asimetría con la que presentan la información las distintas plataformas de contratación, teniendo en cuenta que el objetivo principal es obtener la máxima y más coherente descripción y caracterización de la contratación pública concesional que se ha desarrollado en España durante el año 2022.

¹³ Un buen ejemplo es el Informe Anual de Supervisión 2023. Módulo I. Las cifras de la contratación pública en 2022, publicado en la página web de la OIReScon. La información que ofrece el Registro de Contratos del Sector Público (RCSP), regulado en el artículo 346 de la LCSP, se presenta de forma agregada, sin la posibilidad de desglose ni de búsqueda individualizada. Además, la información del Registro se encuentra disponible con bastante retardo, por lo que resulta mucho más sustantiva, actualizada y con unas características que permiten una explotación sensiblemente mayor, la información que se contiene en los datos abiertos que ofrecen las plataformas de contratación pública (artículo 347 de la LCSP), a pesar de las limitaciones, que también han sido objeto de análisis por esta Oficina.

¹⁴ Éstas son: [Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña](#), [Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco](#), [Plataforma de Contratación de la Rioja](#), [Plataforma de Contratación de la C. de Madrid](#), [Plataforma de Contratos Públicos de Galicia](#), [Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía](#) y [Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra](#).

Las **notas metodológicas** que enmarcan la configuración de los indicadores que después se presentan, son las siguientes:

- Todo el tratamiento y explotación de datos se realiza con el objetivo principal de ofrecer la **información más completa posible** de la contratación en materia de concesiones, bajo dos ejes distintos: por una parte, procurando que los indicadores estadísticos utilizados sean completos para el conjunto del sector público; y por otra, intentando describir en el análisis todas las fases existentes en el procedimiento de contratación, a partir de los datos disponibles.
- Se parte de la información contenida en los **datos abiertos** de PLACSP (perfiles de los órganos de contratación integrados en ella) que también incluye la información incorporada por parte de las plataformas de contratación de las CC.AA. (perfiles de órganos de contratación agregados)¹⁵, obteniéndose el resultado del **procesamiento o elaboración** que, a partir de ellos, realiza la OIReScon. En concreto, los datos y gráficos ofrecidos en este apartado se basan en el resultado del procesamiento de dos conjuntos de archivos de datos abiertos, denominados “Licitaciones publicadas en los perfiles del contratante ubicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, excluyendo los contratos menores” y “Licitaciones publicadas en la Plataforma mediante mecanismos de agregación, excluyendo los contratos menores”, que el Ministerio de Hacienda y Función Pública publica en la siguiente dirección:
https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/licitaciones_plataforma_contratacion.aspx
- Dentro de la categoría de **concesiones de servicios** se incluyen tanto la “concesión de servicios” en sentido estricto como la ya extinta categoría de “gestión de servicios públicos”, bajo la que todavía se registran contratos en PLACSP. Del mismo modo, se incluyen dentro de la categoría de **concesiones de obras** tanto la “concesión de obras” en sentido estricto como la ya extinta categoría de “concesión de obras públicas”, bajo la que todavía se registran contratos en PLACSP.

A pesar de que las tipologías de contrato de “gestión de servicios públicos” y de contrato de “concesión de obras públicas” desaparecieron con la entrada en vigor de la actual LCSP, se ha comprobado que tiene una importancia significativa el número de contratos que siguen registrándose

¹⁵ La extracción de los datos se realizó a fecha 31 de marzo de 2023, de forma homogénea a la fecha con la que se extrae los datos para los análisis realizados en el módulo dedicado a las Cifras de la contratación pública en los IAS que se elaboran por la OIReScon (que toman como referencia el 31 de marzo de cada año).

por los órganos de contratación. Por ello, a efectos de este informe, ambos se han considerado contratos de concesión.

- Dentro de las **labores de homogeneización** de datos procedentes de las diversas plataformas realizadas por la OIReScon, debe destacarse particularmente la efectuada (en algunos casos de forma manual) para obtener la clasificación de organismos y entidades contratantes de cada Plataforma, con el fin de delimitar con la mayor precisión posible los tres ámbitos que definen la organización territorial del Estado (ámbitos estatal, autonómico y local).
- En cuanto a los importes, el valor más utilizado es **Presupuesto Base de Licitación (PBL) sin impuestos**, dado que es el importe que siempre está presente en los datos abiertos.
- Dadas las características diferenciadoras de los contratos de concesión, en algún caso también se ha utilizado el **Valor Estimado del Contrato (VEC)**¹⁶, que refleja el interés económico del contrato de forma singular en este tipo de contratos, ya que en muchas ocasiones cuentan con ingresos de naturaleza privada.
- Del mismo modo se ha utilizado el **Importe o Precio de Adjudicación (PA) sin impuestos**, dada la relevancia del concepto, aunque en el caso de los contratos de concesión, ofrece determinadas dificultades como su confusión con el canon que, en su caso, deba abonar el concesionario, o su nula relación con el PBL registrado.
- Para cada expediente de contratación se asigna el **año de licitación** conforme a las reglas siguientes:
 - El año de la fecha de publicación del primer anuncio de licitación.
 - En caso de no disponer de ningún anuncio de licitación, por el año de publicación del primer anuncio de adjudicación.
 - En caso de no disponer ni de anuncios de licitación ni de adjudicación, el año de publicación del primer anuncio de desistimiento o renuncia.
 - Si no se dispone de la fecha de publicación de ninguno de los anuncios anteriores, el año de la primera entrada en datos abiertos relativa a la licitación o expediente en cuestión.
- A los efectos de este informe, se ha considerado la **“emergencia”** como un tipo de tramitación, dado que esta naturaleza es la atribuida por

¹⁶ No sin dificultades, ya que la interpretación y aplicación de su configuración a través del artículo 101 de la LCSP, en muchas ocasiones entraña dudas para los órganos de contratación, lo cual tiene un importante impacto en la calidad del dato registrado en PLACSP.

PLACSP, fuente de los datos utilizados en este análisis¹⁷. Lo que debe señalarse a pesar de su escasa utilización en los contratos de concesión.

- El estudio que se realiza en el apartado referido a los **resultados obtenidos en los procedimientos de licitación**, únicamente puede realizarse por número de lotes, al no estar disponible dicha distribución por importe económico en los lotes correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas que no se encuentran integradas en PLACSP. En este mismo apartado, la evaluación de los expedientes que se encuentran en resultado “adjudicado” y “formalizado”, se realiza de forma agregada, ya que se ha detectado que en muchas ocasiones la evolución de uno a otro no se registra con la fluidez oportuna¹⁸.
- En los análisis que se realizan en los indicadores donde intervienen los importes de adjudicación, a efectos de su referencia temporal se considera como **año de adjudicación**:
 - El año de publicación del primer anuncio de adjudicación.
 - En caso de no disponer de ningún anuncio de adjudicación, se considera como año de adjudicación el año de publicación del primer anuncio de formalización.
 - En el supuesto de no disponer de ninguno de los anteriores, se considera como año de adjudicación el año de licitación según las reglas de cálculo indicadas más arriba.

En estos apartados solo se analizan los expedientes cuya licitación se haya producido a partir de 2018, año en el que tuvo lugar la entrada en vigor de la actual LCSP.

- El análisis efectuado relativo a los **promedios de duración de los procedimientos** de licitación por tipología, el momento de la formalización se asigna con la fecha del primer anuncio de formalización que se encuentre registrado en la plataforma y se compara con la fecha de licitación.
- Como se ha mencionado anteriormente, en el tratamiento de la información obtenida se han encontrado ciertos **errores o divergencias**

¹⁷ A este respecto cabe recordar que la posición de esta Oficina es que la “tramitación de emergencia” en realidad debería tratarse como un procedimiento excepcional de contratación con entidad propia.

¹⁸ De hecho, hasta mitad de 2022, en los datos abiertos de PLACSP no quedaba asignado el resultado “formalizado” en los perfiles del contratante integrados en dicha plataforma. Aun con estas limitaciones, las conclusiones que se alcanzan son lo suficientemente significativas para que resulte de interés incorporarlas en este informe.

en la introducción o el volcado de información por parte de los órganos de contratación.

Algunos de estos errores son debidos al diferente tratamiento de datos otorgados en las Plataformas Autonómicas y la falta de homogeneización con los campos de la Plataforma del Estado al incorporar estos datos.

Dicho lo anterior, para tratar de ser homogéneos y no introducir ningún sesgo en la información registrada, se ha optado por no modificar ninguno de los datos abiertos reflejados por PLACSP, incluso aunque se hubiese detectado algún error en los mismos. Solamente **se ha eliminado puntualmente algún dato concreto** en el que el error fuese manifiesto y su impacto pudiera distorsionar la imagen fiel de alguna de las categorías o indicadores globales del estudio.

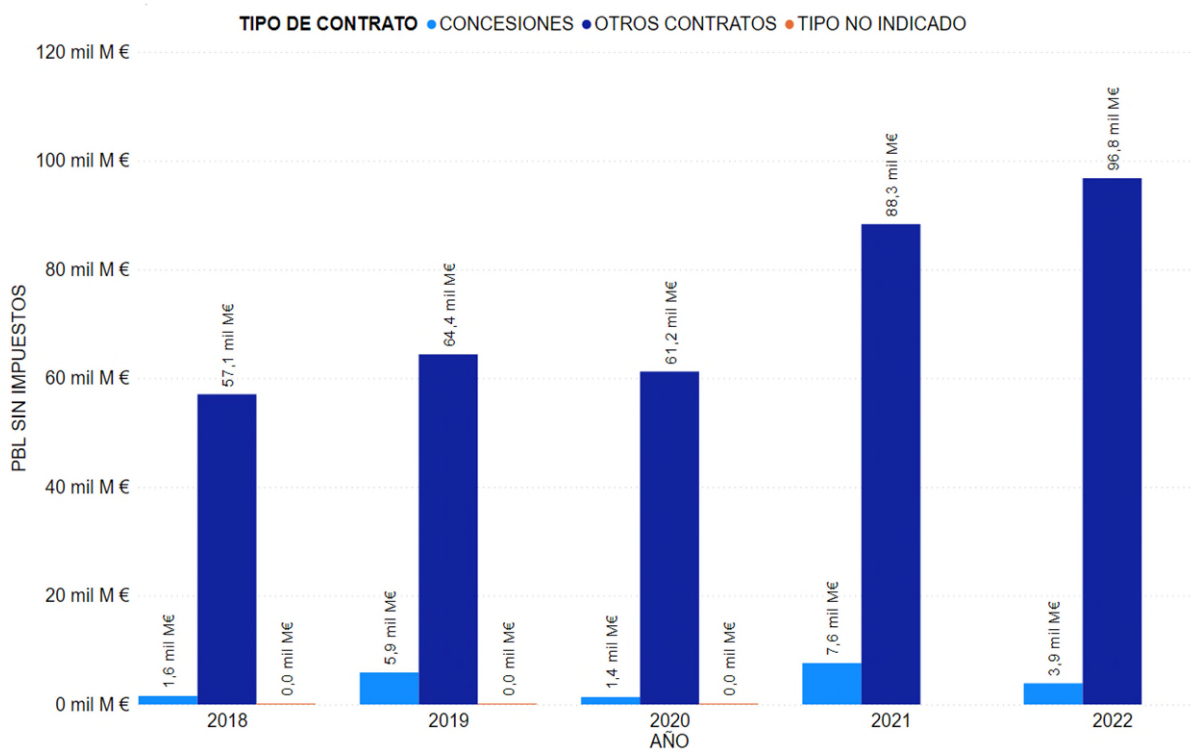
Bajo estos criterios se han configurado los indicadores que caracterizan la contratación pública de concesiones en España durante el ejercicio 2022, ofreciendo su evolución temporal desde el año 2018, fecha en la que entró en vigor la actual LCSP.

3. Volumen de licitaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública.

A. Volumen de licitaciones en el periodo 2018-2022.

1) Volumen por importe económico.

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo
Concesiones	1.570,13	2,68%	5.896,21	8,39%	1.364,35	2,18%	7.610,50	7,93%	3.904,52	3,88%
Otros contratos	57.058,03	97,32%	64.389,32	91,61%	61.231,10	97,81%	88.345,99	92,07%	96.787,68	96,12%
Tipo no indicado	0,98	0,00%	0,20	0,00%	5,16	0,01%				
Total	58.629,14	100,00%	70.285,73	100,00%	62.600,62	100,00%	95.956,49	100,00%	100.692,20	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo
Concesiones	1.120	1,11%	1.650	1,27%	1.537	1,17%	2.023	1,25%	2.517	1,37%
Otros contratos	100.110	98,89%	127.795	98,72%	130.320	98,82%	159.797	98,75%	180.760	98,63%
Tipo no indicado	5	0,00%	10	0,01%	15	0,01%				
Total	101.235	100,00%	129.455	100,00%	131.872	100,00%	161.820	100,00%	183.277	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Como se observa en las tablas anteriores, el **peso por importe económico** (PBL sin impuestos) de las **concesiones en España en 2022** asciende en su conjunto al **3,88%**, y al **1,37%** en número de licitaciones.

Las concesiones licitadas en 2022 no consiguen romper la tendencia de subida y bajada intermitente del peso en volumen económico de estos contratos sobre el total de la contratación, que parece deberse a la celebración de contratos de singular importancia económica¹⁹. Sin embargo, los volúmenes económicos del

¹⁹ A este respecto téngase en cuenta, como se señala en el apartado siguiente, el incremento provocado en el importe económico de los contratos de concesión de servicios, los años en que

resto de figuras contractuales continúan una senda creciente iniciada al comienzo del periodo (solamente interrumpida en 2020 por los efectos de la pandemia del COVID-19), lo que da lugar a un menor peso específico de los contratos de concesión en 2022. Esto puede ponerse en relación con la estabilidad que sí que se observa en cuanto al porcentaje de expedientes de concesión, que fluctúa en toda la serie entre el 1,11% y el 1,37% del total de licitaciones.

B. Volumen de contratos de concesión sobre el total de la contratación pública en 2022, por sectores públicos.

1) Volumen por importe económico.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo
Concesiones	591,86	1,46%	112,39	0,42%	3.200,27	9,59%
Otros contratos	40.081,70	98,54%	26.523,87	99,58%	30.182,11	90,41%
Total	40.673,56	100,00%	26.636,27	100,00%	33.382,37	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo
Concesiones	255	0,51%	194	0,46%	2.068	2,25%
Otros contratos	49.519	99,49%	41.555	99,54%	89.686	97,75%
Total	49.774	100,00%	41.749	100,00%	91.754	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el análisis por sectores públicos, es interesante señalar que es el Sector Público Local el que concentra el mayor volumen de concesiones sobre el total de la contratación pública de su sector, con un peso específico del 9,59% en cuanto a volumen licitado, y un 2,25% si se tiene en cuenta el número de expedientes licitados. Le sigue en importancia, el Sector Público Autonómico con

se licitan por el Sector Público Estatal los conciertos de asistencia sanitaria tanto de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) como del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), que deben licitarse a través de dicha tipología de contratos, conforme a lo establecido en la DA 19.^a de la LCSP.

un peso específico del 1,46% en cuanto a volumen económico y un 0,51% en número de expedientes licitados. Finalmente, el Sector Público Estatal es el que menor peso específico tiene en los contratos de concesión que ha licitado, al suponer solamente un 0,42% en cuanto a volumen económico sobre el total del volumen licitado en 2022, y un 0,46% en cuanto al número de expedientes.

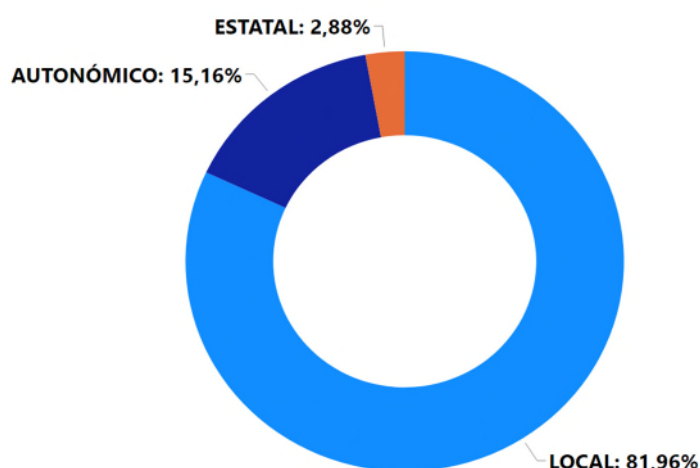
El Sector Público Local es el que concentra el mayor volumen de concesiones sobre el total de la contratación pública de su sector, con un peso específico del 9,59% en cuanto a volumen licitado.

4. Volumen de licitaciones de contratos de concesión por sectores durante 2022.

A. Distribución del volumen de licitaciones.

1) Volumen por importe económico (PBL) y variación respecto a 2021.

Sector público	PBL sin impuestos	Peso del sector
Autonómico	591.858.308,78 €	15,16%
Estatal	112.391.047,65 €	2,88%
Local	3.200.267.420,00 €	81,96%
Total	3.904.516.776,43 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

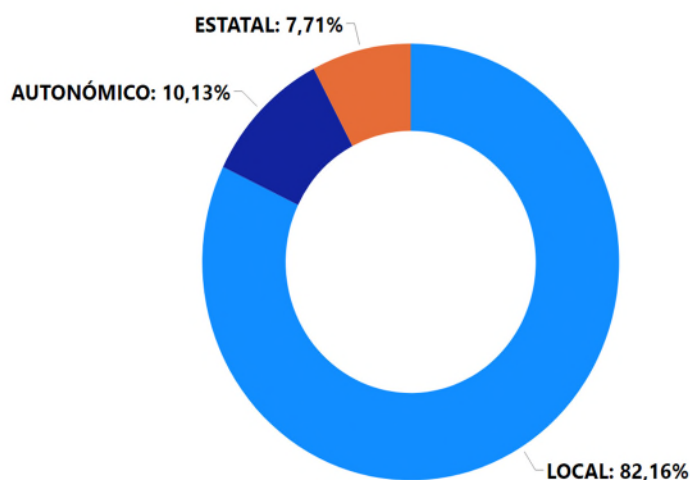
Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2021:

Sector público	PBL sin impuestos 2021	PBL sin impuestos 2022	Variación 22/21
Autonómico	554.625.752,11 €	591.858.308,78 €	6,71 %
Estatad	5.707.679.229,38 €	112.391.047,65 €	-98,03 %
Local	1.348.197.393,24 €	3.200.267.420,00 €	137,37 %
Total	7.610.502.374,73 €	3.904.516.776,43 €	-48,70 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones y variación respecto a 2021.

Sector público	Número de expedientes	Peso del sector
Autonómico	255	10,13%
Estatad	194	7,71%
Local	2.068	82,16%
Total	2.517	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Variación del número de licitaciones respecto a 2021:

Sector público	Número de expedientes 2021	Número de expedientes 2022	Variación 22/21
Autonómico	215	255	18,60 %
Estatal	154	194	25,97 %
Local	1.654	2.068	25,03 %
Total	2.023	2.517	24,42 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Durante 2022, en España se efectuaron 2.517 licitaciones de contratos de concesión (un 24,42% más que en 2021), por un importe total (PBL, sin incluir impuestos) **de 3.904,52 millones de euros**, lo que supone una disminución del 48,7% respecto al año precedente, condicionada por los resultados del Sector Público Estatal.²⁰

La distribución por sectores públicos fue la siguiente:

- El Sector Público Autonómico tramitó un número de licitaciones de 255 (el 10,13%) alcanzando un total de 591,86 millones de euros (el 15,16%) en importe económico.
- El Sector Público Estatal, por su parte, fue de los tres sectores el que convocó el menor número de licitaciones, únicamente 194 procedimientos (7,71%) y el que menor importe económico licitó, con un total de 112,39 millones de euros (el 2,88%).
- El Sector Público Local, fue el mayor promotor de licitaciones en importe económico en 2022, con un total de 3.200,27 millones de euros (el 81,96%), al igual que en número de expedientes tramitados, con un total de 2.068, que representan un 82,16% del total.
El mayor peso registrado en el Sector Público Local cabe relacionarlo con el nivel de competencias superior en servicios públicos “concesionables” que corresponde a esa esfera territorial.

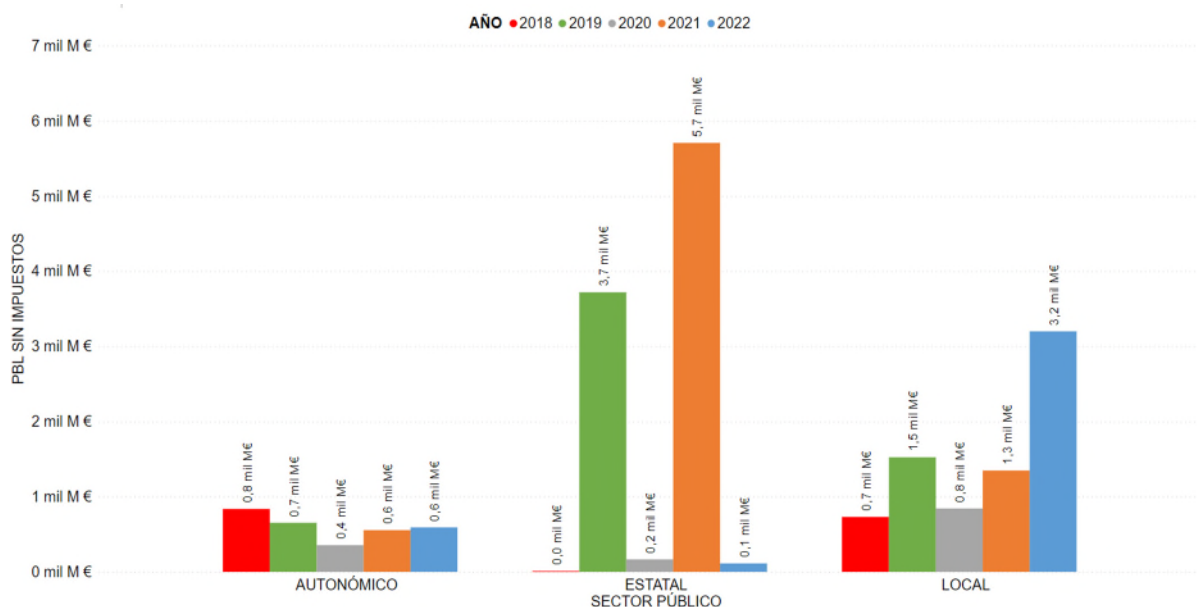
²⁰ Nuevamente debe tenerse en cuenta el efecto provocado por el incremento en el importe económico de los contratos de concesión de servicios, los años en que se licitan por el Sector Público Estatal los conciertos de asistencia sanitaria de las mutualidades de funcionarios públicos.

El Sector Público Local, fue el mayor promotor de licitaciones en importe económico en 2022, con un total de 3.200,27 millones de euros (el 81,96%), al igual que en número de expedientes tramitados, con un total de 2.068, que representan un 82,16% del total.

B. Comparación de licitaciones en el periodo 2018-2022.

1) Volumen por importe económico.

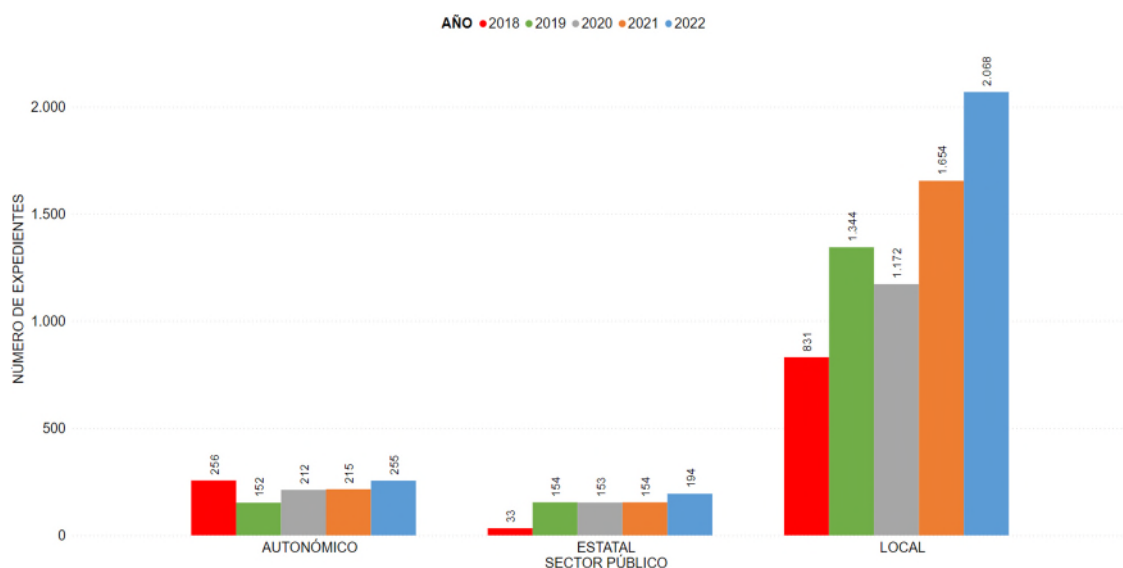
Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Sector público	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del sector	PBL sin impuestos (mil. €)	Peso del sector	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del sector	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del sector	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del sector
Autonómico	836,24	53,26%	652,80	11,07%	354,82	26,01%	554,63	7,29%	591,86	15,16%
Estatal	3,20	0,20%	3.719,27	63,08%	166,25	12,19%	5.707,68	75,00%	112,39	2,88%
Local	730,69	46,54%	1.524,13	25,85%	843,28	61,81%	1.348,20	17,71%	3.200,27	81,96%
Total	1.570,13	100,00%	5.896,21	100,00%	1.364,35	100,00%	7.610,50	100,00%	3.904,52	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Sector público	Número de expedientes	Peso del sector	Número de expedientes	Peso del sector	Número de expedientes	Peso del sector	Número de expedientes	Peso del sector	Número de expedientes	Peso del sector
Autonómico	256	22,86%	152	9,21%	212	13,79%	215	10,63%	255	10,13%
Estatal	33	2,95%	154	9,33%	153	9,95%	154	7,61%	194	7,71%
Local	831	74,20%	1.344	81,45%	1.172	76,25%	1.654	81,76%	2.068	82,16%
Total	1.120	100,00%	1.650	100,00%	1.537	100,00%	2.023	100,00%	2.517	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Como ponen de manifiesto los datos y los gráficos anteriores, los contratos de concesión han tenido una evolución sin una tendencia clara en todo el periodo analizado, marcado por una drástica disminución en volumen económico en 2020, que parece justificada por el efecto de la pandemia del COVID-19, y una recuperación en 2021, superando en importe y número de expedientes los datos observados en 2019. Sin embargo, durante 2022 se vuelve a experimentar una disminución en importe, aunque no en número de expedientes de concesiones tramitados. Se observa una dispar distribución entre sectores, manteniendo una senda más estable el Sector Público Autonómico, mientras los sectores Estatal y Local experimentan variaciones significativas. Con carácter general es el Sector Público Local el que concentra mayor volumen de contratos de concesión, especialmente en número de licitaciones.

La evolución que se observa por sectores entre 2021 y 2022 es la siguiente:

- En el Sector Público Autonómico aumenta ligeramente el volumen económico licitado en 2022, pasando de 554,63 a 591,86 millones de euros (lo que supone un aumento del 6,71%). En número de licitaciones, el incremento es del 18,60%, pasando de 215 a 255 expedientes.
- El Sector Público Estatal por su parte, experimenta una importante caída en el volumen económico que representan sus licitaciones a niveles de 2021, al pasar de 5.707,68 millones licitados, a 112,39 millones en 2022 (lo que representa una disminución del 98,03%), consecuencia de los conciertos para la asistencia sanitaria de MUFACE e ISFAS licitados en 2021, como ya se ha señalado. Sin embargo, el número de licitaciones realizadas aumenta un 25,97% (de 154 a 194).
- El Sector Público Local, sin embargo, aumentó significativamente, un 137,37% en cuanto a volumen económico (desde los 1.348,20 millones de 2021 a los 3.200,27 millones en 2022), y pasando de 1.654 licitaciones a 2.068 en 2022, lo que supone un incremento de más del 25%, debido principalmente al contrato de tratamiento de residuos del Ayuntamiento de Madrid, por la *contenerización, recogida y transporte de residuos* por un PBL sin impuestos de casi 1.370 millones de euros.

En resumen, el número de expedientes tramitados se mantiene en una situación similar en todo el periodo, siendo estable su distribución por sectores y las variaciones anuales. En volumen económico hay importantes variaciones en los sectores Estatal y Local, teniendo el sector Autonómico un comportamiento más estable en todo el periodo.

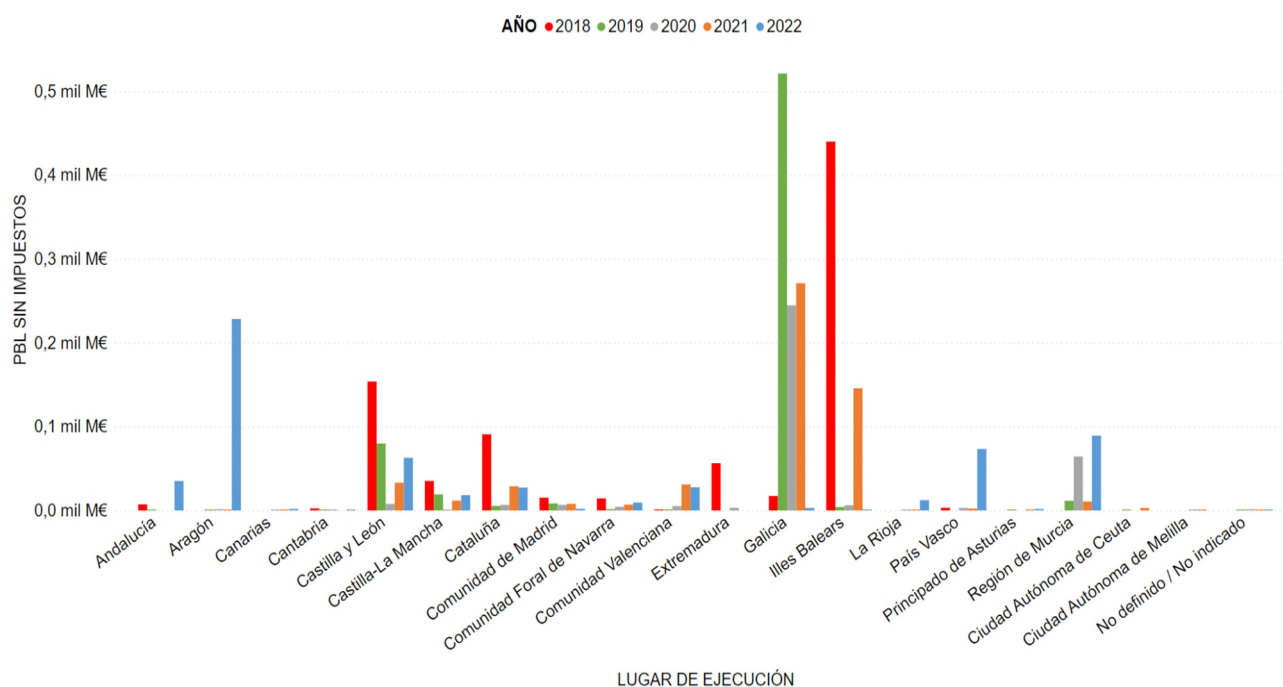
C. Distribución territorial.

1) Volumen por importe económico.

a) Sector Público Autonómico.²¹

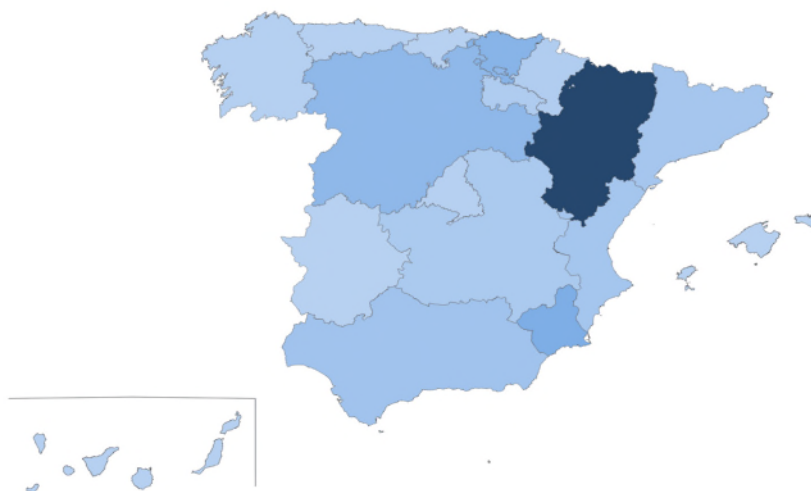
Año	2018		2019		2020		2021		2022	
	Lugar de ejecución	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)
Andalucía	7,17	0,86%	0,16	0,02%			0,00	0,00%	35,10	5,93%
Aragón			0,02	0,00%	1,35	0,38%	0,02	0,00%	228,35	38,58%
Canarias					0,71	0,20%	1,02	0,18%	1,73	0,29%
Cantabria	2,42	0,29%	0,25	0,04%	0,07	0,02%	0,00	0,00%	0,43	0,07%
Castilla y León	153,78	18,39%	79,79	12,22%	7,71	2,17%	33,05	5,96%	62,71	10,60%
Castilla-La Mancha	35,20	4,21%	19,08	2,92%	0,15	0,04%	11,64	2,10%	18,23	3,08%
Cataluña	90,73	10,85%	5,37	0,82%	6,62	1,87%	28,79	5,19%	27,22	4,60%
Comunidad de Madrid	15,18	1,82%	8,30	1,27%	6,62	1,87%	7,78	1,40%	1,84	0,31%
Comunidad Foral de Navarra	14,30	1,71%	1,45	0,22%	4,28	1,21%	6,87	1,24%	9,35	1,58%
Comunidad Valenciana	0,97	0,12%	1,13	0,17%	5,00	1,41%	31,01	5,59%	27,57	4,66%
Extremadura	56,34	6,74%	0,00	0,00%	2,97	0,84%	0,00	0,00%	0,00	0,00%
Galicia	17,23	2,06%	521,13	79,83%	244,57	68,93%	270,96	48,85%	2,84	0,48%
Illes Balears	439,88	52,60%	4,02	0,62%	6,16	1,73%	145,69	26,27%	0,06	0,01%
La Rioja					0,03	0,01%	0,21	0,04%	12,17	2,06%
País Vasco	3,05	0,36%	0,00	0,00%	2,84	0,80%	2,10	0,38%	73,31	12,39%
Principado de Asturias			0,01	0,00%	0,00	0,00%	0,80	0,14%	1,65	0,28%
Región de Murcia	0,00	0,00%	11,50	1,76%	64,27	18,11%	10,62	1,92%	89,17	15,07%
Ciudad Autónoma de Ceuta			0,04	0,01%			2,90	0,52%	0,00	0,00%
Ciudad Autónoma de Melilla					0,08	0,02%	0,31	0,06%		
No definido / No indicado			0,55	0,08%	1,40	0,39%	0,87	0,16%	0,13	0,02%
Total	836,24	100,00%	652,80	100,00%	354,82	100,00%	554,63	100,00%	591,86	100,00%

²¹ Los porcentajes consignados en las tablas con el 0,00% suponen cantidades cuya importancia numérica no alcanza el 0,01%, a diferencia de aquellos casos en los que no figura dato alguno, a los que sí corresponde un valor nulo.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

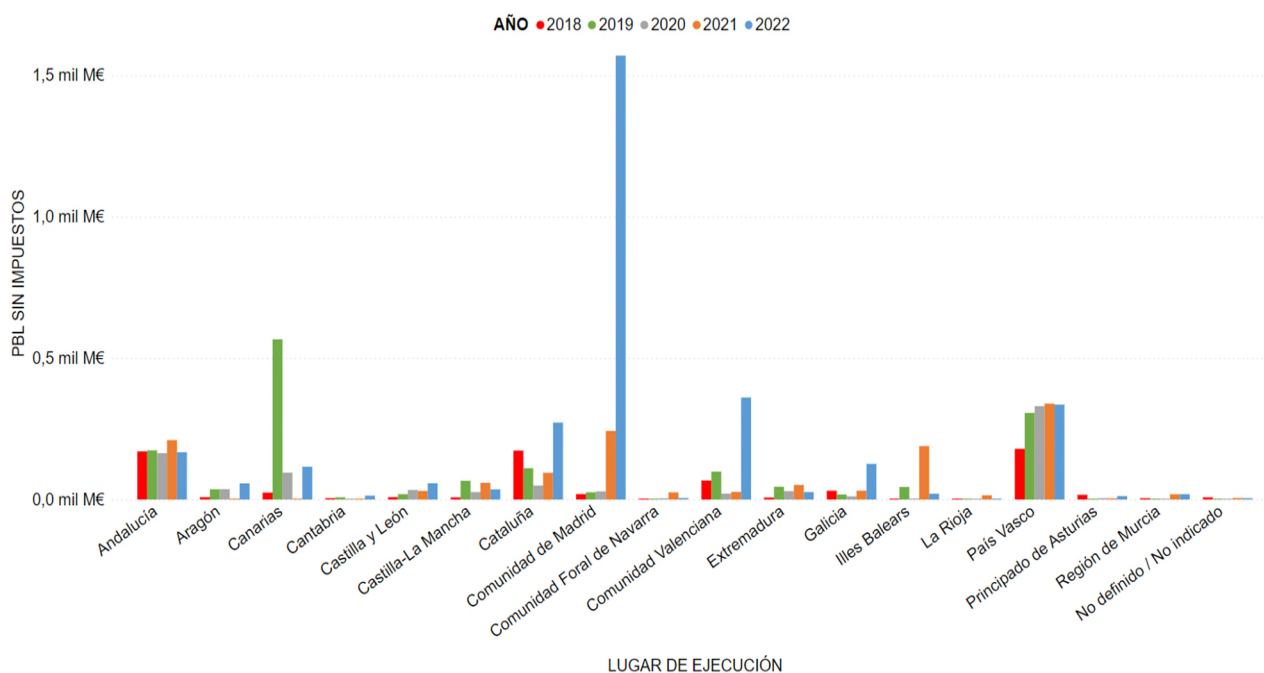
Según estos datos, destaca el especial repunte en la C.A. de Aragón, que pasa de tener una importancia relativa muy baja en los años precedentes, a suponer el 38,58% del total de volumen económico del sector, debido principalmente a dos expedientes de transporte de viajeros por carretera que representan más del 99% del volumen económico total de dicha Comunidad Autónoma. Por el contrario, la C.A. de Galicia, pasa de tener un papel predominante en años precedentes a disminuir su peso hasta el 0,38% del total del sector.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

b) Sector Público Local (por CC.AA.).

Lugar de ejecución	2018		2019		2020		2021		2022	
	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso
Andalucía	170,25	23,30%	173,95	11,41%	163,99	19,45%	210,08	15,58%	167,30	5,23%
Aragón	8,03	1,10%	36,23	2,38%	36,63	4,34%	1,72	0,13%	56,99	1,78%
Canarias	24,56	3,36%	566,77	37,19%	94,90	11,25%	1,38	0,10%	116,05	3,63%
Cantabria	4,56	0,62%	7,69	0,50%	2,30	0,27%	1,93	0,14%	13,69	0,43%
Castilla y León	8,16	1,12%	19,04	1,25%	34,00	4,03%	30,50	2,26%	57,53	1,80%
Castilla-La Mancha	7,49	1,03%	66,25	4,35%	26,30	3,12%	59,07	4,38%	35,90	1,12%
Cataluña	173,17	23,70%	110,83	7,27%	49,35	5,85%	94,52	7,01%	272,25	8,51%
Comunidad de Madrid	19,17	2,62%	25,67	1,68%	28,70	3,40%	242,72	18,00%	1.569,94	49,06%
Comunidad Foral de Navarra	0,44	0,06%	1,92	0,13%	4,12	0,49%	25,35	1,88%	4,96	0,16%
Comunidad Valenciana	66,98	9,17%	98,73	6,48%	21,06	2,50%	27,17	2,01%	360,84	11,28%
Extremadura	7,00	0,96%	45,30	2,97%	29,47	3,50%	51,72	3,84%	26,31	0,82%
Galicia	30,99	4,24%	17,86	1,17%	10,97	1,30%	31,36	2,33%	126,23	3,94%
Illes Balears	1,71	0,23%	44,46	2,92%	3,55	0,42%	188,99	14,02%	20,52	0,64%
La Rioja	0,40	0,06%	0,21	0,01%	1,86	0,22%	14,88	1,10%	0,55	0,02%
País Vasco	179,26	24,53%	306,28	20,10%	330,19	39,16%	338,93	25,14%	335,69	10,49%
Principado de Asturias	16,60	2,27%	1,38	0,09%	4,55	0,54%	4,06	0,30%	12,10	0,38%
Región de Murcia	4,33	0,59%	0,59	0,04%	0,94	0,11%	18,67	1,38%	18,86	0,59%
No definido / No indicado	7,59	1,04%	0,95	0,06%	0,40	0,05%	5,16	0,38%	4,55	0,14%
Total	730,69	100,00%	1.524,13	100,00%	843,28	100,00%	1.348,20	100,00%	3.200,27	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el ámbito Local, en cambio, siguen siendo las entidades radicadas en la C. de Madrid las que con diferencia tiene un mayor peso porcentual sobre el total, que representa el 49,06% del volumen económico del sector. En este sentido, esto se explica, ya que un solo contrato absorbe el 87% del volumen económico de todo el Sector Público Local en dicha Comunidad Autónoma (Contrato de contenerización, recogida y transporte de residuos en la Ciudad de Madrid). No obstante, durante 2022, la C. Valenciana y del País Vasco registraron en su Sector Público Local unos pesos relativos dentro del sector, también significativos, aunque claramente desvirtuados por el gran impacto que el contrato del Ayuntamiento de Madrid tiene sobre el total del sector.

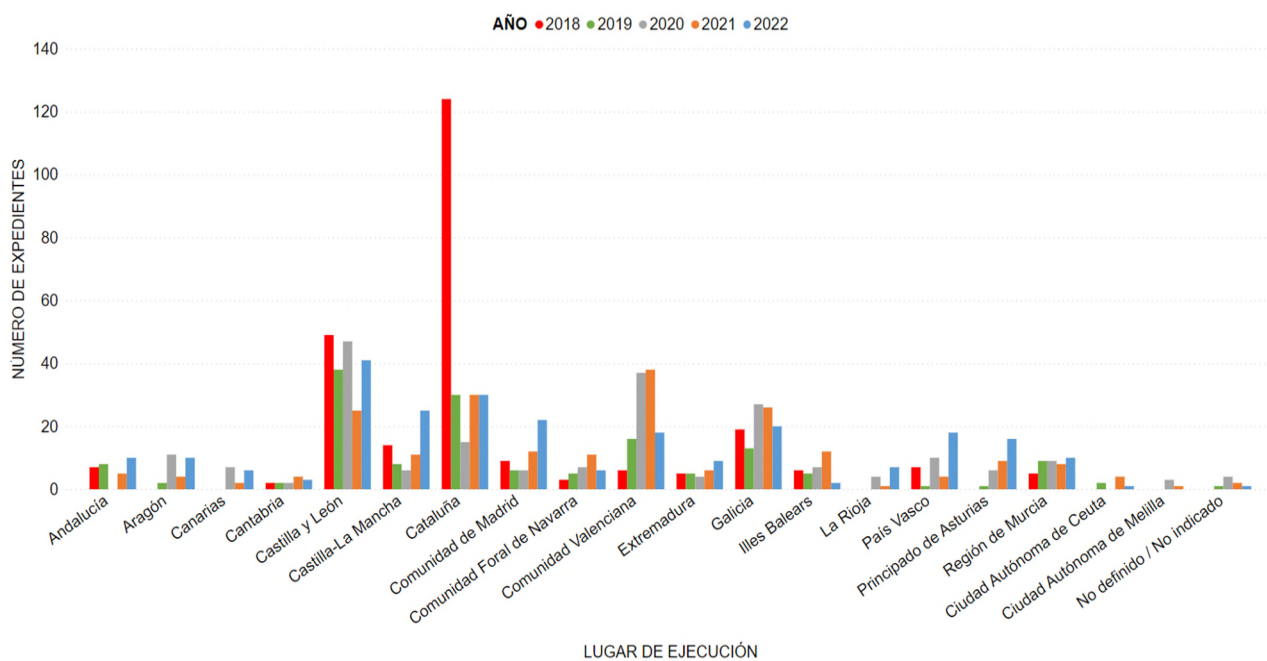


Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

a) Sector Público Autonómico.

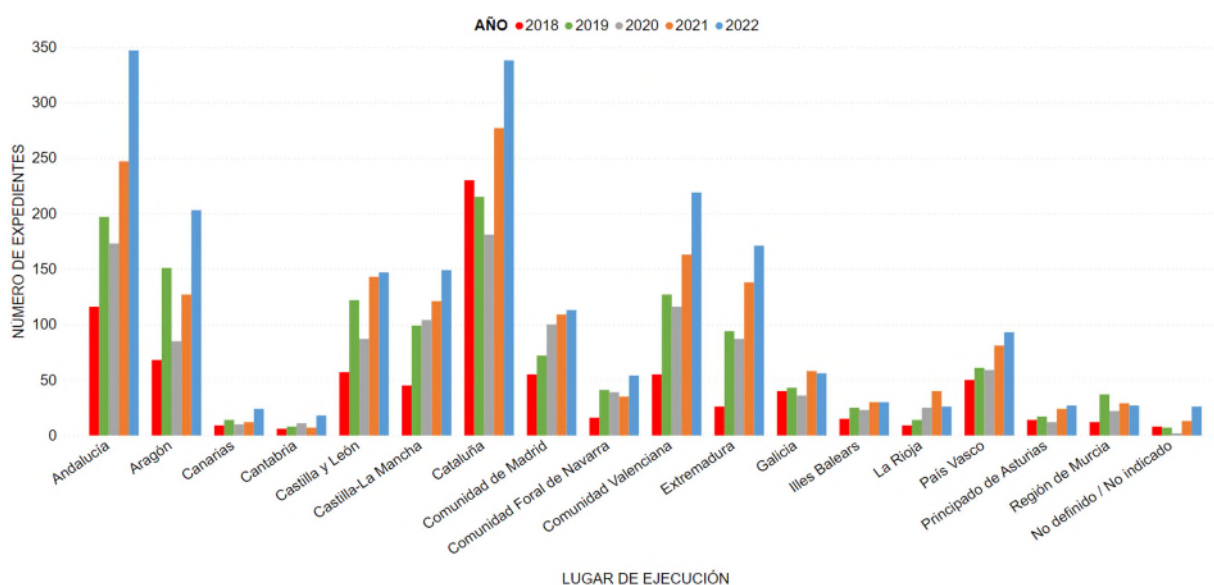
Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Lugar de ejecución	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso
Andalucía	7	2,73%	8	5,26%			5	2,33%	10	3,92%
Aragón			2	1,32%	11	5,19%	4	1,86%	10	3,92%
Canarias					7	3,30%	2	0,93%	6	2,35%
Cantabria	2	0,78%	2	1,32%	2	0,94%	4	1,86%	3	1,18%
Castilla y León	49	19,14%	38	25,00%	47	22,17%	25	11,63%	41	16,08%
Castilla-La Mancha	14	5,47%	8	5,26%	6	2,83%	11	5,12%	25	9,80%
Cataluña	124	48,44%	30	19,74%	15	7,08%	30	13,95%	30	11,76%
Comunidad de Madrid	9	3,52%	6	3,95%	6	2,83%	12	5,58%	22	8,63%
Comunidad Foral de Navarra	3	1,17%	5	3,29%	7	3,30%	11	5,12%	6	2,35%
Comunidad Valenciana	6	2,34%	16	10,53%	37	17,45%	38	17,67%	18	7,06%
Extremadura	5	1,95%	5	3,29%	4	1,89%	6	2,79%	9	3,53%
Galicia	19	7,42%	13	8,55%	27	12,74%	26	12,09%	20	7,84%
Illes Balears	6	2,34%	5	3,29%	7	3,30%	12	5,58%	2	0,78%
La Rioja					4	1,89%	1	0,47%	7	2,75%
País Vasco	7	2,73%	1	0,66%	10	4,72%	4	1,86%	18	7,06%
Principado de Asturias			1	0,66%	6	2,83%	9	4,19%	16	6,27%
Región de Murcia	5	1,95%	9	5,92%	9	4,25%	8	3,72%	10	3,92%
Ciudad Autónoma de Ceuta			2	1,32%			4	1,86%	1	0,39%
Ciudad Autónoma de Melilla					3	1,42%	1	0,47%		
No definido / No indicado			1	0,66%	4	1,89%	2	0,93%	1	0,39%
Total	256	100,00%	152	100,00%	212	100,00%	215	100,00%	255	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

b) Sector Público Local (por CC.AA.).

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Lugar de ejecución	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso	Número de expedientes	Peso
Andalucía	116	13,96%	197	14,66%	173	14,76%	247	14,93%	347	16,78%
Aragón	68	8,18%	151	11,24%	85	7,25%	127	7,68%	203	9,82%
Canarias	9	1,08%	14	1,04%	10	0,85%	12	0,73%	24	1,16%
Cantabria	6	0,72%	8	0,60%	11	0,94%	7	0,42%	18	0,87%
Castilla y León	57	6,86%	122	9,08%	87	7,42%	143	8,65%	147	7,11%
Castilla-La Mancha	45	5,42%	99	7,37%	104	8,87%	121	7,32%	149	7,21%
Cataluña	230	27,68%	215	16,00%	181	15,44%	277	16,75%	338	16,34%
Comunidad de Madrid	55	6,62%	72	5,36%	100	8,53%	109	6,59%	113	5,46%
Comunidad Foral de Navarra	16	1,93%	41	3,05%	39	3,33%	35	2,12%	54	2,61%
Comunidad Valenciana	55	6,62%	127	9,45%	116	9,90%	163	9,85%	219	10,59%
Extremadura	26	3,13%	94	6,99%	87	7,42%	138	8,34%	171	8,27%
Galicia	40	4,81%	43	3,20%	36	3,07%	58	3,51%	56	2,71%
Illes Balears	15	1,81%	25	1,86%	23	1,96%	30	1,81%	30	1,45%
La Rioja	9	1,08%	14	1,04%	25	2,13%	40	2,42%	26	1,26%
País Vasco	50	6,02%	61	4,54%	59	5,03%	81	4,90%	93	4,50%
Principado de Asturias	14	1,68%	17	1,26%	12	1,02%	24	1,45%	27	1,31%
Región de Murcia	12	1,44%	37	2,75%	22	1,88%	29	1,75%	27	1,31%
No definido / No indicado	8	0,96%	7	0,52%	2	0,17%	13	0,79%	26	1,26%
Total	831	100,00%	1.344	100,00%	1.172	100,00%	1.654	100,00%	2.068	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el ámbito del Sector Público Autonómico, la C. de Castilla y León, tiene un peso relativo mayor dentro del sector, con un 16,08% del total, gracias a los 41 expedientes tramitados. La C.A. de Cataluña, con un 11,76%, ocupa el segundo lugar en importancia por número de expedientes tramitados.

En el ámbito del Sector Público Local, son las entidades de Andalucía las que mayor peso porcentual tienen, con un 16,78%, seguidas por las ubicadas en Cataluña con el 16,34% y en la Comunidad Valenciana con el 10,59% del total.

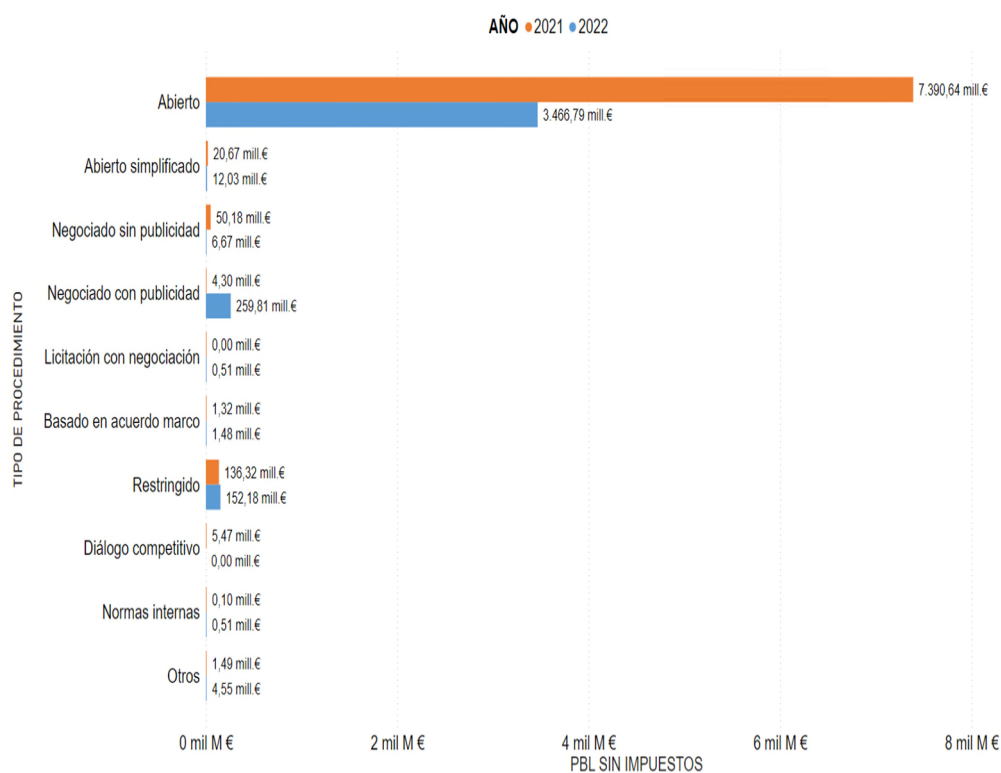
5. Licitaciones por tipo de procedimiento.

A. Distribución del volumen de licitaciones por tipo de procedimiento.²²

1) Volumen por importe económico y variación respecto a 2021.

Tipo de procedimiento	PBL sin impuestos 2021	PBL sin impuestos 2022	Variación 22/21
Abierto	7.390.644.791,80 €	3.466.786.988,56 €	-53,09 %
Abierto simplificado	20.673.656,18 €	12.029.724,92 €	-41,81 %
Negociado sin publicidad	50.175.764,49 €	6.665.562,42 €	-86,72 %
Negociado con publicidad	4.295.640,21 €	259.812.289,28 €	5.948,28 %
Licitación con negociación	4.000,00 €	509.130,00 €	12.628,25 %
Basado en acuerdo marco	1.324.740,48 €	1.477.350,98 €	11,52 %
Restringido	136.323.549,97 €	152.183.298,27 €	11,63 %
Diálogo competitivo	5.467.128,30 €	0,00 €	-100,00 %
Normas internas	100.000,00 €	505.000,00 €	405,00 %
Otros	1.493.103,30 €	4.547.432,00 €	204,56 %
Total	7.610.502.374,73 €	3.904.516.776,43 €	-48,70 %

²² Es importante señalar que los tipos de procedimientos utilizados en este epígrafe responden estrictamente a las denominaciones con las que se han registrado en las plataformas de contratación y no a los procedimientos de adjudicación actualmente previstos en el artículo 131 LCSP.



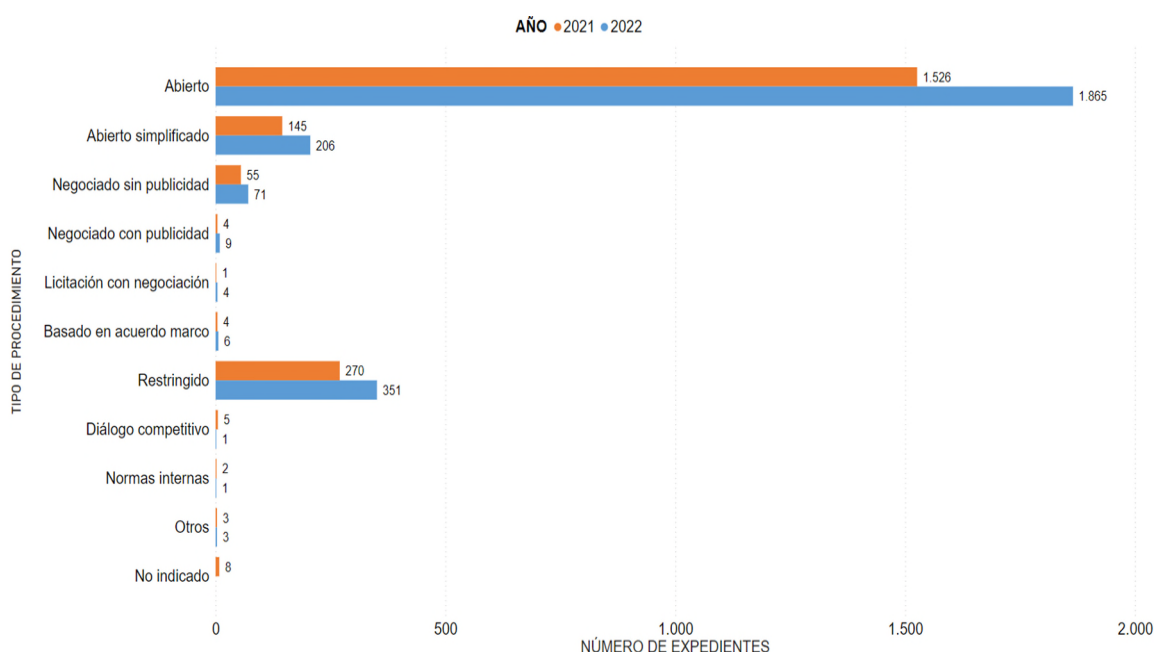
Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El procedimiento utilizado de forma mayoritaria es el abierto, aunque experimenta una caída con respecto a 2021 del 53,09%, que es un porcentaje incluso superior al registrado como caída en el total de contratos de concesión en 2022 (48,70%). Otros procedimientos experimentan variaciones significativas, pero dado el importe que representan y el escaso número de expedientes, no es relevante hacer una valoración específica sobre las mismas, salvo en el procedimiento negociado con publicidad, cuyo incremento se debe a un solo contrato de concesión de obras de un centro residencial²³, licitado en 2022 en el sector público local.

²³ Centro de servicios sociales de Irún (Diputación Foral de Guipúzcoa).

2) Volumen por número de licitaciones y variación respecto a 2021.

Tipo de procedimiento	Número de expedientes 2021	Número de expedientes 2022	Variación 22/21
Abierto	1.526	1.865	22,21 %
Abierto simplificado	145	206	42,07 %
Negociado sin publicidad	55	71	29,09 %
Negociado con publicidad	4	9	125,00 %
Licitación con negociación	1	4	300,00 %
Basado en acuerdo marco	4	6	50,00 %
Restringido	270	351	30,00 %
Diálogo competitivo	5	1	-80,00 %
Normas internas	2	1	-50,00 %
Otros	3	3	0,00 %
No indicado	8		
Total	2.023	2.517	24,42 %



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El procedimiento abierto sigue siendo, con mucha diferencia, el más utilizado, experimentando un crecimiento de más del 22% en número de expedientes tramitados, a pesar de su caída en importe económico.

De los datos anteriores se observan dos situaciones que deben ser destacadas:

- La primera de ellas es la indebida utilización del procedimiento “abierto simplificado” para contratos de concesión, algo que no se contempla en la LCSP, pues su artículo 159, que regula este procedimiento, no

contempla la posibilidad de que los contratos de concesión tanto de obra como de servicios sean tramitados por este procedimiento abierto simplificado.

- La segunda cuestión es que el artículo 131.2 de la LCSP dispone que los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV se adjudicarán mediante el procedimiento restringido regulado en el artículo 160 y siguientes. En este sentido, se ha realizado un análisis de los expedientes tramitados y el resultado es que las licitaciones con algún CPV²⁴ de los contenidos en el citado Anexo IV ascienden a un total de 1.990 expedientes, lo que supone el 79,06% sobre el total de los 2.517 contratos concesionales licitados en 2022.

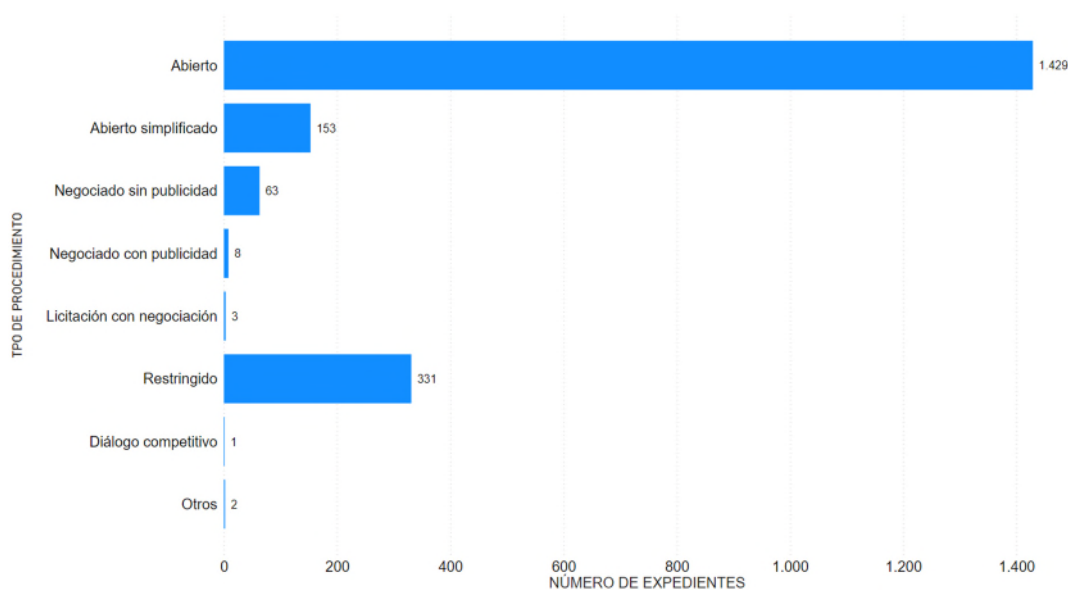
De los 1.990 contratos identificados con un CPV de los incluidos en el Anexo IV de la LCSP, como puede observarse en la tabla siguiente, el 71,81% se habrían tramitado por el procedimiento abierto (79,5% si añadimos los contratos tramitados por el procedimiento abierto simplificado, cuya utilización como se acaba de advertir no está permitida por la LCSP para los contratos de concesión). Tan solo el 16,63% de los expedientes han sido tramitados por el procedimiento restringido, tal y como dispone la LCSP.

En general, existe un importante incumplimiento de lo establecido en el artículo 131.2 de la LCSP, respecto a la obligación de adjudicación de los contratos de concesión mediante el procedimiento restringido.

Contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV

Tipo de procedimiento	Número de expedientes	Peso del tipo
Abierto	1.429	71,81%
Abierto simplificado	153	7,69%
Negociado sin publicidad	63	3,17%
Negociado con publicidad	8	0,40%
Licitación con negociación	3	0,15%
Restringido	331	16,63%
Diálogo competitivo	1	0,05%
Otros	2	0,10%
Total	1.990	100,00%

²⁴ Codificación de la Nomenclatura Vocabulario Común de los Contratos. Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

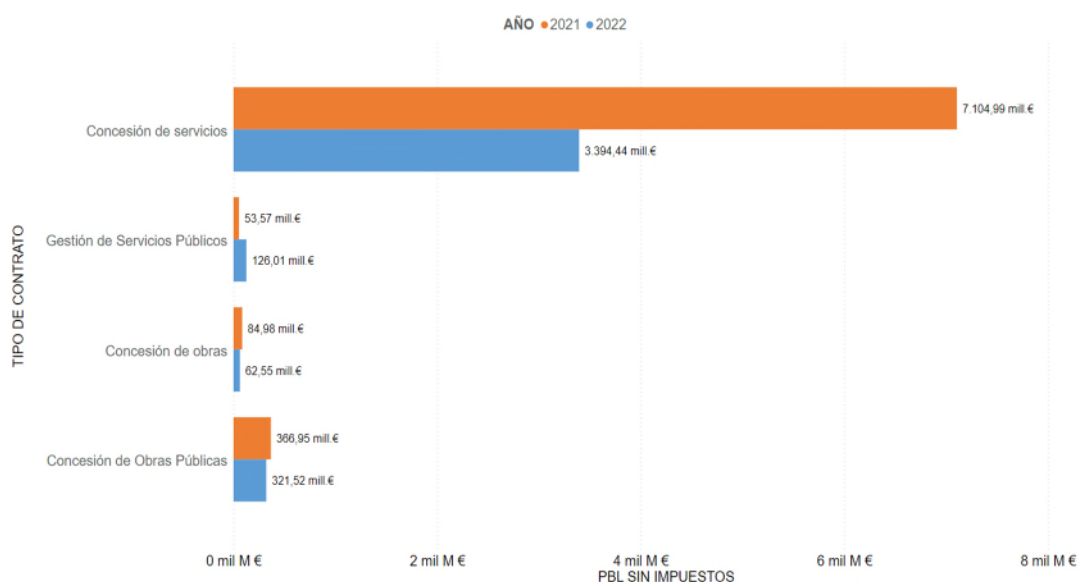
6. Licitaciones por tipo de contrato.

El objeto de este análisis se ha centrado en los cuatro tipos de contratos de concesión que se contemplan en la Plataforma de Contratación del Estado, que incluyen los contratos de concesión de obras (artículos 247 y siguientes) y concesión de servicios (artículos 284 y siguientes), regulados en la LCSP, pero además, se han incluido las antiguas categorías de contratos de concesión de obras públicas y de gestión de servicios públicos, regulados en los artículos 7 y 8 del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, dado que existen contratos de estos tipos que siguen registrándose en PLACSP, bien porque se adjudicaron conforme a la normativa anterior y se refieren a modificaciones o restablecimientos del equilibrio económico de los mismos, o porque, como sucede en la gran mayoría de los casos, han sido registrados así de forma incorrecta en la plataforma.

A. Distribución del volumen de licitaciones por tipo de contrato.

1) Volumen por importe económico y variación respecto a 2021.

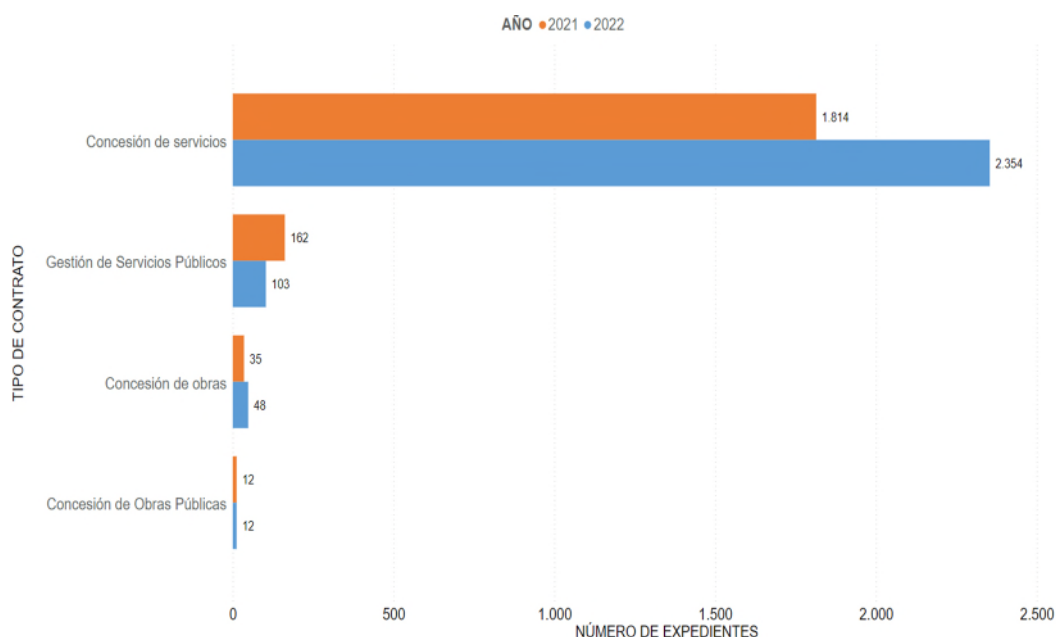
Tipo de contrato	PBL sin impuestos 2021	PBL sin impuestos 2022	Variación 22/21
Concesión de servicios	7.104.991.145,38 €	3.394.440.026,73 €	-52,22 %
Gestión de servicios públicos	53.573.187,80 €	126.006.309,03 €	135,20 %
Concesión de obras	84.984.869,92 €	62.548.897,35 €	-26,40 %
Concesión de obras públicas	366.953.171,63 €	321.521.543,32 €	-12,38 %
Total	7.610.502.374,73 €	3.904.516.776,43 €	-48,70 %



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones y variación respecto a 2021.

Tipo de contrato	Número de expedientes 2021	Número de expedientes 2022	Variación 22/21
Concesión de servicios	1.814	2.354	29,77 %
Gestión de servicios públicos	162	103	-36,42 %
Concesión de obras	35	48	37,14 %
Concesión de obras públicas	12	12	0,00 %
Total	2.023	2.517	24,42 %



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Los contratos de concesión de servicios son ampliamente predominantes frente a los contratos de concesión de obras, dado que suponen casi el 87% del total de contratos de concesión licitados durante 2022, y superaría el 90% si añadimos los registrados en la extinta categoría de los contratos de gestión de servicios públicos, y ello a pesar de que respecto al año 2021 han experimentado una fuerte disminución que, en volumen económico, supone el 52,22%, aunque en número de expedientes licitados, se haya producido un aumento de casi el 30%. Si computamos los contratos de gestión de servicios públicos, la disminución en cuanto a volumen económico sería del 50,82%, mientras que, en cuanto al número de contratos, ha aumentado un 24,34%.

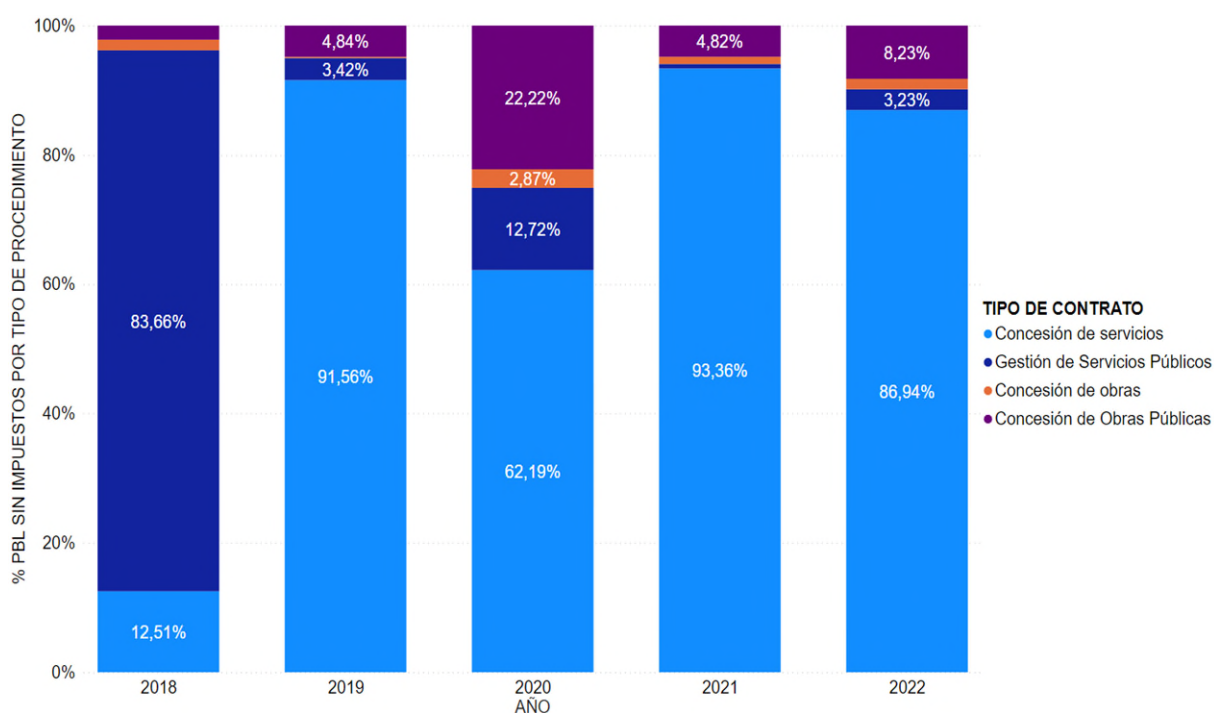
Las variaciones interanuales producidas, además de estar influenciadas en 2020 por efecto de la pandemia del Covid-19, en 2021 experimentaron un fuerte incremento debido, principalmente, a los conciertos de asistencia sanitaria de MUFACE e ISFAS y, en 2022, al contrato de gestión de residuos del Ayuntamiento de Madrid.

En cuanto a los contratos de concesión de obras, durante 2022 el volumen económico licitado ha disminuido más del 26% con respecto a 2021, aunque se hayan licitado un número mayor de contrataciones, en concreto, un 37,14% más. Si analizamos conjuntamente los contratos de concesión de obras y de concesión de obras públicas, en volumen económico disminuyen un 15,02%, mientras que en número aumenta un 27,66%.

B. Comparativa del volumen de licitaciones en el periodo 2018-2022 (por importe económico y por número).

1) Volumen por importe económico.

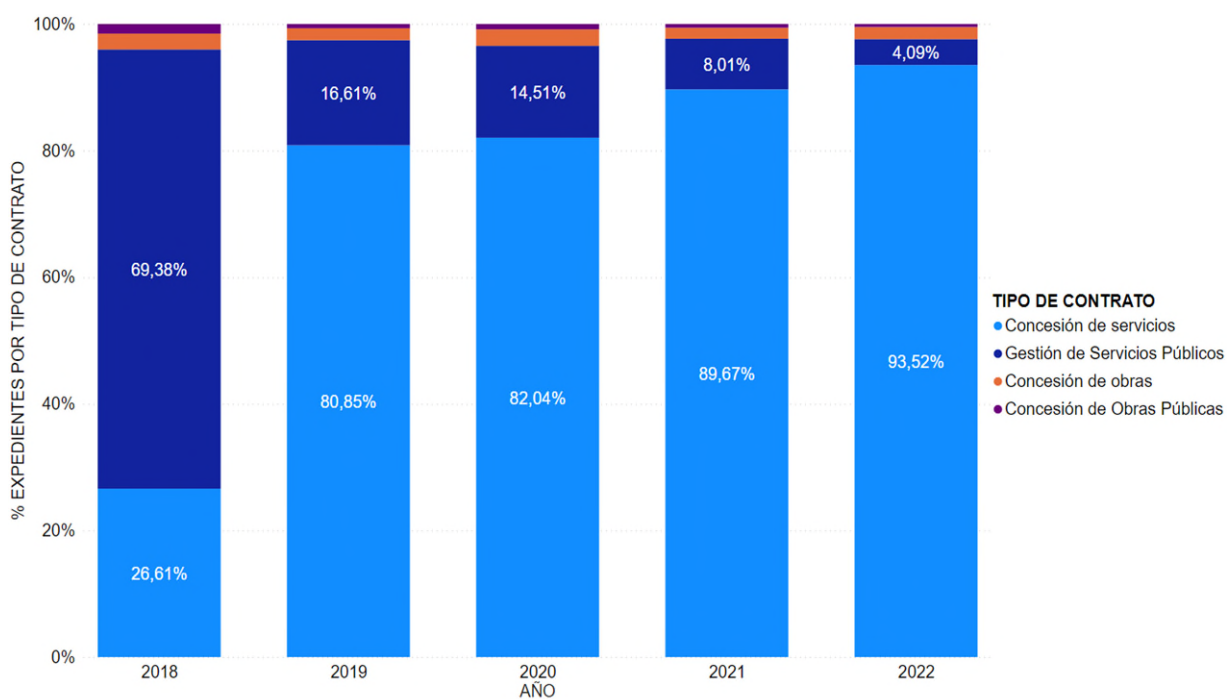
Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	PBL sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo
Concesión de servicios	196,50	12,51%	5.398,34	91,56%	848,44	62,19%	7.104,99	93,36%	3.394,44	86,94%
Gestión de servicios públicos	1.313,56	83,66%	201,54	3,42%	173,51	12,72%	53,57	0,70%	126,01	3,23%
Concesión de obras	25,87	1,65%	11,04	0,19%	39,20	2,87%	84,98	1,12%	62,55	1,60%
Concesión de obras públicas	34,19	2,18%	285,28	4,84%	303,21	22,22%	366,95	4,82%	321,52	8,23%
Total	1.570,13	100,00%	5.896,21	100,00%	1.364,35	100,00%	7.610,50	100,00%	3.904,52	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo	Número de expedientes	Peso del tipo
Concesión de servicios	298	26,61%	1.334	80,85%	1.261	82,04%	1.814	89,67%	2.354	93,52%
Gestión de servicios públicos	777	69,38%	274	16,61%	223	14,51%	162	8,01%	103	4,09%
Concesión de obras	28	2,50%	31	1,88%	40	2,60%	35	1,73%	48	1,91%
Concesión de obras públicas	17	1,52%	11	0,67%	13	0,85%	12	0,59%	12	0,48%
Total	1.120	100,00%	1.650	100,00%	1.537	100,00%	2.023	100,00%	2.517	100,00%



Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El análisis de los contratos de concesión registrados en el periodo 2018-2022 por tipo de contrato, confirma la mayor importancia de los contratos de concesión de servicios que, salvo la significativa disminución experimentada en 2020 debido a la pandemia y a la reducción registrada en 2022, han venido suponiendo, de forma estable, entre el 87% y el 93% del total por volumen económico licitado.

Esta tendencia es más clara si tenemos en cuenta el número de contratos licitados, pues los de concesión de servicios experimentan ligeros aumentos, incluido 2020, para ir ganando peso sobre el total de los contratos de concesión, alcanzando en 2022 un 93,52% del total.

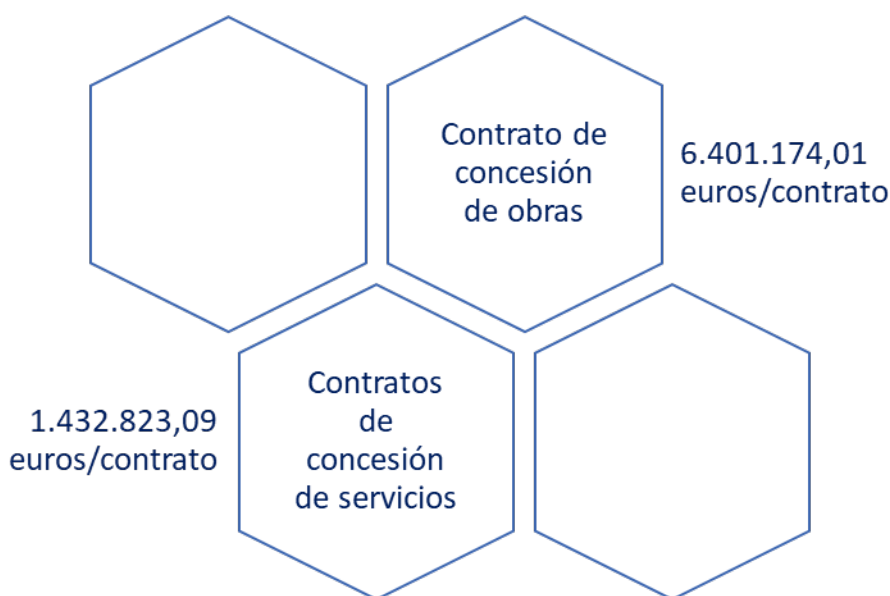
En el conjunto de contratos de concesión se ha más que duplicado el número de expedientes tramitados anualmente, dentro del periodo analizado, al pasar de 1.120 a 2.517 contratos de concesión.

Combinando las dos perspectivas, volumen económico y número de procedimientos, de las dos categorías de contratos de concesión, también podemos calcular el valor unitario medio (lo que podríamos denominar “**densidad económica media de las licitaciones**”) para cada una de las tipologías:²⁵

Si subsumimos en la categoría de “contrato de concesión de obras” la de “contrato concesión de obras públicas” (desaparecida en la LCSP), y en la de “contratos de concesión de servicios” la de “contratos de gestión de servicios públicos” (también desaparecida en la LCSP), obtendríamos los siguientes valores unitarios medios de licitación:

- Contratos de concesión de obras: 6.401.174,01 euros/contrato.
- Contratos de concesión de servicios: 1.432.823,09 euros/contrato.

Densidad media de los contratos de concesión en el 2022



Fuente: elaboración propia OIReScon

²⁵ Según se refleja en el Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, respecto al valor económico de las concesiones en los Estados miembros: “En casi todos los países, el valor de la mediana es inferior al valor medio tanto en el período anterior como posterior a la Directiva de Concesiones. Esto indica que un gran número de concesiones tienen un valor relativamente bajo y el promedio está impulsado por unos pocos valores altos”.

C. Distribución sectorial de las concesiones en 2022 según CPV.

Para concluir este apartado del informe, se recogen en las dos tablas siguientes los CPV más frecuentes registrados en las licitaciones de concesiones de obras y concesiones de servicios en 2022 (número de licitaciones que indican algún CPV dentro de la División correspondiente).

Se han seleccionado los contratos licitados en función de los CPV a nivel de los dos primeros dígitos de su código, con la idea de ofrecer la distribución de la contratación de concesiones por sectores de actividad. Hay que tener en cuenta que, en cada contrato seleccionado puede haber varios CPV con lo que se podrían producir duplicidades en la selección. No obstante, al haber seleccionado los CPV agrupados en sus dos primeros dígitos, la posibilidad de estas duplicidades, se reduce considerablemente.

Concesiones de servicios

CPV-División	2018	2019	2020	2021	2022
55000000-Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.	355	845	783	1097	1577
92000000-Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.	200	271	209	356	345
85000000-Servicios de salud y asistencia social.	253	125	105	113	119
98000000-Otros servicios comunitarios, sociales o personales.	58	94	99	121	162
80000000-Servicios de enseñanza y formación.	56	77	93	125	111
90000000-Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente.	34	71	52	61	72
79000000-Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.	37	47	31	46	56
60000000-Servicios de transporte (excluido el transporte de residuos).	30	38	55	38	48

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Concesiones de obras

CPV-División	2018	2019	2020	2021	2022
45000000-Trabajos de construcción.	37	27	40	46	58
71000000-Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.	3	7	5	5	8
98000000-Otros servicios comunitarios, sociales o personales.	2	2	8	4	7
92000000-Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.	3	2	2	6	6
85000000-Servicios de salud y asistencia social.	3	5	1	2	3
55000000-Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.	1	1	3	4	2
79000000-Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.		5	1	1	1
09000000-Derivados del petróleo, combustibles, electricidad y otras fuentes de energía.	1	2	4		

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Con estas cautelas, se observa que en el caso de las concesiones de servicios la mayor concentración se produce en los “servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración” en primer lugar, seguidos por los “servicios de esparcimiento, culturales y deportivos”. En el caso de las concesiones de obras, son los “trabajos de construcción” los que ocupan la primera posición.

La conclusión de este análisis es esencialmente coincidente con la alcanzada en el informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, donde se manifiesta que: “Los sectores con mayor número de adjudicaciones de concesiones desde 2016 son: 1) los servicios de hostelería, restauración y comercio minorista; 2) los servicios recreativos, culturales y deportivos; y 3) los trabajos de construcción”.

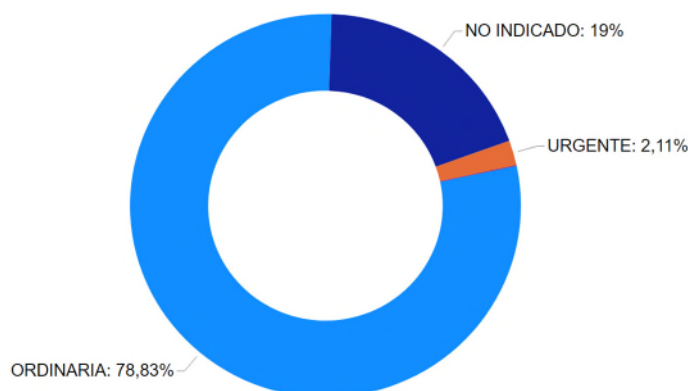
7. Licitaciones por tipo de tramitación.

A. Distribución del volumen de licitaciones por tipo de tramitación.

En primer lugar, debe advertirse que en este indicador existe un peso relevante de contratos de los que se desconoce el tipo de tramitación (signado como “no indicado”), al tratarse de un dato que no es ofrecido en “datos abiertos y reutilizables” por las plataformas de contratación autonómicas que no están integradas en PLACSP, lo cual impide un estudio con significación suficiente de la distribución por sectores públicos de la tipología de tramitación a la que se dedica este apartado. A pesar de dicha limitación se incorporan a este estudio las conclusiones alcanzadas, al considerarse del suficiente interés.

1) Volumen por importe económico y variación respecto a 2021.

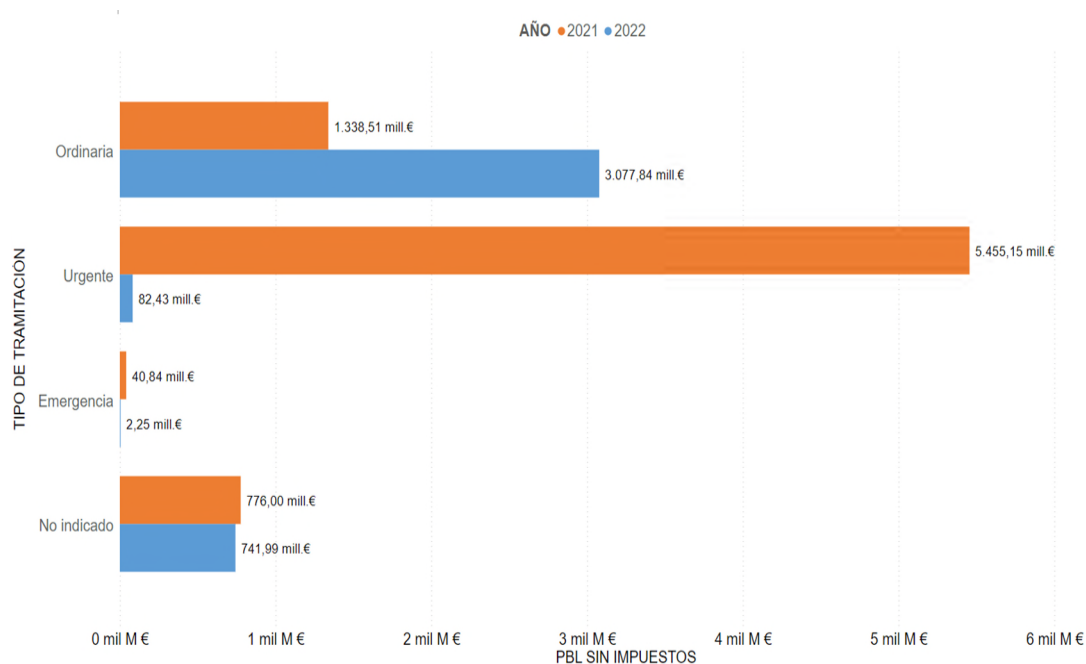
Tipo de tramitación	PBL sin impuestos	Peso del tipo
Ordinaria	3.077.843.368,71 €	78,83%
Urgente	82.427.466,12 €	2,11%
Emergencia	2.253.133,64 €	0,06%
No indicado	741.992.807,96 €	19,00%
Total	3.904.516.776,43 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Variación del volumen económico por tipo de tramitación respecto a 2021:

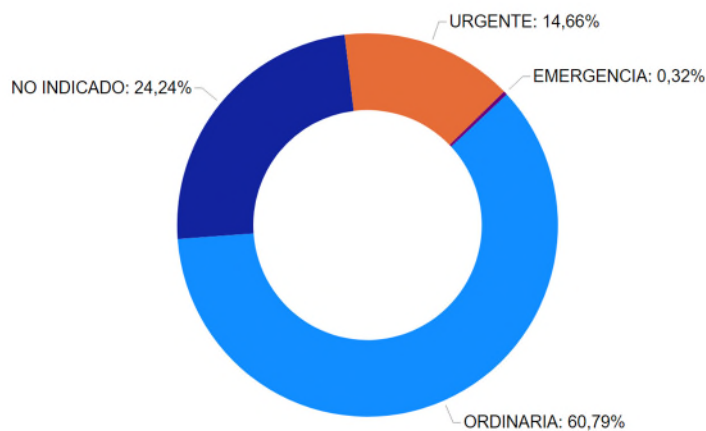
Tipo de tramitación	PBL sin impuestos 2021	PBL sin impuestos 2022	Variación 22/21
Ordinaria	1.338.513.808,67 €	3.077.843.368,71 €	129,94 %
Urgente	5.455.145.007,65 €	82.427.466,12 €	-98,49 %
Emergencia	40.842.127,04 €	2.253.133,64 €	-94,48 %
No indicado	776.001.431,37 €	741.992.807,96 €	-4,38 %
Total	7.610.502.374,73 €	3.904.516.776,43 €	-48,70 %



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones y variación respecto a 2021.

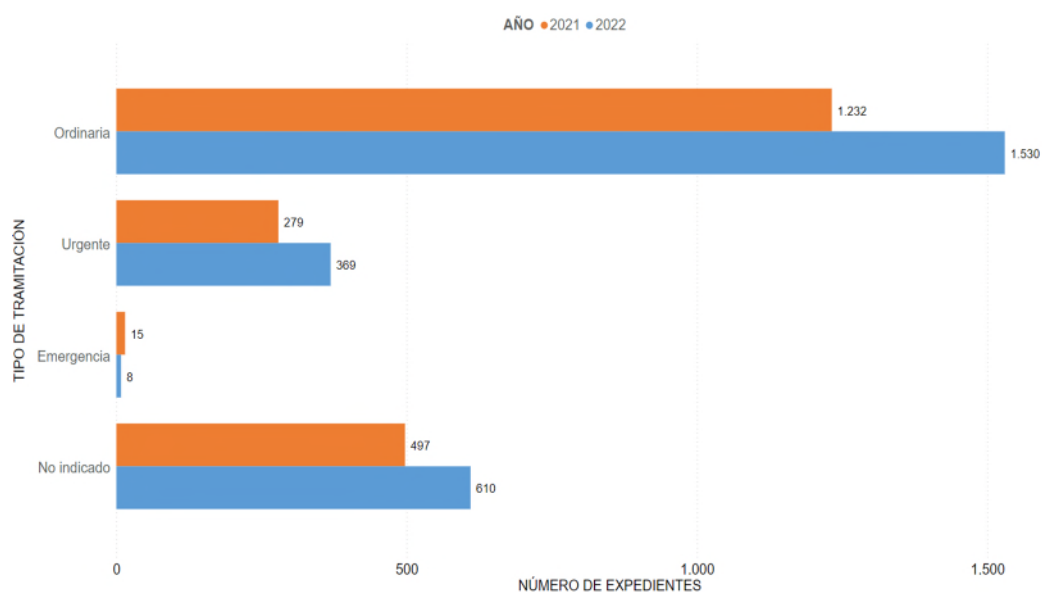
Tipo de tramitación	Número de expedientes	Peso del tipo
Ordinaria	1.530	60,79%
Urgente	369	14,66%
Emergencia	8	0,32%
No indicado	610	24,24%
Total	2.517	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Variación del número de licitaciones por tipo de tramitación respecto a 2021:

Tipo de tramitación	Número de expedientes 2021	Número de expedientes 2022	Variación 22/21
Ordinaria	1.232	1.530	24,19 %
Urgente	279	369	32,26 %
Emergencia	15	8	-46,67 %
No indicado	497	610	22,74 %
Total	2.023	2.517	24,42 %



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Analizando los contratos de concesión registrados, en función del tipo de tramitación utilizada en su licitación, se observa que casi el 80% del volumen económico ha sido tramitado por tramitación ordinaria, representando la tramitación de urgencia y emergencia un porcentaje muy bajo (2,1% del total). En cuanto al número de expedientes licitados, la tramitación ordinaria supone más del 60% del total, mientras que la tramitación urgente supone casi el 15% del total de expedientes. Los expedientes cuyo tipo de tramitación no está indicado en PLACSP suponen el 24,24% del total de expedientes, representando un 19% en cuanto a su volumen económico.

8. Lotes licitados distribuidos por tipo de resultado alcanzado en 2022.

Tal y como se contempla en la metodología utilizada²⁶, el análisis de este indicador, referido a los resultados obtenidos en los procedimientos de licitación, únicamente puede realizarse por número de lotes al no estar disponible dicha distribución por importe económico en los lotes correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas que no se encuentran integradas en PLACSP.

También quedó señalado en la metodología que, en general, en PLACSP no queda asignado el resultado “formalizado” a los perfiles del contratante integrados en dicha plataforma. Por ello, en la valoración que se realice resultará oportuno evaluar de forma agregada los resultados de “adjudicado” y de “formalizado”.²⁷

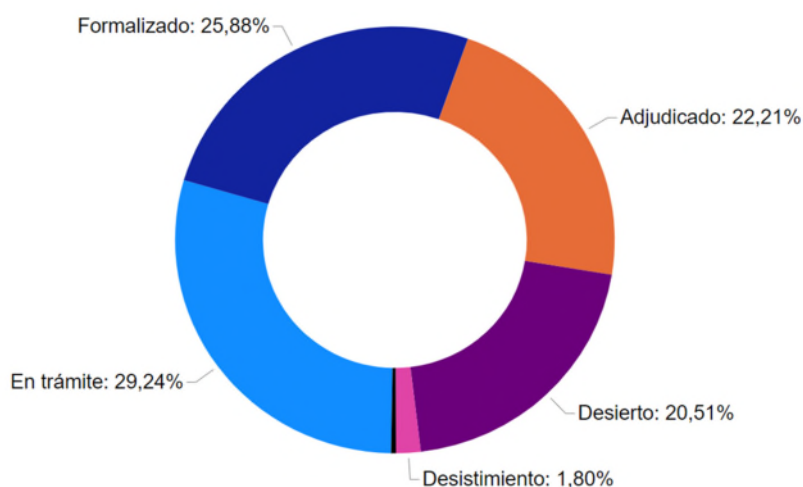
A pesar de estas dificultades, los resultados que se alcanzan -incluso con las limitaciones indicadas- son lo suficientemente significativos como para que resulte de interés incorporarlos en este informe.

A. Distribución del volumen de licitaciones según el resultado obtenido.

Resultado tramitación	Número de lotes/contratos	Peso del resultado
En trámite	894	29,24%
Formalizado	791	25,88%
Adjudicado	679	22,21%
Desierto	627	20,51%
Desistimiento	55	1,80%
Renuncia	11	0,36%
Total	3.057	100,00%

²⁶ Dicha metodología es homogénea con la utilizada en el módulo I de Cifras de la contratación pública del IAS 2023.

²⁷ Por esta Oficina se comprobó que, hasta mitad del año 2022, en datos abiertos de PLACSP no quedaba asignado el resultado “formalizado” a los perfiles del contratante integrados en dicha plataforma. Esta circunstancia, que se ha venido poniendo de manifiesto en los IAS elaborados por la OIReScon, parece haber quedado ya resuelta.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En consecuencia, de los lotes cuya licitación se inició durante 2022, se adjudicaron o formalizaron el 48,24% (25,88% + 22,21%). El 20,51% resultaron desiertos, se produjo el desistimiento en el 1,80% y la renuncia en el 0,36% de ellos. El 29,24% continuaban en trámite en el momento en que se produce la extracción de datos.²⁸

Tal y como se refleja en el módulo I del IAS 2023 publicado por esta Oficina, estos mismos datos registrados para el conjunto de la contratación pública en 2022 fueron: adjudicación y formalización 78,24%, desiertos 9,93%, desistidos 1,23%, renuncia 0,14% y en trámite el 10,45%.

De lo que puede deducirse una singularidad de estos procedimientos, que cuentan con una tramitación más compleja (porcentualmente se adjudican y formalizan notablemente menos lotes: el 48,24% frente al 78,24%, quedando por tanto en tramitación un número sensiblemente mayor: el 29,24% frente al 10,45%), y sobre todo un nivel de lotes que resultaron desiertos de más del doble 20,51% en concesiones frente al 9,93% registrado para el conjunto de la contratación pública.²⁹

²⁸ Debe recordarse que los datos corresponden a la situación registrada en PLACSP a 31 de marzo de 2023, como ya se puso de manifiesto en el apartado dedicado a la metodología. Este mismo criterio es el establecido en la elaboración de los Informes Anuales de Supervisión de esta Oficina, lo que permite una comparación homogénea en el análisis de las series anuales de datos.

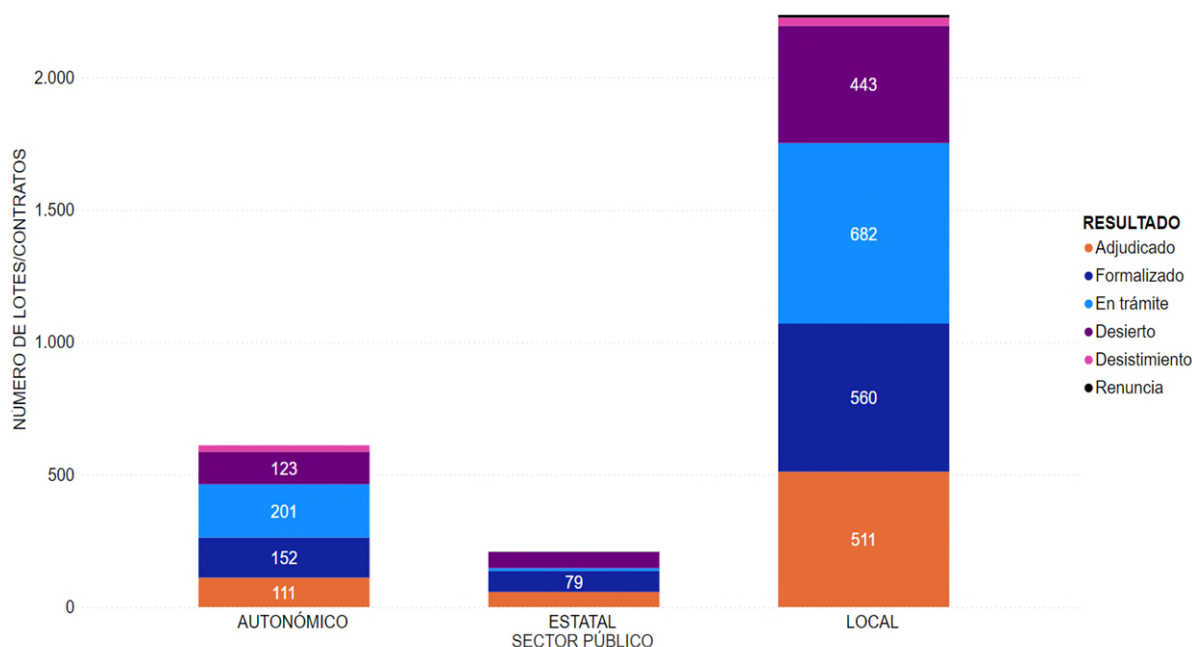
²⁹ Téngase en cuenta que el 9,93% de lotes licitados que resultaron desiertos en el conjunto de la contratación pública en España en 2022, ya supuso un incremento casi de dos puntos porcentuales frente al dato registrado en el año 2021 (8,08%). Véase a este respecto el módulo I del IAS 2023, referido a las Cifras de la contratación pública en 2022.

Este último dato es especialmente preocupante, ya en sí mismo, porque supone que más de uno de cada cinco contratos de concesiones licitados resultan desiertos, lo que condensa una problemática en términos de eficiencia en la tramitación por los órganos de contratación de estos procedimientos y singularmente de la ausencia de concurrencia empresarial adecuada o interesada en el contrato, o lo que es lo mismo, un importante desencuentro entre la demanda prestacional de obras y servicios concesionales que realiza el sector público y la oferta que de ellos se efectúan por la parte empresarial.

El nivel de adjudicaciones desiertas supone más del doble, un 20,51% en concesiones, respecto al 9,93% observado para el conjunto de la contratación pública.

B. Distribución del volumen de licitaciones por sectores públicos según el resultado obtenido.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	Número de lotes/ contratos	Peso del resultado	Número de lotes/ contratos	Peso del resultado	Número de lotes/ contratos	Peso del resultado
En trámite	201	32,90%	11	5,26%	682	30,49%
Formalizado	152	24,88%	79	37,80%	560	25,03%
Adjudicado	111	18,17%	57	27,27%	511	22,84%
Desierto	123	20,13%	61	29,19%	443	19,80%
Desistimiento	24	3,93%			31	1,39%
Renuncia			1	0,48%	10	0,45%
Total	611	100,00%	209	100,00%	2.237	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

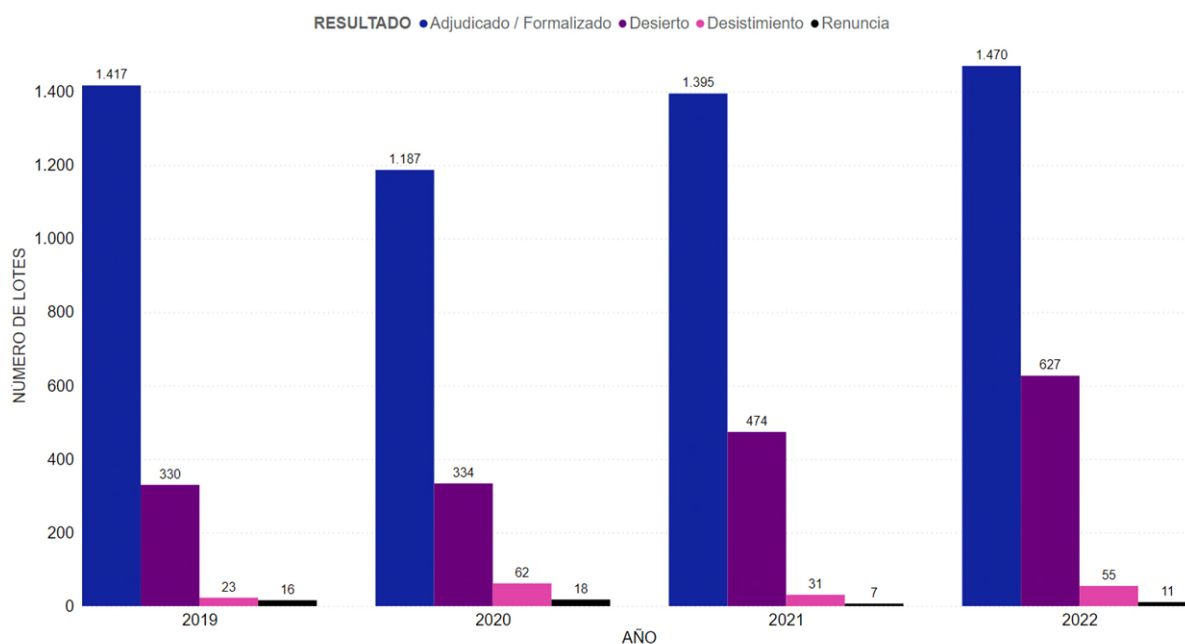
Por sectores públicos, destaca el Sector Público Estatal, que ha visto cómo casi el 30% de sus licitaciones concesionales en 2022 han quedado desiertas.

C. Comparación del volumen de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2019-2022.

A continuación se realiza un análisis eliminando los expedientes registrados como “en trámite”, para poder efectuar una comparación que suprima el sesgo que dichos expedientes introducen, toda vez que, estos expedientes están llamados a resolverse incrementando los demás tipos de resultado³⁰. Con ello se pretende que los resultados que indican la conclusión de la tramitación de las licitaciones no se diluyan por el efecto de los que se encuentran “en tramitación”.

³⁰ Particularmente en lo que respecta a los resultados finales de las licitaciones del ejercicio 2022, ya que la extracción de datos para este estudio, como se ha señalado, se produjo el 31 de marzo de 2023. En los demás ejercicios también se observa, por una parte, un cierto deslizamiento debido a expedientes que se resuelven con mucho retardo, y a diversos ajustes que se producen en las plataformas de contratación (corrección de errores, adecuación de criterios de registro, etc.); y por otra parte, porque se comprueba que en un cierto porcentaje de expedientes no se modifica su situación de “en trámite” a pesar de que en realidad la licitación sí que haya pasado a un estado de resultado definitivo.

Año	2019		2020		2021		2022	
Resultado	Número de lotes/contratos	Peso del resultado	Número de lotes/contratos	Peso del resultado	Número de lotes/contratos	Peso del resultado	Número de lotes/contratos	Peso del resultado
Adjudicado	921	51,57%	761	47,53%	1.068	56,00%	679	31,39%
Formalizado	496	27,77%	426	26,61%	327	17,15%	791	36,57%
Desierto	330	18,48%	334	20,86%	474	24,86%	627	28,99%
Desistimiento	23	1,29%	62	3,87%	31	1,63%	55	2,54%
Renuncia	16	0,90%	18	1,12%	7	0,37%	11	0,51%
Total	1.786	100,00%	1.601	100,00%	1.907	100,00%	2.163	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Lo significativo de los resultados de este análisis, es la evolución al alza, en todo el periodo, de las licitaciones que quedan desiertas, pasando desde el 18,45% en 2019, hasta llegar casi al 29% en 2022, último año analizado.

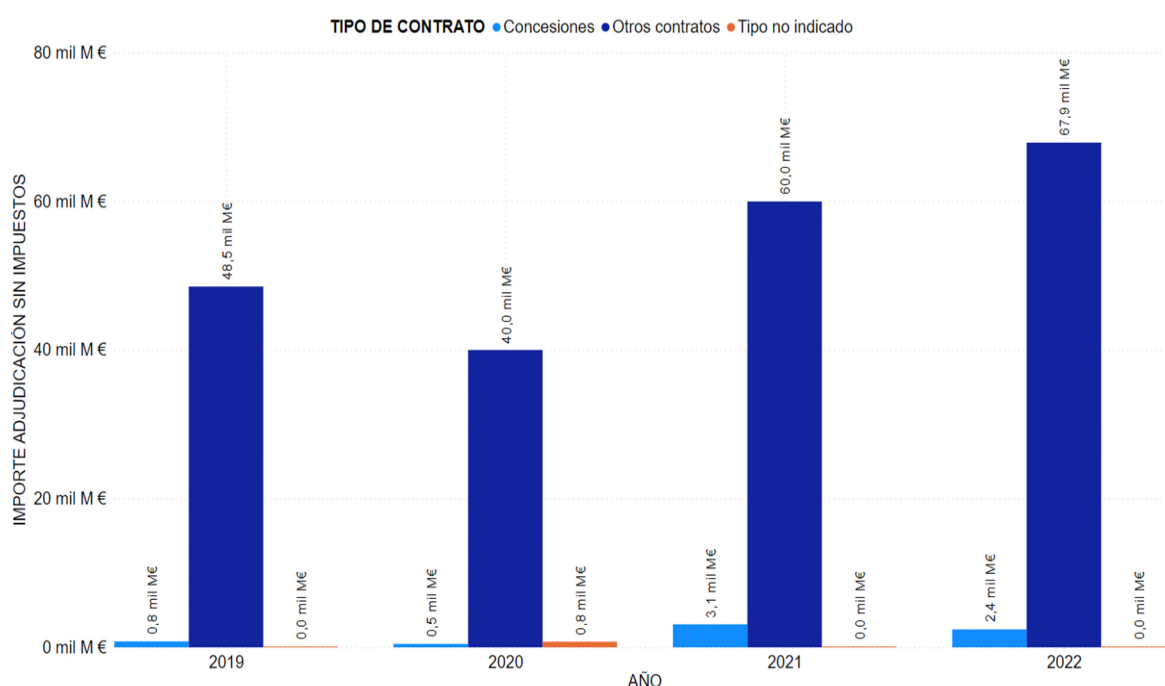
Esta tendencia creciente refuerza la preocupante conclusión alcanzada en el apartado anterior, sobre el alto grado de procedimientos contratación concesional que quedan desiertos.

9. Volumen de adjudicaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública en 2022.

A. Volumen de adjudicaciones en el periodo 2018-2022.

1) Volumen por importe económico.

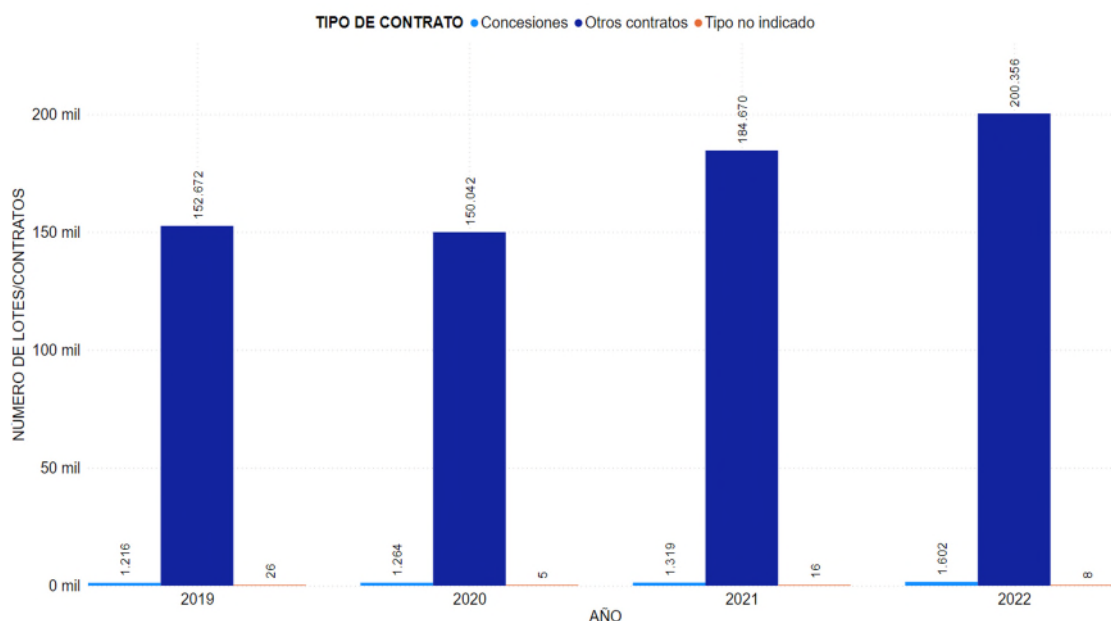
Año	2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo
Concesiones	794,15	1,61%	451,97	1,10%	3.092,68	4,90%	2.411,48	3,43%
Otros contratos	48.530,71	98,39%	39.997,23	97,06%	59.972,78	95,08%	67.892,01	96,57%
Tipo no indicado	2,06	0,00%	759,42	1,84%	11,75	0,02%	1,22	0,00%
Total	49.326,91	100,00%	41.208,62	100,00%	63.077,21	100,00%	70.304,70	100,00%



Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de licitaciones.

Año	2019		2020		2021		2022	
Tipo de contrato	Número de lotes/contratos	Peso del tipo	Número de lotes/contratos	Peso del tipo	Número de lotes/contratos	Peso del tipo	Número de lotes/contratos	Peso del tipo
Concesiones	1.216	0,79%	1.264	0,84%	1.319	0,71%	1.602	0,79%
Otros contratos	152.672	99,19%	150.042	99,16%	184.670	99,28%	200.356	99,20%
Tipo no indicado	26	0,02%	5	0,00%	16	0,01%	8	0,00%
Total	153.914	100,00%	151.311	100,00%	186.005	100,00%	201.966	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Como se observa en las tablas anteriores, el **peso de los contratos de concesión adjudicados ascendió al 3,43% en importe económico** (presupuesto de adjudicación sin impuestos) **y al 0,79% en número, respecto al total de las adjudicaciones registradas en España durante 2022.**

A este respecto resulta de interés comentar que, en informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, se manifiesta que *“El valor total de las concesiones cubiertas por la Directiva y adjudicadas entre 2016 y 2021 se estima en 377.500 millones euros. El valor total de las concesiones representa el 12% del total anual del mercado de contratación pública cubierto por las tres Directivas sobre contratación pública combinadas. La Directiva se aplica a las concesiones de valor igual o superior a 5.382.000 euros.”*

Lo cual pone de relieve que el peso de las adjudicaciones de contratos de concesión registradas en España durante 2022 (donde se han incluido las de todos los importes), queda lejos de la media de adjudicaciones establecida entre 2016 y 2021 en los países de la Unión Europea tomado como referencia ese nivel del 12%.

Las adjudicaciones de contratos de concesión registradas en España durante 2022 ascienden en su conjunto al 3,43% del total de la contratación pública en peso por importe económico, lejos de la media de adjudicaciones establecida entre 2016 y 2021 en los países de la Unión Europea que representa el 12% del total anual del mercado de contratación pública.

B. Volumen por sectores públicos.

1) Volumen por importe económico.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso del tipo
Concesiones	184,49	0,71%	5,67	0,03%	2.221,31	10,15%
Otros contratos	25.834,86	99,29%	22.403,34	99,97%	19.653,81	89,85%
Tipo no indicado	1,22	0,00%				
Total	26.020,57	100,00%	22.409,01	100,00%	21.875,13	100,00%

Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de adjudicaciones.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	Número de lotes/contratos	Peso del tipo	Número de lotes/contratos	Peso del tipo	Número de lotes/contratos	Peso del tipo
Concesiones	328	0,51%	143	0,32%	1.131	1,23%
Otros contratos	64.524	99,48%	45.056	99,68%	90.776	98,77%
Tipo no indicado	8	0,01%				
Total	64.860	100,00%	45.199	100,00%	91.907	100,00%

Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

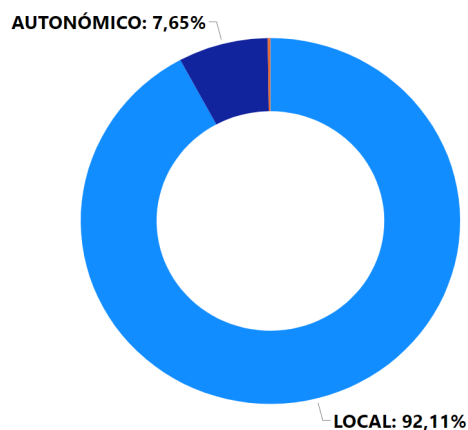
En el análisis por sectores públicos, es interesante señalar que es el Sector Público Local el que concentra el mayor volumen de concesiones adjudicadas sobre el total de la contratación pública de su sector, con un peso específico del 10,15% en cuanto a importe económico, y un 1,23% si se tiene en cuenta el número de adjudicaciones. Tanto el Sector Público Autonómico como el Estatal tienen una importancia muy reducida en el volumen de adjudicaciones de contratos de concesión. El Sector Público Autonómico registró un peso del 0,71% en cuanto a volumen económico y un 0,51% en número de adjudicaciones, mientras que el Sector Público Estatal supone solamente un 0,03% en cuanto a volumen económico sobre el total contratado en 2022, y un 0,32% en cuanto al número de adjudicaciones.

10. Volumen de adjudicaciones de la contratación de concesiones durante 2022.³¹

A. Distribución del volumen de adjudicaciones por sectores públicos.

1) Volumen por importe de adjudicación (PA) y variación respecto a 2021.

Sector público	Importe adjudicado sin impuestos	Peso del sector
Autonómico	184.488.491,17 €	7,65%
Estatad	5.674.332,61 €	0,24%
Local	2.221.314.883,17 €	92,11%
Total	2.411.477.706,95 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIR_eScon

³¹ Tal y como se describe en la metodología, a partir del presente epígrafe se adopta la perspectiva de la adjudicación para cada expediente de contratación (o en su caso "lote" en el que pudiera encontrarse dividido el contrato), cuya licitación pudiera haberse producido a partir de 2018, año de la entrada en vigor de la actual LCSP.

Por otra parte, conforme a la información facilitada en datos abiertos por las Plataformas de contratación, en el número de unidades de adjudicación se encuentran computadas indistintamente los contratos adjudicados y los lotes en el caso de que existan divisiones en lotes de dichos contratos.

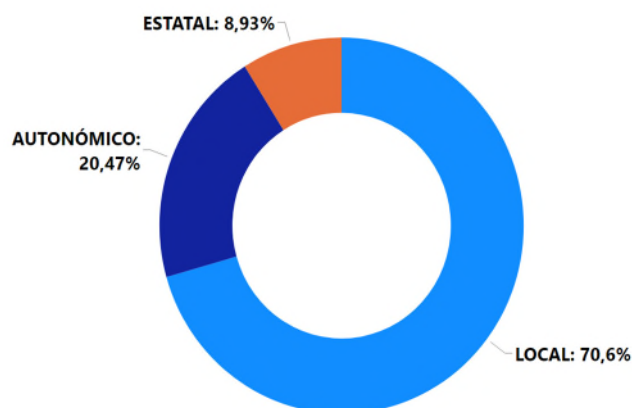
Variación del volumen económico de adjudicaciones respecto a 2021:

Sector público	Importe adjudicado sin impuestos 2021	Importe adjudicado sin impuestos 2022	Variación 22/21
Autonómico	337.372.257,68 €	184.488.491,17 €	-45,32 %
Estatal	2.063.018.642,93 €	5.674.332,61 €	-99,72 %
Local	692.291.908,32 €	2.221.314.883,17 €	220,86 %
Total	3.092.682.808,93 €	2.411.477.706,95 €	-22,03 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de lotes y variación respecto a 2021.

Sector público	Número de lotes/contratos	Peso del sector
Autonómico	328	20,47%
Estatal	143	8,93%
Local	1.131	70,60%
Total	1.602	100,00%



Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Variación del número de adjudicaciones respecto a 2021:

Sector público	Número de lotes/contratos adjudicados 2021	Número de lotes/contratos adjudicados 2022	Variación 22/21
Autonómico	270	328	21,48 %
Estatal	127	143	12,60 %
Local	922	1.131	22,67 %
Total	1.319	1.602	21,46 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El volumen de adjudicaciones de los contratos de concesión registrados durante 2022 (en presupuesto de adjudicación -PA- sin incluir impuestos) fue de 2.411,48 millones de euros (un 22,03% menos que en 2021), correspondientes a un total de 1.602 adjudicaciones (un 21,46% más que en el año precedente).

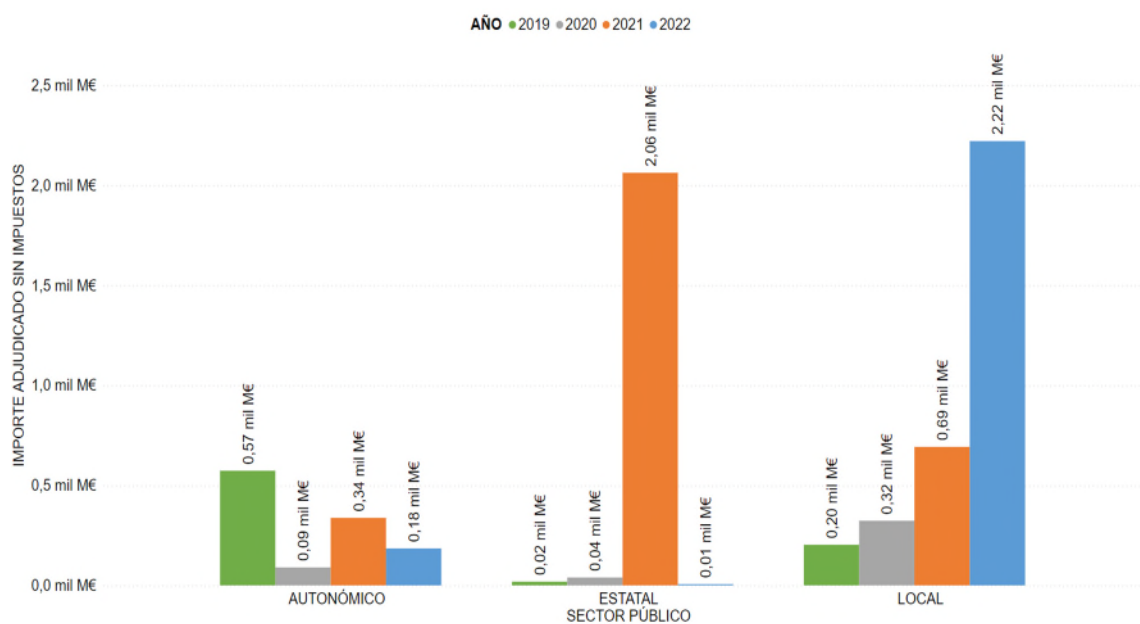
Su distribución por sectores fue la siguiente:

- En el Sector Público Autonómico se adjudicó un importe económico de 184,49 millones de euros (el 7,65% del total), aunque en cuanto al número de contratos o lotes adjudicados supone el 20,47% del total, con 328 contratos o lotes adjudicados.
- El Sector Público Estatal fue el menor adjudicador con un importe económico de 5,67 millones de euros (tan solo el 0,24%), con un total de 143 contratos o lotes adjudicados, que supusieron el 8,93% del total. También es el sector que más disminuye su importe de adjudicaciones, dado que en 2021 se adjudicaron los conciertos de MUFACE e ISFAS.
- El Sector Público Local, por su parte, fue el mayor adjudicador con un importe de 2.221,31 millones de euros (el 92,11%), siendo también el sector que mayor número de contratos o lotes adjudicó, con un total 1.131, lo que supone un 70,60% del total adjudicado. En importe económico registró un crecimiento del 220,86%. Estos datos están muy influenciados por la adjudicación de los lotes del contrato de recogida de residuos en la ciudad de Madrid, cuya adjudicación, sin impuestos, supuso casi 1.370 millones de euros, lo cual supone más del 60% de importe adjudicado en concesiones en el Sector Público Local durante 2022.

B. Comparación de la contratación de concesiones adjudicada en el periodo 2019-2022.

1) Volumen por importe de adjudicación (PA).

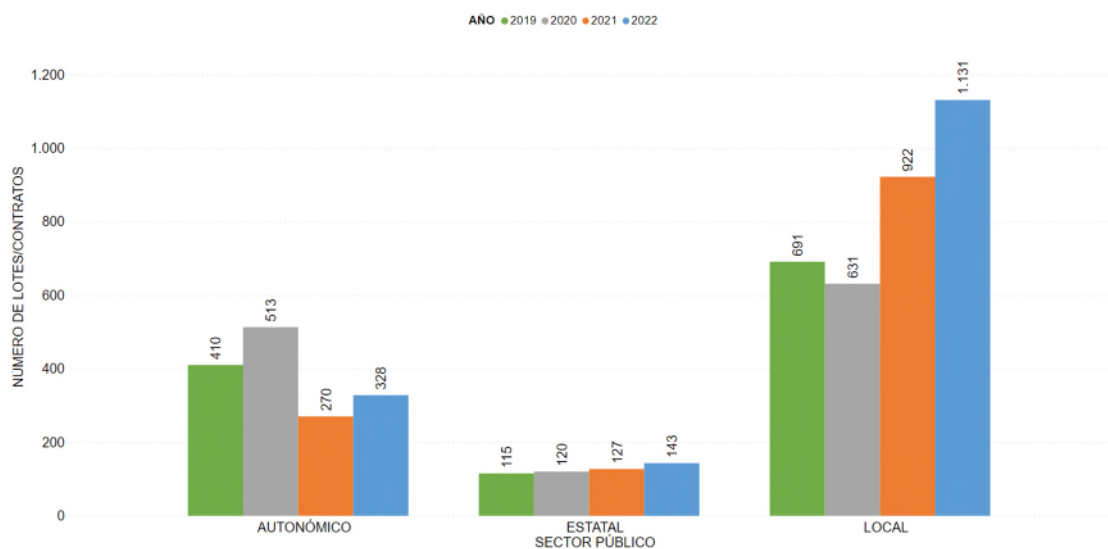
Año	2019		2020		2021		2022	
Sector público	Importe adjudicado sin impuestos (mill.€)	Peso del sector	Importe adjudicado sin impuestos (mill.€)	Peso del sector	Importe adjudicado sin impuestos (mill.€)	Peso del sector	Importe adjudicado sin impuestos (mill.€)	Peso del sector
Autonómico	573,15	72,17%	89,53	19,81%	337,37	10,91%	184,49	7,65%
Estatal	18,25	2,30%	39,32	8,70%	2.063,02	66,71%	5,67	0,24%
Local	202,75	25,53%	323,12	71,49%	692,29	22,38%	2.221,31	92,11%
Total	794,15	100,00%	451,97	100,00%	3.092,68	100,00%	2.411,48	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de lotes.

Año	2019		2020		2021		2022	
Sector público	Lotes/ contratos	Peso del sector	Lotes/ contratos	Peso del sector	Lotes/ contratos	Peso del sector	Lotes/ contratos	Peso del sector
Autonómico	410	33,72%	513	40,59%	270	20,47%	328	20,47%
Estatal	115	9,46%	120	9,49%	127	9,63%	143	8,93%
Local	691	56,83%	631	49,92%	922	69,90%	1.131	70,60%
Total	1.216	100,00%	1.264	100,00%	1.319	100,00%	1.602	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El análisis de las adjudicaciones del periodo 2019-2022 pone de manifiesto importantes variaciones, que hacen que la evolución no responda a una tendencia clara, debido a las singularidades que antes se han mencionado y que señalan una mayor importancia económica en la adjudicación de los contratos de concesión a los Sectores Públicos Estatal en 2021 y Local en 2022.

Al margen de ello, sí podría señalarse precisamente al Sector Público Local como el que viene experimentando un aumento sostenido en cuanto al volumen adjudicado en el total de contratos de concesión, ya que en todos los años analizados el volumen económico adjudicado va en aumento, desde los 202,75 millones de euros en 2019, para llegar a 692,29 en 2021, y a 2.221,31 millones de euros en 2022, que incluye, en este último caso los lotes adjudicados por el Ayuntamiento de Madrid del contrato ya comentado en el ámbito de la recogida y tratamiento de residuos.

Respecto al número de adjudicaciones, también es el Sector Público Local el que se sitúa en un rango de mayor importancia en todo el período, el Sector Público Estatal el de menor relieve, posicionándose el Sector Público Autonómico en una posición intermedia.

C. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local.

1) Volumen por importe de adjudicación (PA).

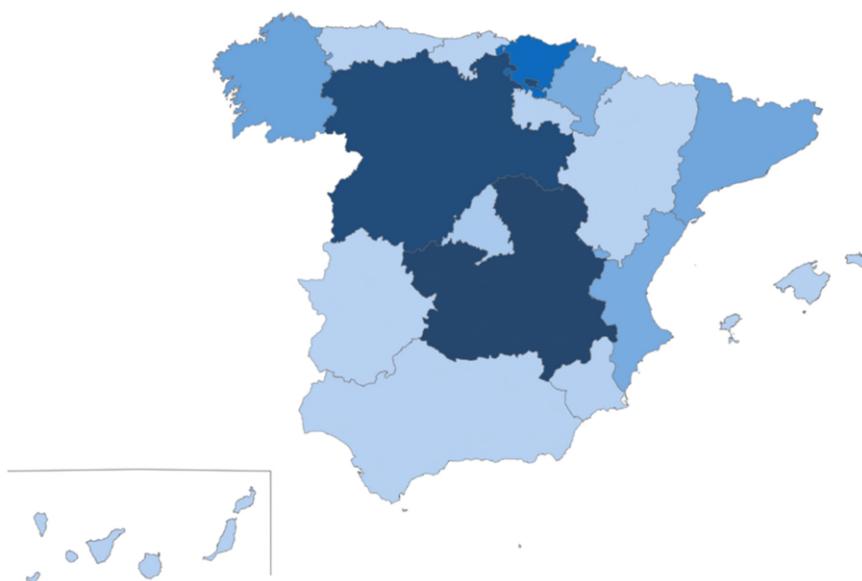
a) Sector Público Autonómico.

Año	2019		2020		2021		2022	
CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA
Andalucía	0,21	0,04%	0,03	0,04%	13,40	3,97%	0,23	0,13%
Aragón	0,01	0,00%	0,39	0,44%	0,02	0,01%	0,01	0,01%
Canarias			0,57	0,64%			0,39	0,21%
Cantabria	0,00	0,00%	0,33	0,37%	0,01	0,00%	0,01	0,01%
Castilla y León	79,29	13,83%	5,72	6,39%	13,01	3,86%	60,32	32,70%
Castilla-La Mancha	21,86	3,81%	0,96	1,07%	15,53	4,60%	66,94	36,28%
Cataluña	2,74	0,48%	0,41	0,46%	4,47	1,33%	8,59	4,66%
Comunidad de Madrid	2,62	0,46%	13,04	14,57%	13,07	3,87%	1,66	0,90%
Comunidad Foral de Navarra	6,56	1,14%	0,27	0,30%	0,01	0,00%	7,22	3,92%
Comunidad Valenciana	0,56	0,10%	2,91	3,25%	29,55	8,76%	7,54	4,09%
Extremadura	3,24	0,57%	2,48	2,76%	0,10	0,03%	0,01	0,01%
Galicia	3,17	0,55%	5,33	5,96%	239,16	70,89%	9,16	4,97%
Illes Balears	441,41	77,01%	0,00	0,00%	4,80	1,42%	0,26	0,14%
La Rioja			0,01	0,01%	0,20	0,06%	0,27	0,14%
País Vasco	0,00	0,00%	1,03	1,15%	0,07	0,02%	20,88	11,32%
Principado de Asturias	0,01	0,00%	0,01	0,01%	0,00	0,00%	0,03	0,02%
Región de Murcia	11,47	2,00%	54,60	60,99%	1,54	0,46%	0,40	0,22%
Ciudad Autónoma de Ceuta			0,02	0,02%	2,13	0,63%	0,00	0,00%
Ciudad Autónoma de Melilla					0,07	0,02%	0,00	0,00%
No definido / No indicado	0,01	0,00%	1,42	1,58%	0,23	0,07%	0,55	0,30%
Total	573,15	100,00%	89,53	100,00%	337,37	100,00%	184,49	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el Sector Público Autonómico, la distribución de las adjudicaciones de contratos de concesión, en cuanto a volumen económico, varía considerablemente de un año a otro, dentro del periodo analizado, y ello es debido a la ya mencionada presencia de adjudicaciones singulares con un volumen económico considerable, especialmente en el sector del transporte por

carretera, como es el caso de Illes Balears en 2019 o cuando se producen las adjudicaciones de los contratos de concesión de comedores escolares, como sucede en 2022 y que afecta a dos Comunidades Autónomas: Castilla-La Mancha y Castilla y León. Sin embargo, el importante volumen adjudicado por la Región de Murcia en 2020 obedece a un solo contrato o lote de concesión de servicios audiovisuales. En 2022, las adjudicaciones en las CC.AA. de Castilla-La Mancha y Castilla y León, suponen el 36,28% y el 32,70%, respectivamente, seguida por el País Vasco con el 11,32% del total de adjudicaciones.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIR^eScon

b) Sector Público Local.

Año	2019		2020		2021		2022	
CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA	Importe adjudicado sin impuestos (mill. €)	Peso de la CCAA
Andalucía	69,66	34,36%	40,02	12,39%	30,33	4,38%	64,53	2,90%
Aragón	0,76	0,37%	1,15	0,36%	0,79	0,11%	209,10	9,41%
Canarias	18,43	9,09%	6,80	2,10%	392,96	56,76%	0,69	0,03%
Cantabria	4,98	2,46%	4,77	1,48%	16,48	2,38%	3,76	0,17%
Castilla y León	5,49	2,71%	0,96	0,30%	14,64	2,11%	2,51	0,11%
Castilla-La Mancha	3,84	1,90%	51,72	16,01%	30,04	4,34%	1,77	0,08%
Cataluña	60,92	30,05%	77,39	23,95%	51,19	7,39%	56,30	2,53%
Comunidad de Madrid	8,44	4,16%	5,05	1,56%	50,40	7,28%	1.635,36	73,62%
Comunidad Foral de Navarra	1,54	0,76%	0,74	0,23%	0,03	0,00%	4,42	0,20%
Comunidad Valenciana	2,03	1,00%	7,39	2,29%	6,84	0,99%	190,30	8,57%
Extremadura	2,33	1,15%	0,96	0,30%	14,62	2,11%	9,14	0,41%
Galicia	16,77	8,27%	6,49	2,01%	3,39	0,49%	1,54	0,07%
Illes Balears	1,31	0,65%	0,63	0,20%	43,87	6,34%	3,15	0,14%
La Rioja	0,01	0,00%	0,06	0,02%	1,32	0,19%	5,94	0,27%
País Vasco	4,02	1,98%	117,11	36,24%	32,90	4,75%	7,04	0,32%
Principado de Asturias	0,14	0,07%	1,33	0,41%	0,99	0,14%	6,55	0,29%
Región de Murcia	0,80	0,40%	0,53	0,16%	0,76	0,11%	19,17	0,86%
No definido / No indicado	1,29	0,63%	0,00	0,00%	0,74	0,11%	0,05	0,00%
Total	202,75	100,00%	323,12	100,00%	692,29	100,00%	2.221,31	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el Sector Público Local, las adjudicaciones y su distribución, en cuanto a volumen económico, experimentan un comportamiento similar, variando según la adjudicación de los contratos más importantes, y que suelen coincidir con aquellas concesiones relacionadas con el transporte urbano, recogida y tratamiento de residuos, y similares, que por su importancia económica hacen que el peso específico en cada uno de los años vaya oscilando provocado por esa singularidad de adjudicaciones concesionales de los principales municipios radicados en una Comunidad Autónoma o en otra. Las Entidades Locales radicadas en la C. de Madrid adjudicaron el 73,62% de los contratos o lotes durante 2022, seguidos de las radicadas en Aragón (9,41%) y en la C. Valenciana (8,57%).



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de lotes en 2022.

Sector público CCAA	Autonómico		Local	
	Número de lotes/contratos	Peso en el sector	Número de lotes/contratos	Peso en el sector
Andalucía	6	1,83%	206	18,21%
Aragón	6	1,83%	93	8,22%
Canarias	3	0,91%	9	0,80%
Cantabria	1	0,30%	8	0,71%
Castilla y León	50	15,24%	57	5,04%
Castilla-La Mancha	45	13,72%	78	6,90%
Cataluña	30	9,15%	234	20,69%
Comunidad de Madrid	17	5,18%	85	7,52%
Comunidad Foral de Navarra	5	1,52%	30	2,65%
Comunidad Valenciana	32	9,76%	106	9,37%
Extremadura	6	1,83%	74	6,54%
Galicia	26	7,93%	22	1,95%
Illes Balears	4	1,22%	28	2,48%
La Rioja	5	1,52%	13	1,15%
País Vasco	6	1,83%	36	3,18%
Principado de Asturias	37	11,28%	22	1,95%
Región de Murcia	39	11,89%	18	1,59%
Ciudad Autónoma de Ceuta	1	0,30%		
Ciudad Autónoma de Melilla	8	2,44%		
No definido / No indicado	1	0,30%	12	1,06%
Total	328	100,00%	1.131	100,00%

Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En el cuadro anterior puede observarse el mayor dinamismo en número de adjudicaciones registrado en 2022 en el Sector Público Local frente al Sector Público Autonómico, en cada uno de los territorios autonómicos, lo cual puede explicarse en el mayor ámbito competencial de las Entidades Locales respecto a las obras y servicios públicos que deben facilitarse a los ciudadanos, y que son susceptibles de un mayor apoyo en el instrumento concesional.

D. Comparativa del volumen económico licitado frente al volumen económico adjudicado por sectores en el periodo 2019-2022.

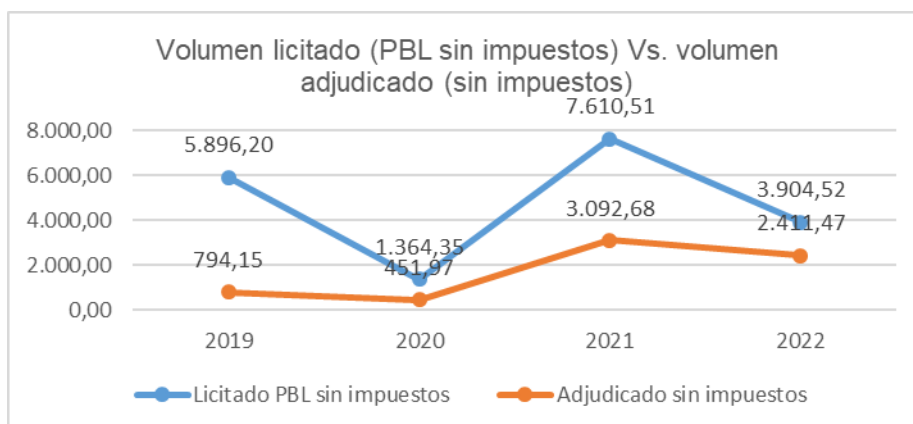
Los procedimientos que se registran anualmente en las plataformas de contratación pública pueden concluirse (adjudicarse o no) en ese mismo año o en sucesivos. Del mismo modo las adjudicaciones registradas pueden corresponderse con procedimientos de licitación iniciados en el mismo ejercicio o en anteriores.

Dejando señalada esta precaución a la hora de interpretar los datos, a continuación, se exponen los importes económicos de las licitaciones y adjudicaciones de contratación pública (sin incluir impuestos) registrados en los últimos cuatro ejercicios completos.

Año	2019			2020			2021			2022		
	Licitado PBL sin impuestos (mill. €)	Adjudicado sin impuestos (mill. €)	Porcentaje adjudicado	Licitado PBL sin impuestos (mill. €)	Adjudicado sin impuestos (mill. €)	Porcentaje adjudicado	Licitado PBL sin impuestos (mill. €)	Adjudicado sin impuestos (mill. €)	Porcentaje adjudicado	Licitado PBL sin impuestos (mill. €)	Adjudicado sin impuestos (mill. €)	Porcentaje adjudicado
Autonómico	652,80	573,15	87,80%	354,82	89,53	25,23%	554,63	337,37	60,83%	591,86	184,49	31,17%
Estatal	3.719,27	18,25	0,49%	166,25	39,32	23,65%	5.707,68	2.063,02	36,14%	112,39	5,67	5,04%
Local	1.524,13	202,75	13,30%	843,28	323,12	38,32%	1.348,20	692,29	51,35%	3.200,27	2.221,31	69,41%
TOTAL	5.896,20	794,15	13,47%	1.364,35	451,97	33,13%	7.610,51	3.092,68	40,64%	3.904,52	2.411,47	61,76%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La información agregada de los tres Sectores Públicos territoriales, puede observarse en el siguiente gráfico, con la cautela de que los datos de licitaciones y adjudicaciones anuales no se refieren exactamente a los mismos procedimientos, y, por tanto, dichas licitaciones y adjudicaciones no guardan una relación directa en cada uno de los años.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Del gráfico anterior se observa que las adjudicaciones y las licitaciones siguen una tendencia diferenciada, aunque las adjudicaciones concesionales se sitúan en niveles muy bajos, principalmente arrastradas por el Sector Público Estatal. Se registra una caída considerable en 2020, recuperándose en 2021 y volviendo a caer en 2022. Nuevamente, los repuntes en licitaciones de 2019 y 2021 se explican por los conciertos con las mutualidades (MUFACE, MUGEJU e ISFAS). En 2022 las adjudicaciones de contratos concesionales alcanzaron el 61,76% sobre el importe económico de las licitaciones.

11. Volumen de contratos de concesión adjudicados que se articulan mediante lotes.

A. Distribución del volumen.

1) Comparativa del volumen por importe adjudicado en 2021 y 2022 y gráfico del peso porcentual alcanzado año 2022.

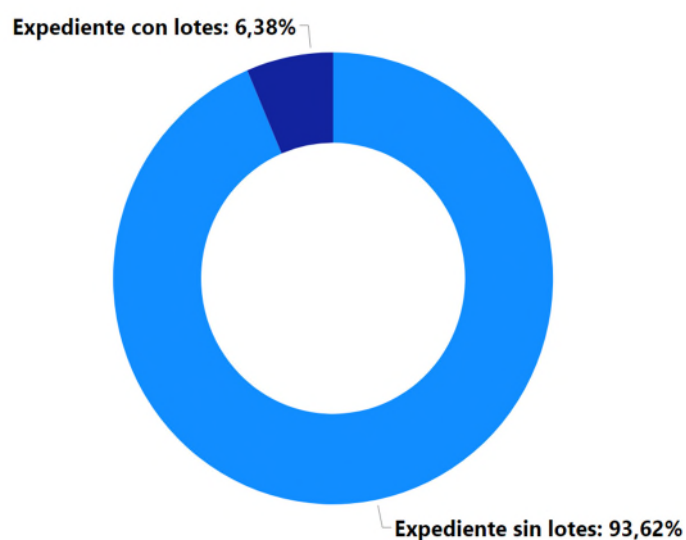
Año	2021		2022	
Clase de expediente	Importe adjudicado sin impuestos	Peso de la clase	Importe adjudicado sin impuestos	Peso de la clase
Expediente con lotes	31.046.402,48 €	1,00%	1.473.851.868,50 €	61,12%
Expediente sin lotes	3.061.636.406,45 €	99,00%	937.625.838,45 €	38,88%
Total	3.092.682.808,93 €	100,00%	2.411.477.706,95 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Comparativa del volumen por número de expedientes adjudicados en 2021 y 2022 y gráfico con los porcentajes del año 2022.

Año	2021		2022	
	Número de expedientes	Peso de la clase	Número de expedientes	Peso de la clase
Expediente con lotes	65	5,96%	88	6,38%
Expediente sin lotes	1.026	94,04%	1.291	93,62%
Total	1.091	100,00%	1.379	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Dadas las características de los contratos de concesión, al contrario de lo que ocurre con el resto de categorías contractuales, su división en lotes es infrecuente, ya que podría desvirtuar su propia naturaleza jurídica³².

Según los datos que se observan en la tabla y gráfica anteriores, los contratos de concesión divididos en lotes suponen únicamente un 1% en cuanto a volumen económico y el 5,96% en cuanto al número de adjudicaciones en 2021. Sin embargo, en 2022 se observa una situación excepcional, pues el volumen económico adjudicado mediante lotes, supone el 61,12% del total, siendo del 6,38% en cuanto al número de expedientes adjudicados, muy similar a 2021. Esta excepcionalidad, en cuanto al volumen económico por lotes, que se produce en el Sector Público Local, se debe a un solo expediente, mencionado en varias ocasiones a lo largo del informe, relacionado con la recogida de residuos urbanos; y a varios expedientes, divididos en lotes, de concesión de comedores escolares. En estos casos, la división en lotes se verifica posible debido a que se trata de una misma prestación concesional, pero fácilmente fraccionable por razón territorial (distintas zonas de recogida de residuos, distintos colegios) y no por divisiones funcionales de su objeto.

12. Promedios de duración de los procedimientos de licitación por tipología.

Se ha calculado la duración del procedimiento como la **diferencia en días naturales**, entre la primera fecha del anuncio de licitación y la primera fecha del anuncio de formalización, excluyéndose las licitaciones correspondientes al procedimiento negociado sin publicidad y aquellas licitaciones que no disponen de los registros correspondientes a las fechas anteriormente indicadas. El valor mostrado es el promedio por cada tipo de procedimiento en las adjudicaciones producidas en 2022.

Para enriquecer el estudio de este indicador, como ya viene realizándose en distintos informes de supervisión que elabora esta Oficina, además del cálculo de **la media aritmética**, se ha decidido introducir en el análisis los resultados también de otro promedio: **la mediana**.³³

³² Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 329/2022: “[...] separar cada una de estas prestaciones en lotes equivale a licitar numerosos contratos independientes de obras, de suministros, de servicios, desnaturalizando precisamente la figura jurídica de la concesión de obras y pasando a otro modelo de gestión. Así, la contratación de todas las prestaciones bien agrupadas en un contrato mixto o bien por separado, a cambio de un precio, sería una opción alternativa al contrato de concesión de obras que desvirtuaría esta modalidad contractual, ya que no habría transferencia del riesgo operacional de la Administración al Concesionario, ni tampoco éste financiaría las obras”.

³³ Conviene recordar, siquiera brevemente, la diferencia de la significación o interpretación de ambos promedios; mientras que la media aritmética de un conjunto de datos se halla sumando

La media aritmética y la mediana, como todos los promedios tienen como finalidad obtener un único valor representativo de un conjunto de datos. La media aritmética es el promedio tradicionalmente más utilizado para obtener el punto central de una distribución de datos, sin embargo, en algunos casos puede tener el inconveniente de verse influido especialmente por valores extremos de la serie que le hacen perder cierta representatividad.

Por esa razón, la mediana ofrece una métrica que puede dar mejor información en los supuestos en los que un número relativamente pequeño de valores atípicos podrían distorsionar la representación de la media aritmética como promedio.

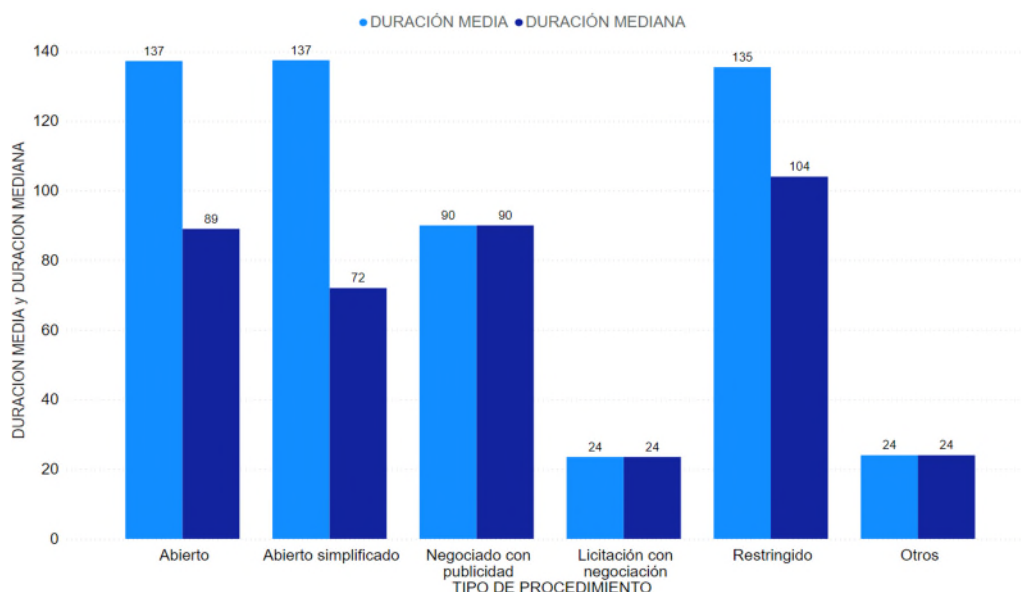
Hay que hacer notar que, en el cálculo de la duración de los procedimientos de contratación, puede existir razones como la tramitación de impugnaciones del procedimiento a través de la interposición de recursos que, en los supuestos previstos en la normativa, pueden llegar a suspender el procedimiento durante un período de tiempo considerable.

Por todo ello, sin renunciar a la información que proporciona el valor de la media aritmética, se añade el de la mediana para enriquecer el análisis.

A. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento.

Tipo de procedimiento	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana
Abierto	789	137,21	89
Abierto simplificado	57	137,44	72
Negociado con publicidad	1	90,00	90
Licitación con negociación	2	23,50	24
Restringido	194	135,43	104
Otros	1	24,00	24
Total	1.044	136,52	91

el valor de todos los números del conjunto de datos, dividiéndolos luego entre el número de datos de dicho conjunto, la mediana es el valor del dato que se encuentra en la mitad de ese conjunto de datos una vez que se ordena de menor a mayor.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La duración media de los contratos de concesión se sitúa en 136,52 días, mientras que la duración mediana se sitúa en 91 días, aunque en ambos casos varía según el tipo de procedimiento utilizado. Estos mismos promedios para todos los tipos de contratos en general, fueron de 126,88 días de media aritmética y 94 días de mediana, tal y como se puso de manifiesto en el [módulo I del IAS 2023](#) elaborado por esta misma Oficina.³⁴

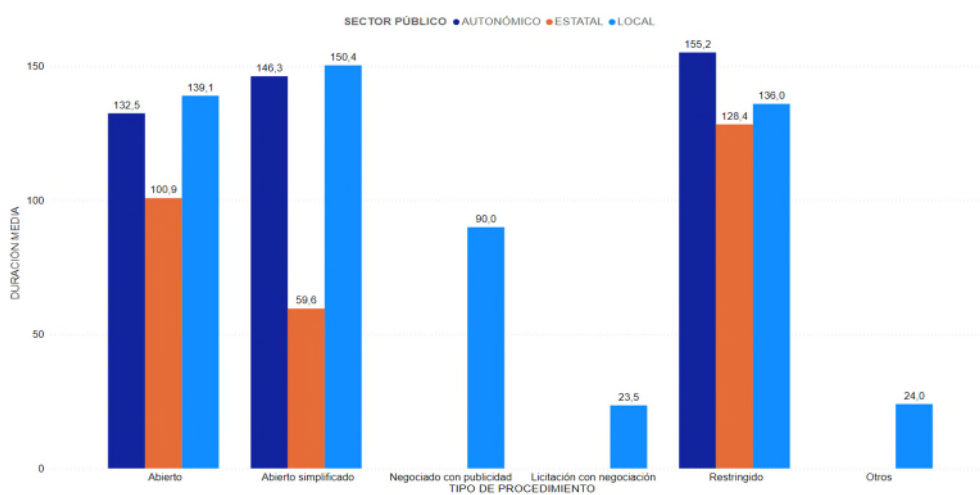
Resulta llamativo que los expedientes licitados por el procedimiento abierto simplificado, que además y como ya se ha señalado no está permitido por la LCSP para licitar concesiones, alcanza una duración media de 137,44 días, la mayor de todos los procedimientos utilizados, y muy similar a la duración del procedimiento abierto (137,21 días).

- B. Distribución de la duración del procedimiento por sectores públicos y por tipo de procedimiento.

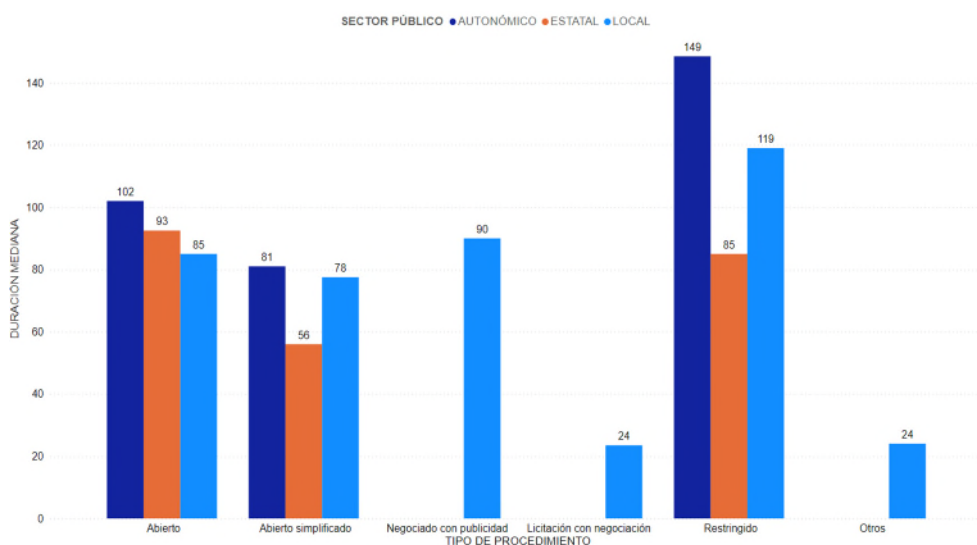
³⁴ Véase el IAS 2023, Módulo I. Las Cifras de la contratación pública en 2022, elaborado y publicado por esta Oficina.

Sector público	Autonómico			Estatal			Local		
	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana
Abierto	106	132,49	102	20	100,85	93	663	139,06	85
Abierto simplificado	3	146,33	81	8	59,63	56	46	150,39	78
Negociado con publicidad							1	90,00	90
Licitación con negociación							2	23,50	24
Restringido	24	155,21	149	75	128,37	85	95	136,01	119
Otros							1	24,00	24
Total	133	136,90	104	103	117,69	87	808	138,86	87

Duración Media



Duración Mediana

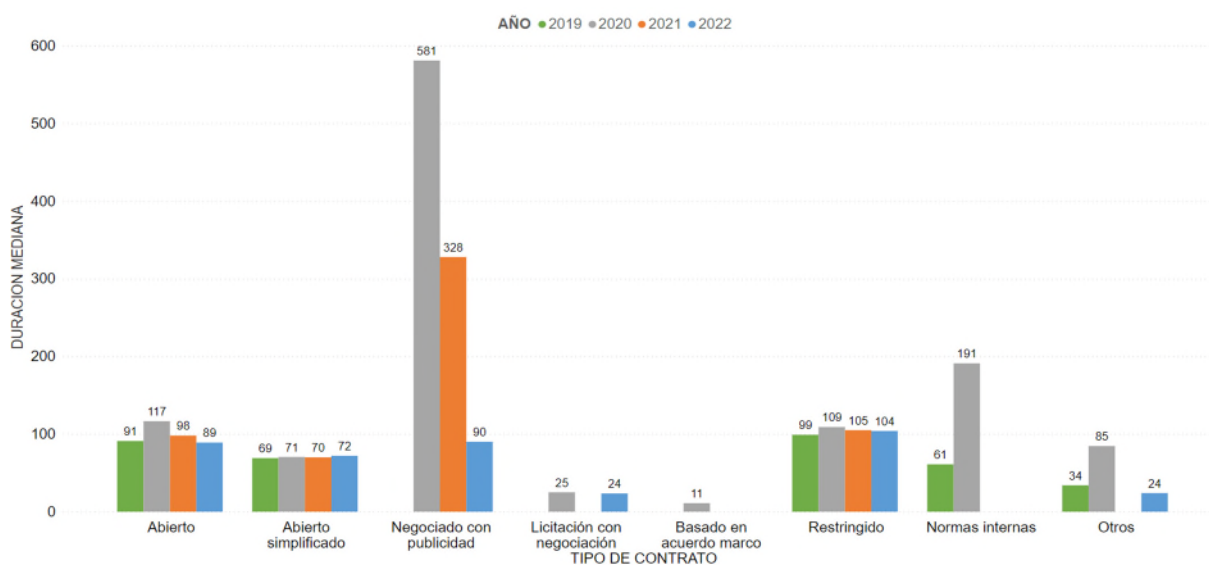


Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El Sector Público Estatal es el que mejores resultados obtiene, en cuanto a duración media y mediana en todos los tipos de procedimientos utilizados en la licitación de los contratos de concesión. Individualmente, tanto en el procedimiento abierto como en el restringido, que son los más utilizados, también se observa el mejor comportamiento del Sector Público Estatal.

C. Comparación con duración en el periodo 2019-2022, por tipo de procedimiento.

Año	2019		2019		2020		2021		2021		2022	
Tipo de procedimiento	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana
Abierto	477	120,26	91	428	151,71	117	634	150,14	98	789	137,21	89
Abierto simplificado	47	94,36	69	36	110,06	71	57	126,82	70	57	137,44	72
Negociado con publicidad				1	581,00	581	1	328,00	328	1	90,00	90
Licitación con negociación				3	23,33	25				2	23,50	24
Basado en acuerdo marco				2	11,00	11						
Restringido	68	118,31	99	120	134,44	109	159	147,86	105	194	135,43	104
Normas internas	1	61,00	61	1	191,00	191						
Otros	1	34,00	34	2	84,50	85				1	24,00	24
Total	594	117,74	91	593	145,12	109	851	148,36	98	1.044	136,52	91



Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La duración media de los procedimientos de licitación ha experimentado un crecimiento desde 2019, para bajar en 2022 con relación al ejercicio precedente y situarse en 136,52 días, aunque aún por encima de la duración media de 2019. Sin embargo, en duración mediana, se alcanza el mismo valor que en 2019 (91 días).

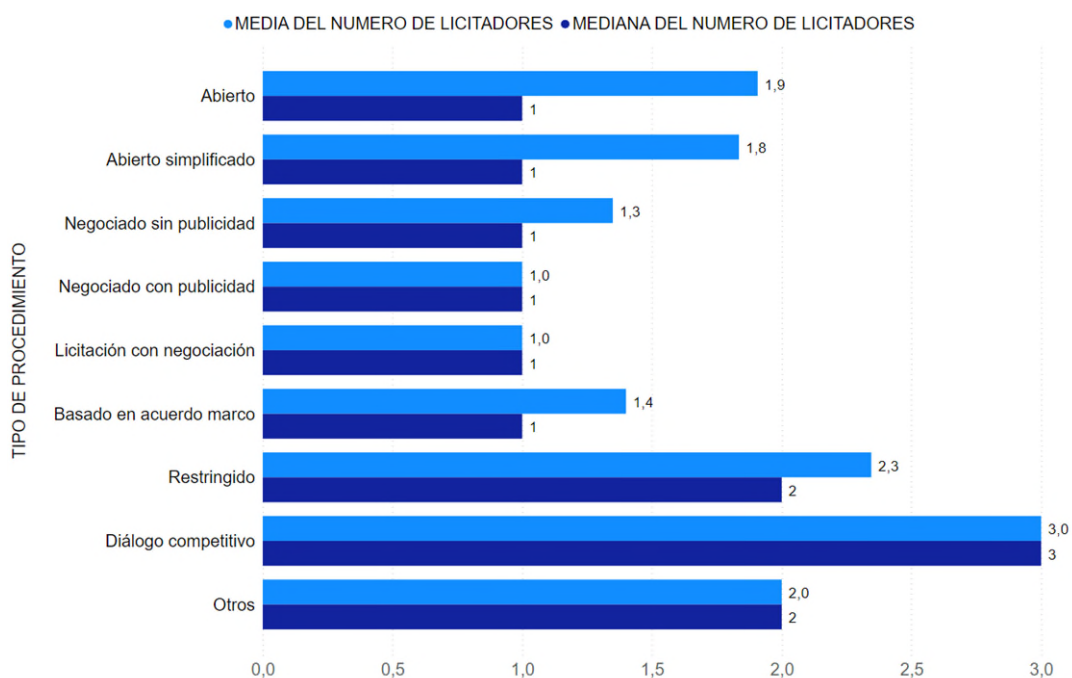
Es especialmente interesante la información que se extrae de los datos anteriores si se realiza una comparativa de desviaciones entre la media aritmética y la mediana. En todos los procedimientos el valor mediano se sitúa por debajo de la media aritmética, lo que nos indica una distribución asimétrica con sesgo positivo. En este caso, la mediana, al no estar afectada por valores extremos, puede constituir un indicador que suministra mejor información sobre el comportamiento de la duración de las licitaciones.

13. Concurrencia en los procedimientos de licitación de los contratos de concesión.

Para desarrollar el análisis de este indicador, también se va a utilizar tanto el promedio que ofrece la media aritmética, como la mediana, ya que puede aportar una valoración de las desviaciones provocadas por los valores anómalos o extremos de las distribuciones que se utilizan, como ya ha sido mencionado en el indicador anterior.

A. Distribución del número de licitadores según tipo de procedimiento.

Tipo de procedimiento	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Mediana de licitadores participantes
Abierto	1.102	1,91	1
Abierto simplificado	91	1,84	1
Negociado sin publicidad	63	1,35	1
Negociado con publicidad	2	1,00	1
Licitación con negociación	3	1,00	1
Basado en acuerdo marco	5	1,40	1
Restringido	333	2,35	2
Diálogo competitivo	1	3,00	3
Otros	2	2,00	2
Total	1.602	1,97	1



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Los resultados que ofrece este análisis son claros, pues independientemente del tipo de procedimiento aplicado, los contratos de concesión tienen un bajo número de licitadores, situándose la media en 1,97 licitadores por contrato o lote (con una mediana de 1 licitador). Lo que supone una concurrencia media mucho más reducida que en el resto de categorías de contratos típicos, cuyas medias fueron de 3,21 licitadores en el contrato de servicios, de 2,90 licitadores en contratos de suministro y de 4,50 licitadores en los contratos de obra.³⁵

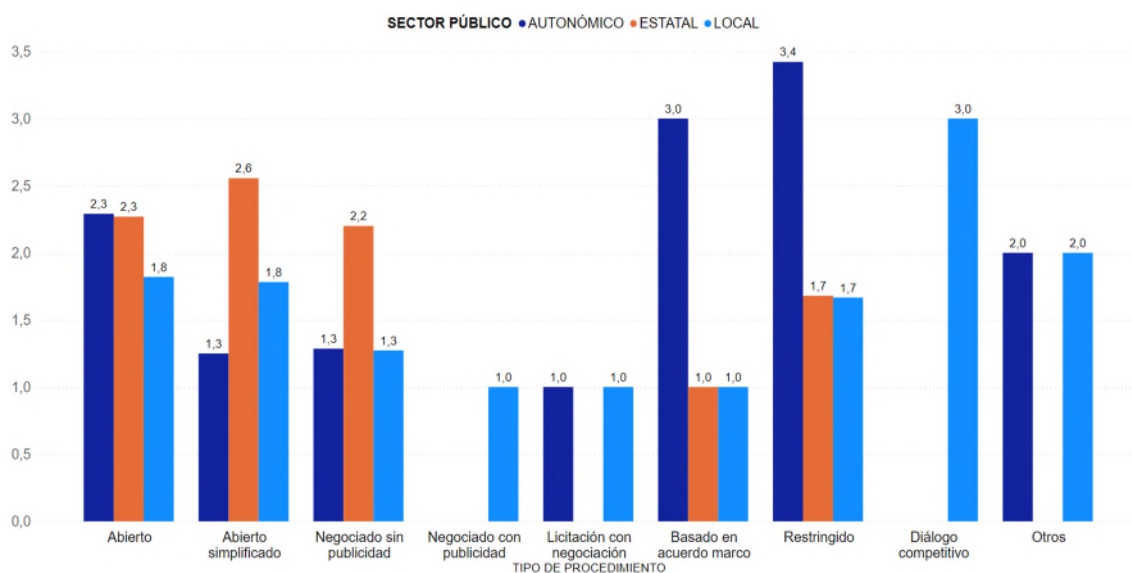
La concurrencia media observada en concesiones, de 1,97 licitadores por contrato, se sitúa sensiblemente por debajo de la registrada en las categorías de contratos típicos de servicios, suministro y obras (con 3,21, 2,90 y 4,50 licitadores de media, respectivamente), en datos de 2022 de por sí ya reducidos siguiendo una tendencia decreciente desde el año 2019.

En los contratos de concesión, al procedimiento abierto, que es con diferencia el más utilizado, acude una media de 1,91 licitadores, quedando así ligeramente por debajo de la media total. El resto de procedimientos con escasa utilización tienen incluso una media de licitadores inferior, salvo el procedimiento restringido, que registra una media de 2,35 licitadores por contrato o lote.

³⁵ Véase el módulo I del IAS 2023 publicado por esta Oficina.

B. Distribución del número de licitadores según tipo de procedimiento y sector público.

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes
Abierto	179	2,29	26	2,27	897	1,82
Abierto simplificado	4	1,25	9	2,56	78	1,78
Negociado sin publicidad	14	1,29	5	2,20	44	1,27
Negociado con publicidad					2	1,00
Licitación con negociación	1	1,00			2	1,00
Basado en acuerdo marco	1	3,00	3	1,00	1	1,00
Restringido	128	3,42	100	1,68	105	1,67
Diálogo competitivo					1	3,00
Otros	1	2,00			1	2,00
Total	328	2,67	143	1,85	1.131	1,78



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Por Sectores Públicos, el Autonómico es el que registra una media de concurrencia de licitadores superior, al situarse en 2,67 licitadores por contrato o lote, si bien, ese dato está influenciado por la media de las licitaciones que utilizan el procedimiento restringido que llega a 3,42 licitadores.

El Sector Público Local, sin embargo, es el que menor media obtiene, con 1,78 licitadores por contrato o lote.

C. Comparación con el número de licitadores medio obtenido en el periodo 2019-2022 por tipo de procedimiento.

Año	2019		2020		2021		2022	
Tipo de procedimiento	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes	Número de lotes/contratos	Media de licitadores participantes
Abierto	819	2,05	938	1,97	951	2,00	1.102	1,91
Abierto simplificado	96	2,76	56	2,93	85	2,95	91	1,84
Negociado sin publicidad	50	1,36	73	1,33	49	1,10	63	1,35
Negociado con publicidad	3	3,33	2	4,00	1	2,00	2	1,00
Licitación con negociación	22	1,73	9	2,00			3	1,00
Basado en acuerdo marco	53	1,51	26	1,35	4	113,50	5	1,40
Restringido	172	2,53	155	2,34	225	2,69	333	2,35
Diálogo competitivo							1	3,00
Normas internas			2	2,00	2	1,00		
Otros	1	2,00	3	2,33	2	1,50	2	2,00
Total	1.216	2,12	1.264	2,01	1.319	2,48	1.602	1,97

Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La evolución de la media de licitadores en el periodo analizado, indica el paulatino descenso de la media de licitadores por contrato o lote, a pesar de la recuperación de 2021. Desde 2019, donde la media fueron 2,12 licitadores, se ha pasado en 2022 a una media de 1,97 licitadores por contrato o lote. Una evolución relativamente similar se observa en las licitaciones por procedimiento abierto, que resulta el más utilizado, con una media de 1,91 licitadores en 2021 frente a los 2,05 licitadores que acudían de media en este procedimiento en 2019.³⁶

³⁶ El Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023 menciona que la media anual del número de ofertas de licitación por anuncio de adjudicación de concesión disminuyó entre 2016 y 2019. En 2020 y 2021, el número medio de ofertas aumentó, pero la cifra de 2021 (2,44 ofertas por adjudicación) se mantiene por debajo de los valores de 2016.

14. Lotes adjudicados en 2022, a los que ha concurrido un único licitador.

Para realizar el análisis de este indicador, se ha procedido previamente a identificar los contratos de concesión adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad ya que, tal como se viene poniendo de manifiesto en los IAS elaborados por esta Oficina, la gran mayoría de los contratos que se adjudican por dicho procedimiento se hacen por razón de la exclusividad, en virtud de lo establecido en el artículo 168.a) 2º de la LCSP, por lo que su inclusión distorsionaría la muestra. Concretamente, los lotes adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad representan un 3,93% en número de lotes, y solo un 0,29% en importe de económico (PA) del total de lotes adjudicados de las licitaciones del 2022, tal y como se refleja en las siguientes tablas:

Tipo de procedimiento	Número de lotes/contratos adjudicados 2022	Peso del tipo
Abierto	1.102	68,79%
Abierto simplificado	91	5,68%
Negociado sin publicidad	63	3,93%
Negociado con publicidad	2	0,12%
Licitación con negociación	3	0,19%
Basado en acuerdo marco	5	0,31%
Restringido	333	20,79%
Diálogo competitivo	1	0,06%
Otros	2	0,12%
Total	1.602	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Tipo de procedimiento	Importe adjudicado sin impuestos	Peso del tipo
Abierto	2.255.323.119,01 €	93,52%
Abierto simplificado	7.490.153,88 €	0,31%
Negociado sin publicidad	7.009.294,93 €	0,29%
Negociado con publicidad	0,00 €	0,00%
Licitación con negociación	406.380,00 €	0,02%
Basado en acuerdo marco	1.341.406,98 €	0,06%
Restringido	139.857.582,83 €	5,80%
Diálogo competitivo	4.200,00 €	0,00%
Otros	45.569,32 €	0,00%
Total	2.411.477.706,95 €	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

En definitiva, para el análisis de este epígrafe se eliminarán los contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad, que son 63 adjudicaciones por un total de 7.009.294,93 euros.

A. Lotes adjudicados en 2022 según número de licitadores.

Licitadores	Número de lotes/contratos	Peso de la clase
Más de un licitador	697	45,29%
Un licitador	842	54,71%
Total	1.539	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Licitadores	Importe adjudicado sin impuestos	Peso de la clase
Más de un licitador	1.549.635.393,91 €	64,45%
Un licitador	854.833.018,11 €	35,55%
Total	2.404.468.412,02 €	100,00%

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Del total de los lotes y contratos adjudicados en licitaciones concesionales de 2022, una vez excluidas las adjudicaciones por procedimiento negociado sin publicidad, el 54,71% de dichas adjudicaciones tuvieron un único licitador, lo que en importe económico (PA) representó un 35,55% del volumen de las adjudicaciones. Esto indica la escasa concurrencia en los procedimientos de contratos de concesión, pues en más de la mitad de ellos acudió solo un único licitador.

B. Distribución de los lotes adjudicados por CPV.

1) Volumen por importe de adjudicación (PA).

En las siguientes tablas se muestran los CPVs que en 2022 han tenido una mayor presencia de un único licitador, en concreto con un peso superior al 50%, tanto en volumen por importe de adjudicación como en número de lotes/contratos adjudicados.

CPV	Un licitador - importe adjudicado sin impuestos	Peso - Un licitador	Más de un licitador - importe adjudicado sin impuestos	Peso - más de un licitador
24000000-Productos químicos.	41.888,00 €	100,00 %		
3000000-Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines.	0,01 €	100,00 %		
37000000-Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.	5.000,00 €	100,00 %		
64000000-Servicios de correos y telecomunicaciones.	100.000,00 €	100,00 %		
45000000-Trabajos de construcción.	213.863.997,12 €	96,01 %	8.883.268,55 €	3,99 %
92000000-Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.	158.770.296,32 €	91,78 %	14.212.608,99 €	8,22 %
79000000-Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.	60.526.958,01 €	86,46 %	9.476.095,67 €	13,54 %
70000000-Servicios inmobiliarios.	81.820,41 €	85,37 %	14.018,64 €	14,63 %
71000000-Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección.	37.679.192,57 €	83,54 %	7.424.902,83 €	16,46 %
63000000-Servicios de transporte complementarios y auxiliares; servicios de agencias de viajes.	1.605.552,83 €	73,25 %	586.381,23 €	26,75 %
72000000-Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo.	206.611,57 €	65,53 %	108.670,09 €	34,47 %
75000000-Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social.	160.225,41 €	56,67 %	122.512,00 €	43,33 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Volumen por número de lotes/contratos adjudicados.

CPV	Número de lotes/contratos adjudicados	Peso - un licitador	Número de lotes/contratos más de un licitador	Peso - más de un licitador
22000000-Impresos y productos relacionados.	1	100,00 %		
24000000-Productos químicos.	1	100,00 %		
30000000-Productos de la agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y productos afines.	1	100,00 %		
37000000-Instrumentos musicales, artículos deportivos, juegos, juguetes, artículos de artesanía, materiales artísticos y accesorios.	3	100,00 %		
41000000-Agua recogida y depurada.	1	100,00 %		
64000000-Servicios de correos y telecomunicaciones.	1	100,00 %		
75000000-Servicios de administración pública, defensa y servicios de seguridad social.	4	80,00 %	1	20,00 %
77000000-Servicios agrícolas, forestales, hortícolas, acuícolas y apícolas.	3	60,00 %	2	40,00 %
85000000-Servicios de salud y asistencia social.	44	59,46 %	30	40,54 %
92000000-Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos.	117	58,50 %	83	41,50 %
80000000-Servicios de enseñanza y formación.	45	58,44 %	32	41,56 %
39000000-Mobiliario (incluido el de oficina), complementos de mobiliario, aparatos electrodomésticos (excluida la iluminación) y productos de limpieza.	4	57,14 %	3	42,86 %
79000000-Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría, selección de personal, imprenta y seguridad.	17	56,67 %	13	43,33 %
55000000-Servicios comerciales al por menor de hostelería y restauración.	527	56,30 %	409	43,70 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

15.Reducción económica en el precio de adjudicación, respecto al presupuesto base de licitación.

Este indicador se configura como una estimación que viene realizando la OIReScon en los IAS que elabora, con dos importantes limitaciones relativas a los datos abiertos proporcionados desde las plataformas de contratación. Por una parte, los órganos de contratación cuyo perfil no está integrado en PLACSP no disponen de la información del PBL a nivel de lote; y por otra, en algunos casos se ha comprobado que el PA se ha registrado en las plataformas de contratación en términos de precios unitarios, con un criterio no coincidente con

el PBL que normalmente se encuentra registrado, impidiendo así su comparación.³⁷

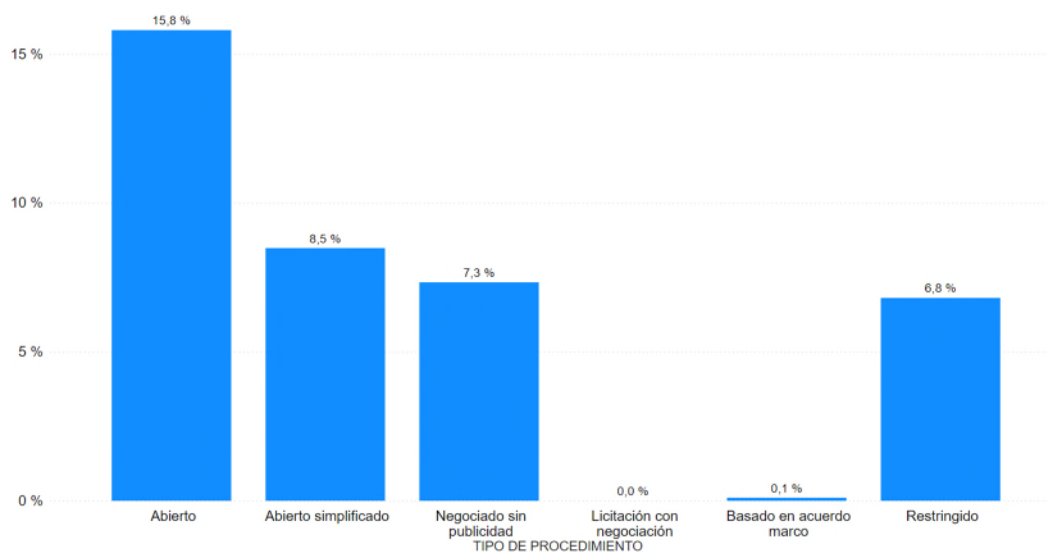
Para hacer frente a estas limitaciones, la OIReScon -como ya viene realizando en los análisis que efectúa en los IAS- ha tomado únicamente los lotes adjudicados que se encuentran registrados en PLACSP de los que se disponen de ambos importes (PBL y PA), ajustándolos además con una segunda condición: que la relación entre ambas magnitudes no suponga una reducción del PA sobre el PBL superior al 80%, intentado así limitar de una forma relativamente sencilla, la mayor parte de la distorsión que provoca en el conjunto de la muestra el hecho de haberse registrado en ocasiones el PA en precios unitarios, en lugar de haberlo hecho en términos de precio total del lote o contrato.

De esta forma, la población de análisis se reduce al 30,52% de la inicial, pasando de 1.602 a 489 lotes, que aun siendo una importante reducción, que hace que la muestra pase a ser menos profunda en tamaño, permite analizar unos datos que ofrecen una mayor fiabilidad. El análisis de la reducción económica con esta muestra, pone de manifiesto los siguientes resultados obtenidos.

Tipo de procedimiento	Número de lotes/contratos	Reducción económica media
Abierto	346	15,80 %
Abierto simplificado	40	8,48 %
Negociado sin publicidad	34	7,34 %
Licitación con negociación	2	0,00 %
Basado en acuerdo marco	5	0,10 %
Restringido	62	6,81 %
Total	489	13,25 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

³⁷ Además, en el caso de los contratos de concesión, se han detectado errores en supuestos en los que el PA se identifica con el valor del canon o precio que el adjudicatario tiene que abonar a la Administración, u otras distorsiones como la equiparación del VEC al PBL cuando existen ingresos que no proceden de aportaciones públicas.



Fuente: Información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La reducción económica media en la muestra analizada, se sitúa en el 13,25%, siendo mayor en los contratos de concesión tramitados por el procedimiento abierto (15,80%), seguidos por las licitaciones por el procedimiento abierto simplificado (8,48%)³⁸, las licitaciones por el procedimiento negociado sin publicidad (7,34%), y finalmente, por las licitaciones por procedimiento restringido (6,81%).

16. Volumen por importe económico de los contratos de concesión: Valor estimado del contrato.

El VEC de concesión, viene definido en el artículo 101.1.b) de la LCSP, cuyo cálculo se basa en la cifra de negocio, sin IVA, que se estima generará el concesionario durante la ejecución del contrato.³⁹

Por tanto, es en los contratos de concesión donde más importancia cobra la diferenciación entre los conceptos de PBL y VEC.

Debe recordarse que el primero de ellos (PBL) es el importe máximo que el órgano de contratación estaría dispuesto a comprometer (incluyendo el IVA), es decir, todas las aportaciones tanto monetarias como no monetarias a través de las que el órgano de contratación retribuye al concesionario, siendo por lo tanto el importe a consignar en las previsiones presupuestarias de dicho órgano. Por

³⁸ Recuérdese que este procedimiento no se encuentra previsto en el artículo 159 de la LCSP para el caso de los contratos de concesión.

³⁹ Conviene mencionar aquí que la Comisión Europea, en su informe de 28 de julio de 2023, refleja que una de las causas más frecuente de aplicación incorrecta o de inseguridad jurídica, según indican los Estados miembros, es el cálculo del valor estimado de la contratación.

ello, no debe consignarse como PBL el canon a pagar por el concesionario a la Administración, que pudiera estar previsto en el contrato.⁴⁰

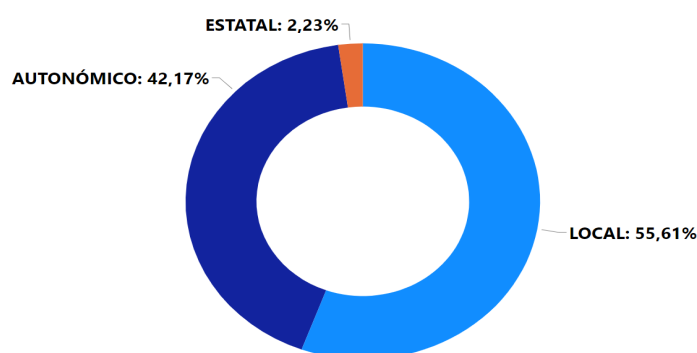
De un modo simplificado, el VEC se podría identificar con la estimación total de los ingresos que percibiría el concesionario (sin IVA), tanto si proceden de la Administración como si proceden de los usuarios del servicio u otros operadores privados, incluyendo los correspondientes al periodo de prórroga y a posibles modificaciones previstas en los pliegos que rigen la contratación. En definitiva, el VEC se podría entender como el importe económico que aglutina el interés potencial del contrato.⁴¹

Por tanto, a diferencia de otros tipos de contratos, en los de concesión el VEC incorpora los posibles ingresos que se obtienen no solo como pagos de la Administración, sino también los procedentes por cualquier otro concepto provocado por la explotación del contrato, particularmente si se trata de un servicio público los posibles pagos directos que realicen los usuarios. Es decir, la importancia económica del contrato no se limita únicamente a los pagos asumidos por la Administración. De ahí que resulte de interés su análisis.

En este apartado del informe se recoge el análisis de las licitaciones de concesiones teniendo en cuenta el VEC que aparece recogido en datos abiertos en PLACSP.

A. Distribución por sectores.

Sector público	Valor estimado	Peso del sector
Autonómico	4.434.079.065,06 €	42,17%
Estatad	234.000.857,37 €	2,23%
Local	5.847.264.358,70 €	55,61%
Total	10.515.344.281,13 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

⁴⁰ Su concepto y composición está reflejada en el artículo 100 de la LCSP.

⁴¹ Su definición y cálculo se encuentra recogida en el artículo 101 de la LCSP.

Se observa que durante 2022 el total de las licitaciones de contratos de concesión alcanzaron un valor estimado de 10.515,34 millones de euros, siendo el Sector Público Local el que más volumen económico en términos de VEC licitó (el 55,61% del total). En segunda posición se sitúa el Sector Público Autonómico, con un peso del 42,17%, y finalmente el Sector Público Estatal que representa tan solo el 2,23% del volumen total licitado en términos de valor estimado.

Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2021:

Sector público	Valor estimado 2021	Valor estimado 2022	Variación 22/21
Autonómico	1.161.679.444,19 €	4.434.079.065,06 €	281,70 %
Estatal	6.295.194.102,23 €	234.000.857,37 €	-96,28 %
Local	3.248.864.773,90 €	5.847.264.358,70 €	79,98 %
Total	10.705.738.320,32 €	10.515.344.281,13 €	-1,78 %

Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

El valor estimado total en 2022 se mantuvo en niveles similares a 2021, reduciéndose en términos globales únicamente un 1,78%. El Sector Público Autonómico experimenta un importante crecimiento del 281,70%, explicado principalmente por la licitación de la “*Concesión de obras para la construcción, conservación y explotación de la Ciudad de la Justicia del Partido Judicial de Madrid*”⁴² con un valor estimado de 2.847,98 millones de euros. El Sector Público Local experimenta, también, un importante incremento en el volumen licitado de casi el 80%, principalmente debido a la licitación del contrato de “*Contenerización, recogida y transporte de residuos en la Ciudad de Madrid*” así como otros de gestión de residuos (Tenerife), limpieza urbana (Madrid) o transporte urbano colectivo de viajeros (Alicante o Zaragoza). Sin embargo, el Sector Público Estatal experimenta una disminución del 96,28% en términos de valor estimado por el efecto de los conciertos de asistencia sanitaria de MUFACE e ISFAS que se licitaron en 2021 (más de 5.000 millones de euros de VEC total) y no en 2022.

⁴² El VEC de este contrato registrado en PLACSP asciende a 2.847,98 millones de euros, sin embargo, no aparece registrado el PBL del mismo, que según sus pliegos asciende a 2.105 millones de euros.

B. Comparación con las licitaciones efectuadas por sector, realizadas en el periodo 2018-2022.

Año	2018		2019		2020		2021		2022	
Sector público	Valor estimado	Peso del sector	Valor estimado	Peso del sector	Valor estimado	Peso del sector	Valor estimado	Peso del sector	Valor estimado	Peso del sector
Autonómico	3.334.653.116,72 €	65,89%	560.741.682,20 €	7,60%	233.988.244,22 €	7,91%	1.161.679.444,19 €	10,85%	4.434.079.065,06 €	42,17%
Estatal	218.373.064,89 €	4,31%	3.928.982.080,10 €	53,26%	348.187.959,60 €	11,77%	6.295.194.102,23 €	58,80%	234.000.857,37 €	2,23%
Local	1.508.141.315,53 €	29,80%	2.887.605.265,38 €	39,14%	2.375.379.562,25 €	80,32%	3.248.864.773,90 €	30,35%	5.847.264.358,70 €	55,61%
Total	5.061.167.497,14 €	100,00%	7.377.329.027,68 €	100,00%	2.957.555.766,07 €	100,00%	10.705.738.320,32 €	100,00%	10.515.344.281,13 €	100,00%



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

Como ponen de manifiesto los datos y los gráficos anteriores, la tendencia alcista en volumen económico (VEC) de las concesiones públicas en España sufrió un retroceso en el ejercicio 2020, que parece justificarse por el efecto de la pandemia del COVID-19. En términos globales en 2021 se produjo un incremento especialmente significativo de las licitaciones, por encima de periodos prepandemia, y que en 2022 ha experimentado una ligera contracción de menos del -1,78%, pero si se descuenta el efecto de las renovaciones de los conciertos de asistencia sanitaria de MUFACE e ISFAS, la tendencia se hubiera mantenido creciente.

Por tanto, analizando la evolución del volumen económico, en términos de valor estimado, se observa el distinto comportamiento de cada sector a lo largo del periodo 2018-2022, influido por licitaciones singulares de importante cuantía que no se repiten en todos los ejercicios analizados. La distribución por sectores es la siguiente:

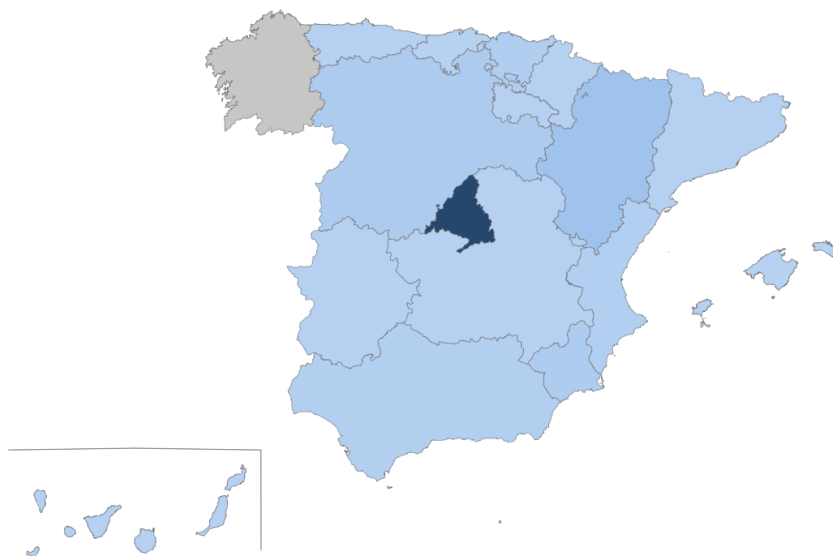
- El Sector Público Autonómico inicia la serie en 2018 con un volumen económico importante de licitaciones, que representa el 65,89%, para bajar de forma intensa en los siguientes años (pasando a representar alrededor del 8% sobre el total en 2019 y 2020 y del 11% en 2021) y recuperar peso específico y volumen económico en 2022 (42,11%) por los motivos antes apuntados.
- El Sector Público Estatal es el que menos peso específico representa sobre el total (pasando del 4,31% en 2018 al 2,23% en 2022), salvo en los ejercicios 2019 y 2021 cuando se renovaron los conciertos tanto de la Mutualidad de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) como del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS) con entidades de seguro para la prestación de asistencia sanitaria.
- El Sector Público Local experimenta una senda de crecimiento inversa al Sector Público Autonómico, pasando de tener un peso específico del 29,80% en 2018 al 55,61% en 2022, con un valor estimado licitado de 5.847,26 millones de euros, y siendo el sector que más peso tuvo en 2020 (80,32%).

C. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local.

Sector público	Autonómico		Local	
Lugar de ejecución	Valor estimado	Peso CCAA	Valor estimado	Peso CCAA
Andalucía	73.442.457,14 €	1,66%	444.596.827,59 €	7,60%
Aragón	481.435.083,68 €	10,86%	314.027.942,11 €	5,37%
Canarias	21.589.341,56 €	0,49%	162.149.642,08 €	2,77%
Cantabria	3.108.360,55 €	0,07%	27.404.233,32 €	0,47%
Castilla y León	217.187.555,29 €	4,90%	88.943.256,78 €	1,52%
Castilla-La Mancha	32.200.065,42 €	0,73%	74.581.970,50 €	1,28%
Cataluña	47.134.773,74 €	1,06%	560.740.847,68 €	9,59%
Comunidad de Madrid	3.024.399.248,21 €	68,21%	2.351.633.879,94 €	40,22%
Comunidad Foral de Navarra	23.711.740,99 €	0,53%	416.190.214,60 €	7,12%
Comunidad Valenciana	105.229.592,10 €	2,37%	698.816.739,01 €	11,95%
Extremadura	39.237.554,59 €	0,88%	65.096.185,23 €	1,11%
Galicia			145.901.009,92 €	2,50%
Illes Balears	86.280,98 €	0,00%	47.020.848,58 €	0,80%
La Rioja	26.133.538,92 €	0,59%	1.542.472,77 €	0,03%
País Vasco	129.572.809,24 €	2,92%	371.559.600,67 €	6,35%
Principado de Asturias	26.650.364,67 €	0,60%	22.738.889,39 €	0,39%
Región de Murcia	182.672.221,18 €	4,12%	30.457.140,89 €	0,52%
Ciudad Autónoma de Ceuta	0,00 €	0,00%		
No definido / No indicado	288.076,80 €	0,01%	23.862.657,64 €	0,41%
Total	4.434.079.065,06 €	100,00%	5.847.264.358,70 €	100,00%

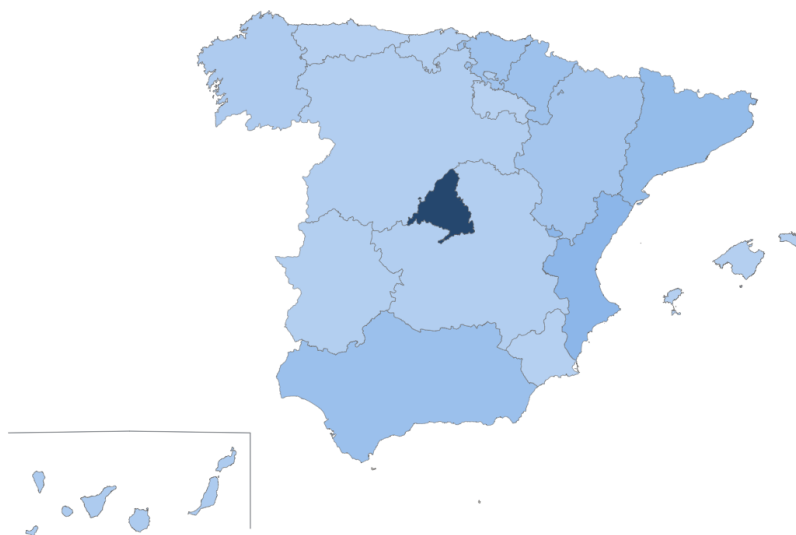
Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

1) Sector Público Autonómico.



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

2) Sector Público Local.



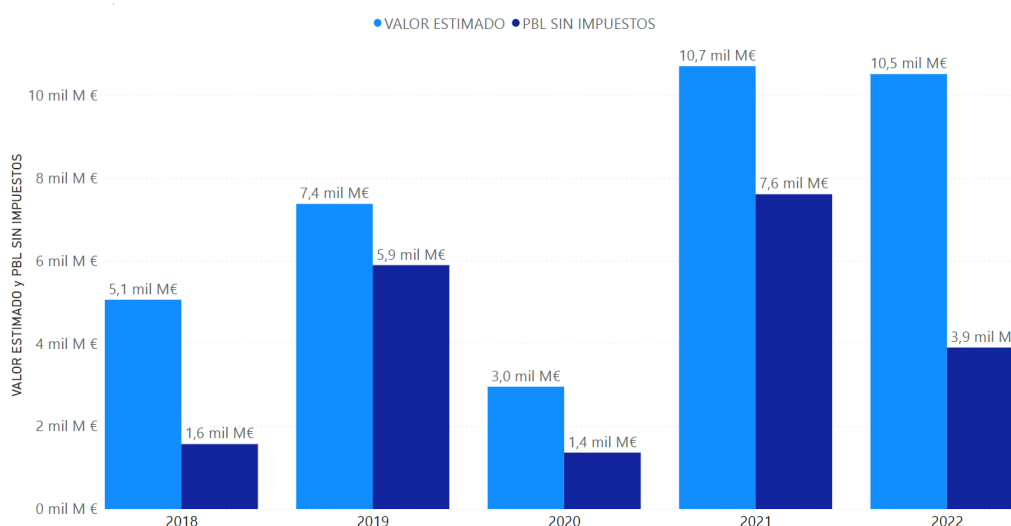
Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La distribución de las licitaciones, según su valor estimado, entre las distintas Comunidades Autónomas, tanto del Sector Público Autonómico, como del Sector Público Local, es bastante homogénea. En el ámbito autonómico destaca en

primera posición la C. de Madrid, que concentra el 68,21%⁴³ del total, seguida de la C.A. de Aragón (10,86%). En el ámbito local, también es Madrid la que se sitúa en primer lugar, absorbiendo el 40,22%⁴⁴ del volumen licitado en términos de VEC, seguida por la Comunidad Valenciana (11,95%).

D. Comparativa Valor Estimado del Contrato vs Presupuesto Base de Licitación sin impuestos.

Año	Valor estimado	PBL sin impuestos
2018	5.061.167.497,14 €	1.570.131.413,90 €
2019	7.377.329.027,68 €	5.896.205.900,21 €
2020	2.957.555.766,07 €	1.364.354.211,73 €
2021	10.705.738.320,32 €	7.610.502.374,73 €
2022	10.515.344.281,13 €	3.904.516.776,43 €
Total	36.617.134.892,34 €	20.345.710.677,00 €



Fuente: información Plataformas contratación y elaboración propia de la OIReScon

La diferente configuración del VEC y el PBL en los contratos de concesión, hace que existan importantes diferencias entre los dos valores. De media el VEC supone un incremento de casi el 80% respecto al PBL (sin impuestos). Así, analizando las licitaciones efectuadas en los distintos ejercicios considerados, y comparando el valor estimado de las mismas con el presupuesto base de licitación (sin impuestos) de dichos expedientes, esa diferencia es más acentuada en 2022 (más del doble) que en resto de ejercicios (salvo 2018, donde la diferencia también es más acusada) debido al impacto de licitaciones de gran

⁴³ Como ya se ha señalado, el contrato de “Concesión de obras para la construcción, conservación y explotación de la Ciudad de la Justicia del Partido Judicial de Madrid”, contó con un VEC de 2.847.986.667,47 euros.

⁴⁴ Ya se ha destacado la licitación de la “Contenerización, recogida y transporte de residuos en la Ciudad de Madrid”, que contó con un VEC de 1.628.083.584,06 euros.

volumen económico, con un alto valor estimado, en las que, sin embargo, las aportaciones públicas son más reducidas.

Con este análisis podemos considerar que, en 2022, con una PBL de 3.904,5 millones de euros, o lo que es lo mismo, con un compromiso máximo de recursos públicos para el período inicial (sin incluir prórrogas ni modificaciones de las concesiones), se consigue un interés económico potencial de 10.515,3 millones de euros, obteniendo un efecto multiplicador potencial de 2,7 veces.

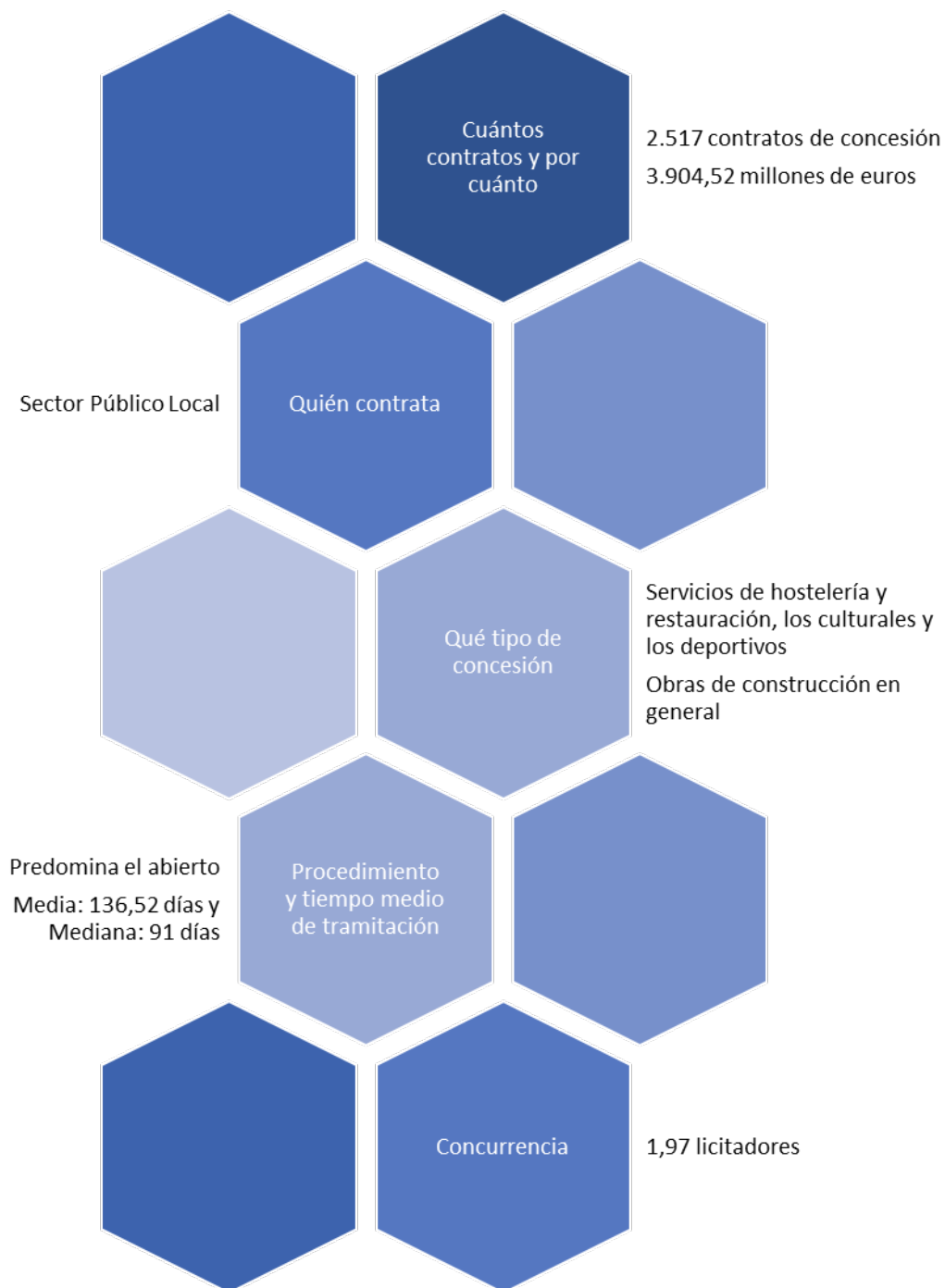
17. Conclusiones del estudio de las cifras generales de la contratación concesional.

1. Durante el año 2022, en España **se licitaron** 2.517 contratos de concesión (un **1,37%** del conjunto de los expedientes de contratación), por un importe total (PBL, sin incluir impuestos) de 3.904,52 millones de euros (un **3,88%** del importe global de contratación pública). Aproximadamente el 82% de ambas cantidades corresponde al **Sector Público Local**, que cuenta con un mayor ámbito competencial en servicios públicos potencialmente concesionables. En dicho ámbito territorial, las concesiones suponen el 9,59% de su volumen económico de licitaciones y el 2,25% en número de expedientes licitados. Sin embargo, en el Sector Público Estatal ambos porcentajes no alcanzan ni el 0,50%.
2. Los contratos de **concesión de servicios** fueron el **90,17%** de los contratos de concesión licitados, por importe económico, el resto (9,83%) fueron contratos de concesión de obra.
3. La evolución de cifras anuales de licitación concesional experimenta una alta volatilidad en función de la licitación de contratos de cuantía singularmente importante, dicha variabilidad también se observa en su distribución territorial. En el Sector Público Autonómico ha destacado en licitaciones la C.A. de Aragón, y en el Sector Público Local las entidades locales de la C. de Madrid, provocado precisamente por algunas licitaciones de volumen económico singularmente importante.
4. Por el **objeto**, destacan las licitaciones de concesión de servicios con CPV relativo a servicios de hostelería y restauración, los culturales y deportivos, y los servicios de salud y asistencia social; mientras que en concesión de obras las CPV de mayor relieve son los trabajos de construcción en general y los de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección, y los servicios comunitarios, sociales o personales.
5. El **volumen de adjudicaciones** de contratos de concesión en España durante 2022 (en PA sin incluir impuestos) fue de 2.411,48 millones de euros (un 22,03% menos que en 2021), correspondientes a un total de 1.602 adjudicaciones (un 21,46% más que en el año precedente). El Sector Público Local fue también el mayor adjudicador con el 92,11%

del volumen económico y el 70,60% en cuanto al número de adjudicaciones.

6. Este nivel de contratación concesional tan solo supone el **3,43%** respecto al volumen total de contratación pública adjudicada, lo cual contrasta con porcentajes medios que podrían ser equiparables, del **12%** de media calculada por la Comisión Europea en el conjunto de los Estados miembros de la UE, de lo que se deduce distancia importante en la utilización en España del instrumento concesional.
7. La **tramitación** fue mayoritariamente realizada mediante procedimiento abierto. En segundo lugar, se situó el procedimiento restringido, que resulta obligatorio para los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV de la LCSP. Sorprende la utilización, en tercer lugar, del procedimiento abierto simplificado que no está prevista para este tipo de contratos en el artículo 159 de la LCSP.
8. La **concurrencia media de 1,97** licitadores por contrato de concesión, se sitúa sensiblemente por debajo de la registrada en las categorías de contratos típicos de servicios, suministro y obras (con 3,21, 2,90 y 4,50 licitadores de media, respectivamente), en datos de 2022 de por sí ya reducidos siguiendo una tendencia decreciente desde el año 2019.
9. La **duración** media y mediana en la tramitación de los contratos de concesión (136,52 días y 91 días, respectivamente) se sitúa en valores que no ofrecen grandes variaciones con los promedios correspondientes a todo tipo de contratos en general (126,88 días de media aritmética y 94 días de mediana).
10. Es especialmente preocupante el porcentaje de licitaciones concesionales que resultan **desiertas (el 20,51%)**, lo que supone más el doble respecto al 9,93% observado para el conjunto de la contratación pública.

El contrato de concesión en el 2022



Fuente: elaboración propia OIReScon

V. Resultados de la actuación de supervisión directa.

1. Metodología.

Tal y como se ha anticipado en el apartado de “II. Planteamiento y alcance del Informe Especial”, después del análisis de la Cifras generales registradas en los contratos de concesión, la Oficina incorpora a este informe una actuación específica de supervisión, desarrollada mediante el examen directo y detallado de la información y documentación correspondiente a una muestra representativa de los contratos de concesión licitados y adjudicados en 2022.

Dicha muestra está constituida por contratos de concesión que figuran en PLACSP con un valor estimado superior a un millón de euros, en los que concurre la doble circunstancia de haber sido licitados y adjudicados en 2022. Con ello se ha pretendido evaluar el ciclo completo del procedimiento de contratación, incluyendo la valoración de su resultado.

La aplicación de estos criterios ha dado como resultado una muestra inicial de 251 contratos de concesión que, tras analizar la información publicada en cada uno de ellos, ha debido depurarse. En concreto no se han tenido en cuenta 10 de los contratos de concesión de la muestra, puesto que se trataban en realidad de modificaciones o prórrogas de contratos de gestión de servicios públicos, o bien no habían sido licitados en el 2022, o bien eran concesiones patrimoniales erróneamente publicadas⁴⁵. Cabe precisar igualmente que, en ocasiones, la información enviada por las plataformas de contratación de ámbito autonómico a PLACSP en cumplimiento del artículo 347 de la LCSP, no aparece correctamente en los datos abiertos ofrecidos por la plataforma estatal. En particular, se ha detectado que los contratos de concesión se identifican en los listados de PLACSP como “patrimoniales”, motivo por el cual ha debido depurarse y comprobarse, uno por uno, los contratos seleccionados.

En consecuencia, con los ajustes señalados, la actuación de supervisión directa se efectuará sobre una **muestra de 241 contratos**.

En lo que respecta a los indicadores y parámetros objeto de análisis, se señala en cada uno de ellos las precisiones metodológicas utilizadas con el fin de facilitar su comprensión.

⁴⁵ Cabe recordar que, tal y como ha indicado esta Oficina en múltiples ocasiones, existe una ausencia de controles de calidad o sistemas de verificación de la información registrada en las plataformas de contratación del conjunto del sector público que obliga a revisar los datos obtenidos y objeto de análisis.

2. Tipo de contrato.

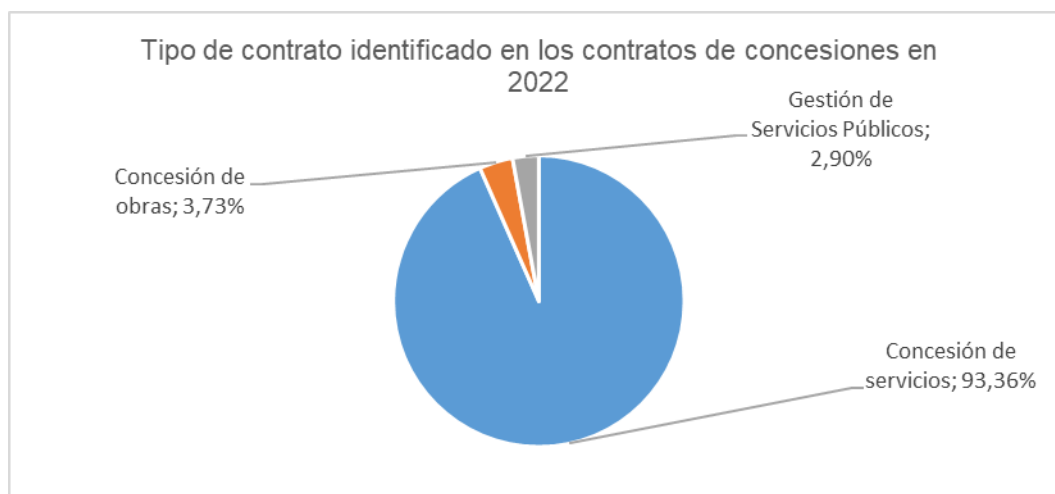
El primer indicador en el análisis de estos contratos de concesión ha sido discriminar el tipo de contrato de concesión específico, ya sea de obras o de servicios.

Sorprende la identificación de un 2,90% de contratos que se han registrado como contratos de “*gestión de servicios públicos*”, categoría ya extinta en la vigente LCSP.

El 93,36% de la muestra de contratos analizados corresponde a contratos registrados como concesiones de servicios⁴⁶.

Tipo de contrato	Nº de contratos
Concesión de servicios	225
Concesión de obras	9
Gestión de Servicios Públicos	7
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Se ha analizado, igualmente, si en la documentación del propio expediente se identifica el contrato como una concesión. El resultado ha dado lugar a la detección de 3 contratos que están registrados como concesión, cuando de la propia documentación incorporada al expediente, se deduce que no lo son, bien

⁴⁶ La muestra no ha incluido ningún contrato registrado como “contrato de concesión de obras públicas”.

porque no se denominan como tal, o bien porque las prestaciones no se corresponden a las de un contrato de concesión⁴⁷.

Se identifica como concesión en el expediente	Nº de contratos	%
No	3	1,24%
Sí	238	98,76%
Total	241	100,00%

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

3. Valoración transferencia riesgo operacional.

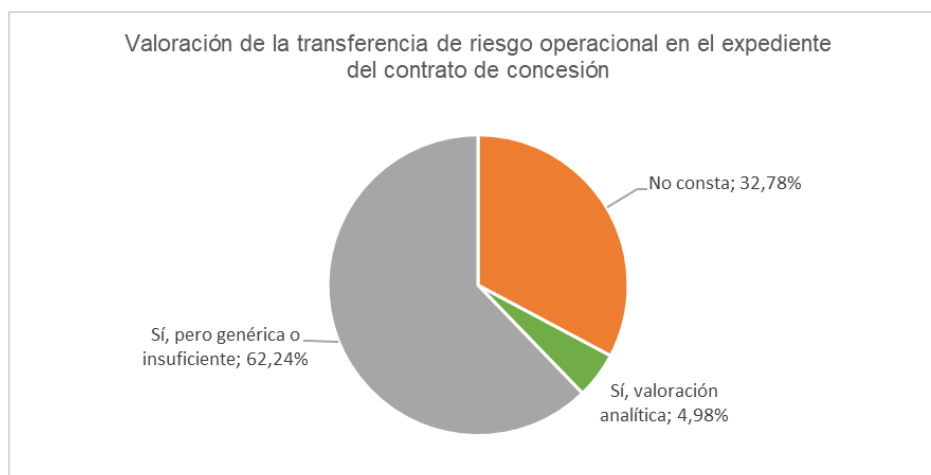
Tal y como se ha indicado en el apartado III del presente informe, la característica más significativa de los contratos de concesión, novedad conceptual en las Directivas y en la LCSP, es la existencia de transferencia de riesgo operacional de la Administración al concesionario en el cumplimiento de las prestaciones objeto de esta tipología contractual.

Por ello, se ha analizado por esta Oficina, si consta o no la valoración de dicha transferencia de riesgo por parte del órgano de contratación.

Valoración de la transferencia de riesgo operacional	Nº de contratos
Sí, pero genérica o insuficiente	150
No consta	79
Sí, valoración analítica	12
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

⁴⁷ De los 3 contratos que no son concesión uno está identificado como concesión de obras y dos como concesión de servicios.



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Solo el 4,98% de los contratos de concesión analizados contiene una valoración de la transferencia de riesgo operacional de carácter analítica y no solo una mera referencia más a la norma o una explicación genérica de dicho concepto.

4. Los indicadores “concesionales” conceptuales: la duración, la inversión pública y la tasa de descuento.

En la LCSP se establecen una serie de prerrogativas para los contratos de concesión, si bien condicionadas al cumplimiento de una serie de requisitos.

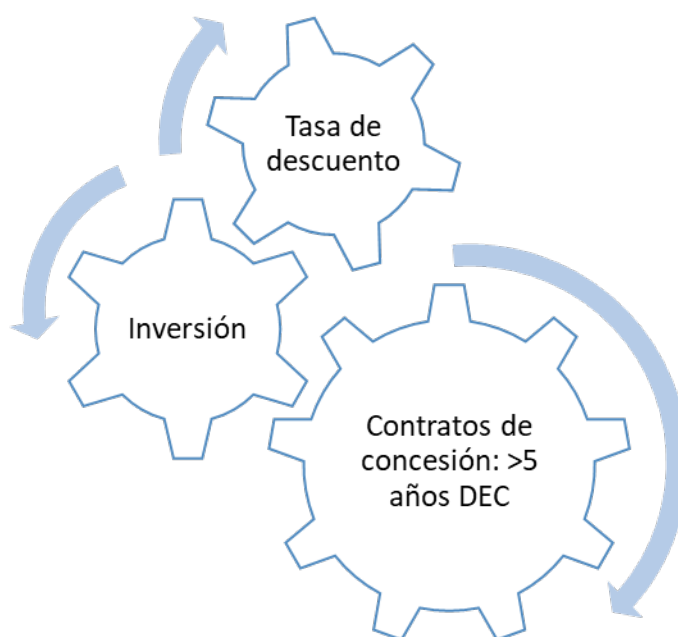
El artículo 29.6 de la LCSP, como ya se ha indicado, establece un régimen diferente en cuanto a la duración de los contratos de concesión que responde a su particular naturaleza y a la necesidad, en su caso, de recuperar la inversión inicial que la explotación del objeto de la prestación necesite.

De esta manera, podría hacerse una sencilla clasificación, discriminando los contratos de concesión que tienen una “duración estimada del contrato”⁴⁸ (DEC) de 5 años o superior y aquellos cuya DEC no supera tal periodo. Los contratos de concesión cuya DEC es de 5 años o superior, deben incluir, necesariamente, una inversión susceptible de recuperación que justifique su duración. Y en este sentido, dichos contratos deben aplicar, de manera obligada la tasa de

⁴⁸ Se entiende como “duración estimada del contrato” (DEC), en concordancia con el criterio que se utiliza para el cálculo de “valor estimado del contrato”, el periodo potencial máximo resultante de sumar el plazo inicial de duración del contrato estipulado en sus Pliegos y de las eventuales prórrogas que éste permita.

descuento establecida en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

Requisitos del contrato de concesión en la LCSP



Fuente: elaboración propia OIReScon

Todos estos extremos han sido objeto de comprobación por parte de esta Oficina, de acuerdo con los documentos publicados en las plataformas de contratación del conjunto del Sector Público y cuyos resultados se exponen a continuación.

A. La duración de los contratos de concesión.

En lo que respecta al análisis de la duración de los contratos de concesión debe puntualizarse que ésta se ha contabilizado en “días”. No obstante, para facilitar su comprensión, en la tabla que se muestra a continuación se refleja su equivalencia en “años”.

Duración en días	Duración en años
14600	40
10950	30
9125	25
7300	20
5475	15
3650	10
2920	8
1825	5
1460	4
1095	3
730	2
365	1

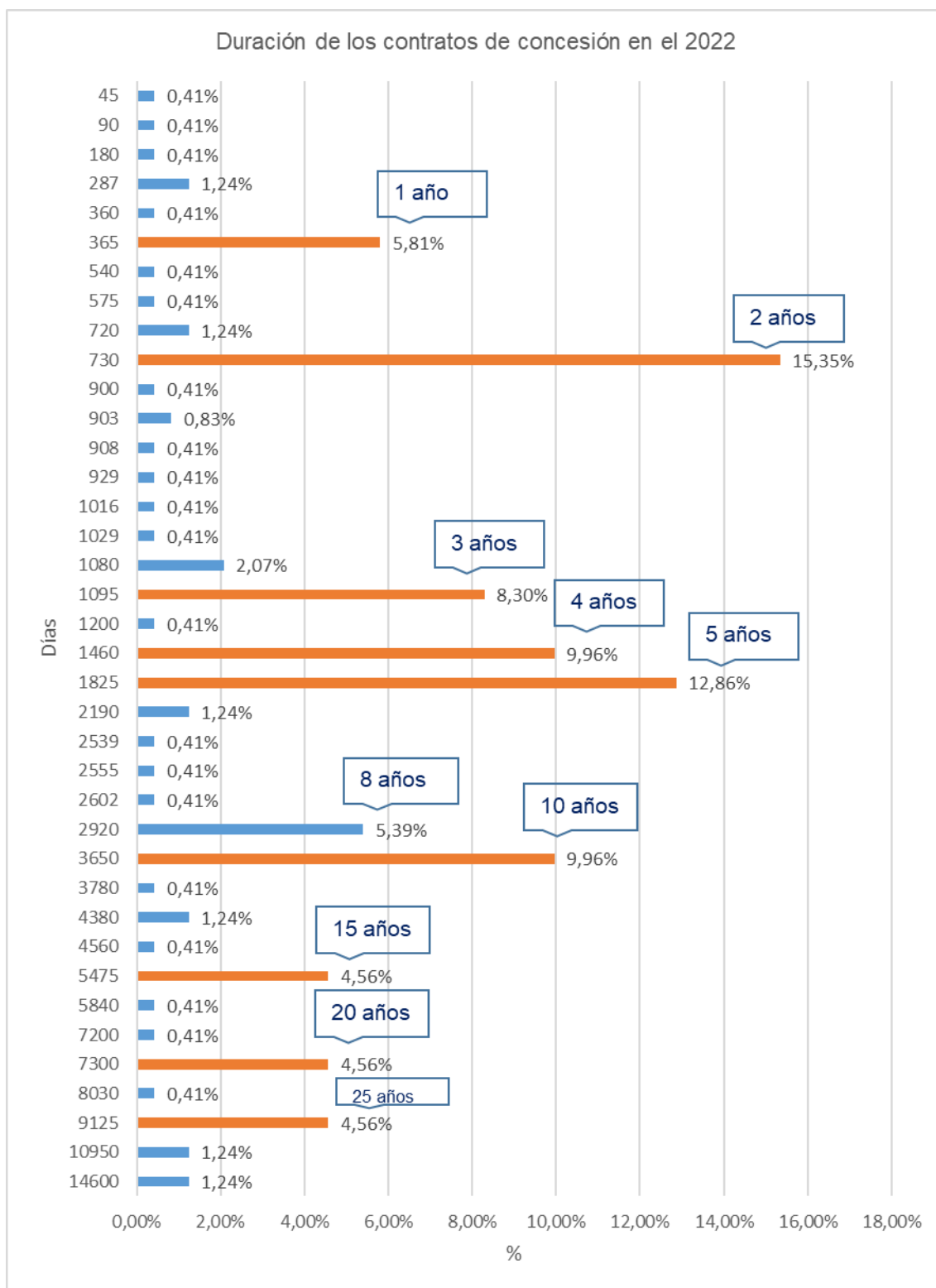
Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon.

Dicho lo cual, y pasando a ver los resultados de la actuación, se puede comprobar dónde se concentra una mayor frecuencia de los plazos de duración de los contratos de concesión analizados.

Destacan particularmente los contratos de concesión con un plazo de 2 años (15,35%), 5 años (12,86%), 4 años y 10 años (ambos con un 9,96%).

Duración (Días) según Pliego	Equivalencia en años	Concesión de obras	Concesión de servicios	Gestión de Servicios Públicos	Total	%
14600	40,00	2	1		3	1,24%
10950	30,00	1	2		3	1,24%
9125	25,00	3	8		11	4,56%
8030	22,00		1		1	0,41%
7300	20,00	1	10		11	4,56%
7200	19,73		1		1	0,41%
5840	16,00		1		1	0,41%
5475	15,00		10	1	11	4,56%
4560	12,49		1		1	0,41%
4380	12,00		3		3	1,24%
3780	10,36		1		1	0,41%
3650	10,00		24		24	9,96%
2920	8,00		12	1	13	5,39%
2602	7,13		1		1	0,41%
2555	7,00		1		1	0,41%
2539	6,96		1		1	0,41%
2190	6,00		3		3	1,24%
1825	5,00		30	1	31	12,86%
1460	4,00		23	1	24	9,96%
1200	3,29		1		1	0,41%
1095	3,00		19	1	20	8,30%
1080	2,96		3	2	5	2,07%
1029	2,82		1		1	0,41%
1016	2,78		1		1	0,41%
929	2,55		1		1	0,41%
908	2,49		1		1	0,41%
903	2,47		2		2	0,83%
900	2,47		1		1	0,41%
730	2,00		37		37	15,35%
720	1,97		3		3	1,24%
575	1,58		1		1	0,41%
540	1,48		1		1	0,41%
365	1,00		14		14	5,81%
360	0,99		1		1	0,41%
287	0,79		3		3	1,24%
180	0,49	1			1	0,41%
90	0,25	1			1	0,41%
45	0,12		1		1	0,41%
Total		9	225	7	241	100,00%

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

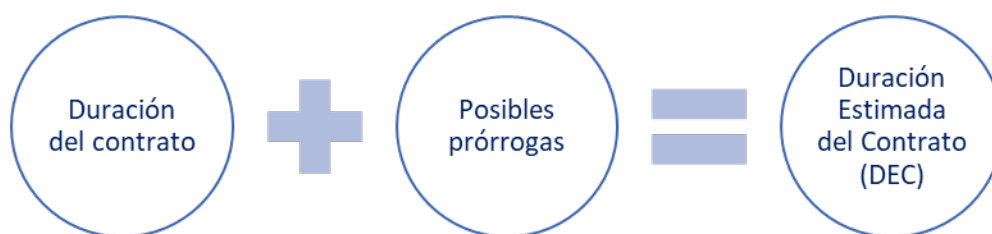


Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

De acuerdo con lo que se indicaba al comienzo de este punto, la duración en los contratos de concesión debe analizarse, además, desde el punto de vista de la rentabilidad y recuperación de la inversión que, en su caso, esté prevista para la ejecución del contrato.

En este sentido, es esencial el concepto de duración estimada del contrato (DEC), entendido no solo como la duración del contrato sino la duración que puede llegar a tener en el caso de sumar las posibles prórrogas que se hubieran contemplado.

Duración Estimada del Contrato de concesión (DEC)

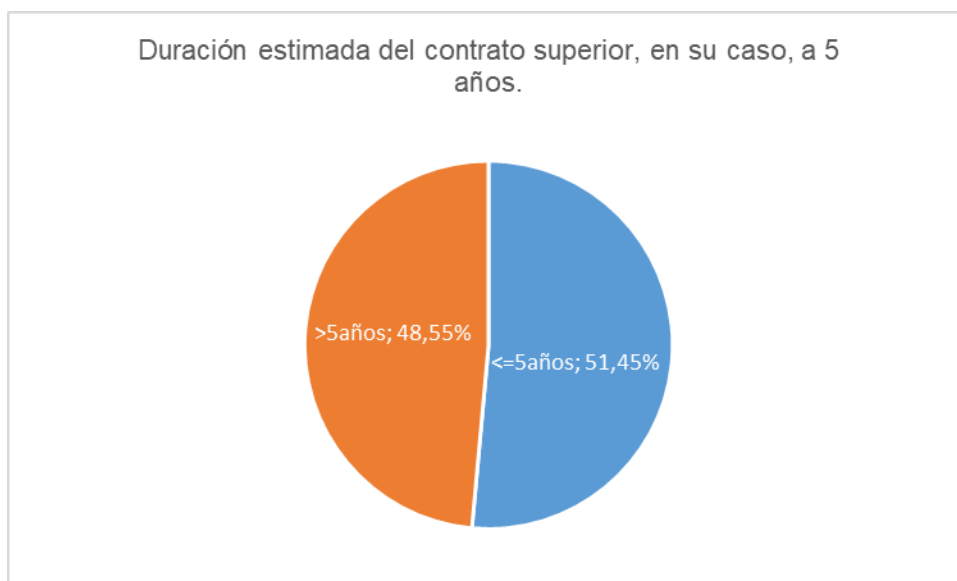


Fuente: elaboración propia OIReScon

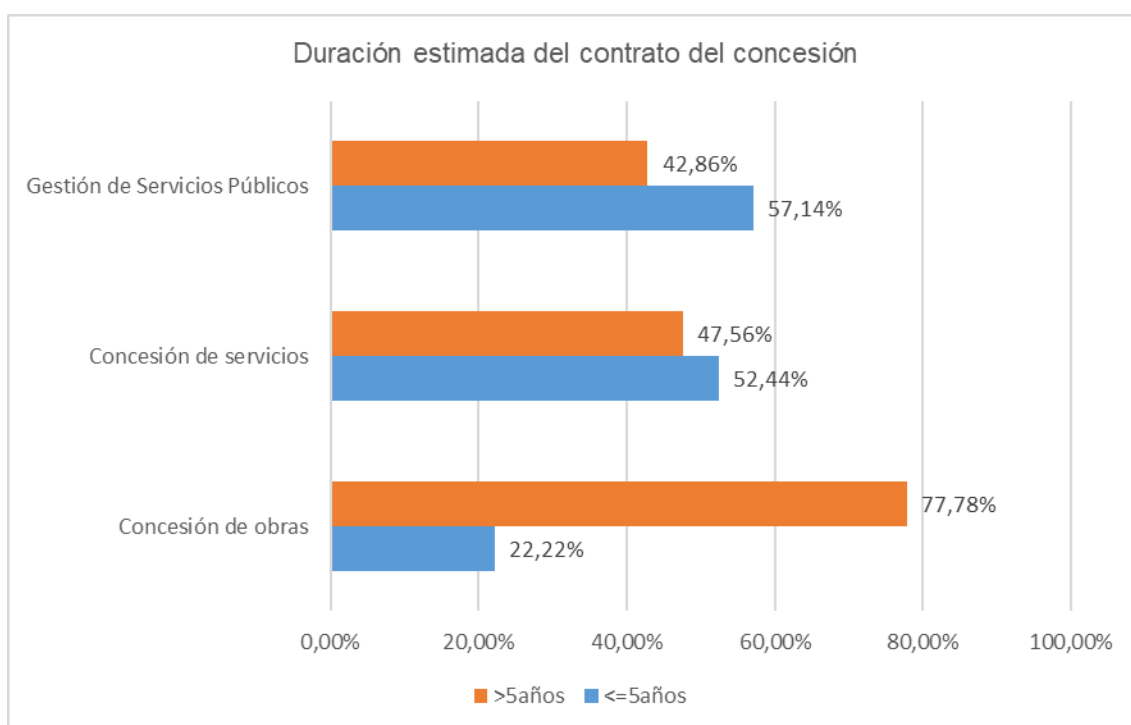
Por ello, para el análisis de la inversión existente en los contratos de concesión, se han clasificado previamente los contratos según su DEC, identificando si este es superior a 5 años y aquellos en los que no se supera tal periodo de duración.

DEC	Concesión de obras	Concesión de servicios	Gestión de Servicios Públicos	Total
<=5años	2	118	4	124
>5años	7	107	3	117
Total	9	225	7	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

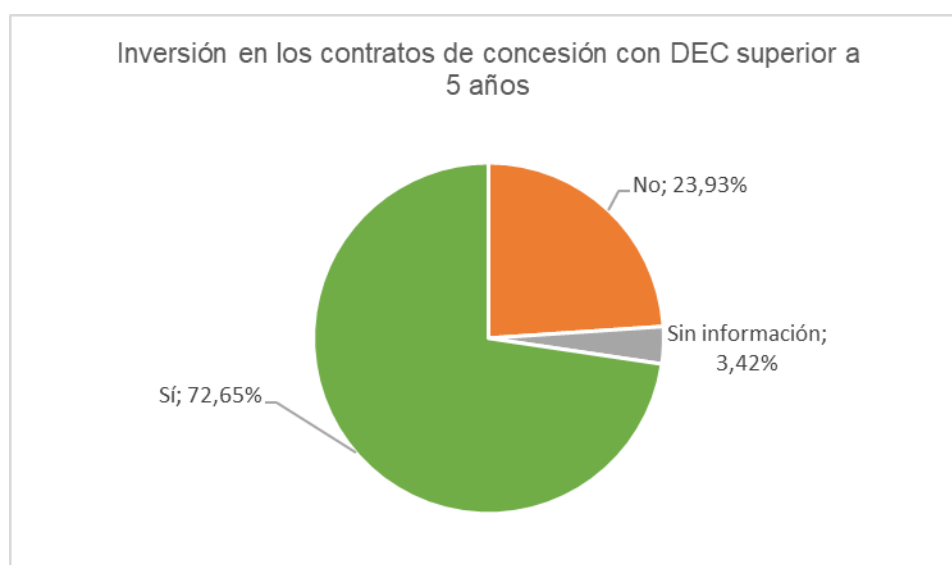
Será sobre estos 117 contratos cuya DEC es superior a 5 años sobre los que habrá que hacer especial hincapié a la hora de constatar la existencia de una inversión que motive su duración, aspecto que se analiza en el punto siguiente.

B. La inversión en los contratos de concesión durante el 2022.

Siguiendo con lo dicho en el anterior punto, la existencia de inversión en los contratos de concesión es capital desde el punto de vista de la duración del mismo. En este sentido y en aplicación del artículo 29.6 de la LCSP, interesa conocer si en expedientes de los 117 contratos identificados cuya DEC supera los 5 años, se incluye en la documentación publicada, la inversión que implica su prestación y explotación. Los resultados son los siguientes:

Inversión	Nº de contratos
Sí	85
No	28
Sin información	4
Total	117

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

A la luz de los datos, debe destacarse que existe un 23,93% de los contratos (28 de 117) en los que se indica que no hay inversión. Estos datos podrían apuntar a un posible incumplimiento de la regla establecida en el citado artículo 29.6 de la LCSP, y por tanto no habría justificación para que su duración fuera superior a cinco años. Debe, por tanto, hacerse especial hincapié en el control de dichos extremos.

C. Tasa de descuento.

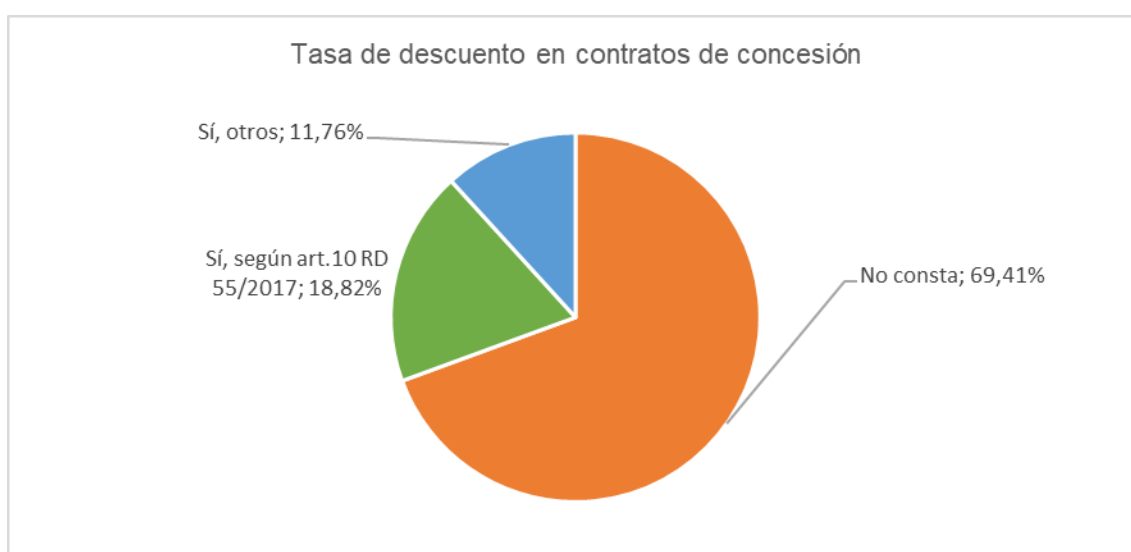
Por otro lado, si en los contratos de concesión hay inversión, es esencial identificar la tasa de descuento así como la justificación de su cálculo, ya que

dicha tasa de descuento es la que se aplicará para efectuar el cálculo del período de recuperación de las inversiones previstas en el contrato. Por ello, desde esta Oficina se ha querido comprobar este extremo en los contratos que han identificado claramente la inversión necesaria para su cumplimiento y que supera los 5 años de DEC (85 contratos de concesión).

Debe recordarse que el artículo 29.9 de la LCSP establece que el período de recuperación de la inversión será calculado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Es el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, el que regula el mencionado cálculo del período de recuperación de la inversión, que debe efectuarse utilizando la tasa de descuento y los requisitos determinados en su artículo 10. Por tanto, resulta de especial interés analizar si para determinar el período de recuperación de las inversiones previstas en las concesiones se ha aplicado una tasa de descuento y, en su caso, si ésta ha sido calculada según lo previsto en el mencionado artículo 10 de dicho Real Decreto. Los resultados obtenidos se muestran a continuación.

Tasa de descuento	Nº de contratos
No consta	59
Sí, otros	10
Sí, según art.10 Real Decreto 55/2017	16
Total	85

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



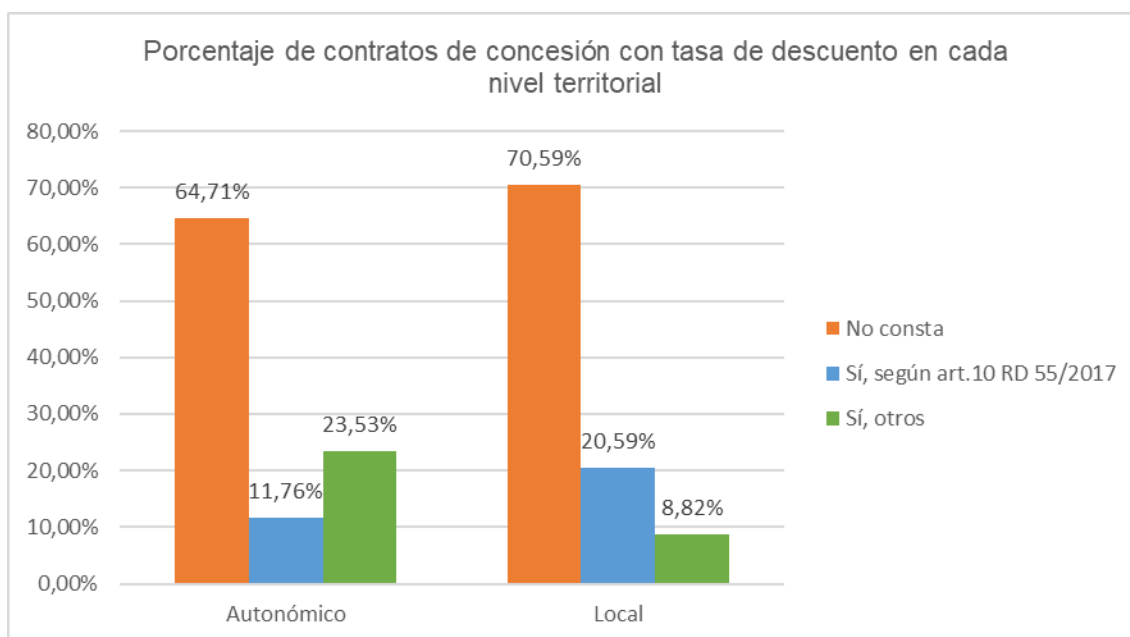
Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Destaca el 69,41% (59) de los contratos de concesión en los que no consta que la duración del contrato esté justificada por el cálculo del período de recuperación de la inversión mediante la aplicación de la tasa de descuento o su justificación, lo que supondría un incumplimiento de lo establecido en la LCSP.

La magnitud de este posible incumplimiento hace preguntarse en qué ámbito del Sector Público se produce, por lo que se ha decidido realizar la intersección de los datos anteriores con el nivel territorial del órgano de contratación, cuyo resultado se muestra a continuación.⁴⁹

Tasa de descuento	Autonómico	%	Local	%	Total	%
No consta	11	64,71%	48	70,59%	59	69,41%
Sí, según art.10 Real Decreto 55/2017	2	11,76%	14	20,59%	16	18,82%
Sí, otros	4	23,53%	6	8,82%	10	11,76%
Total	17	100,00%	68	100,00%	85	100,00%

Fuente: Datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En los resultados cabe destacar el alto porcentaje en ambos niveles, autonómico y local, en los que se ha detectado en el expediente la ausencia de utilización de tasa de descuento o su falta de adecuada justificación.

⁴⁹ No hay contratos de concesión de ámbito estatal según los criterios analizados en este apartado, motivo por el cual no se incluye en la tabla y gráfica siguientes.

5. Los indicadores “concesionales” analíticos: el estudio de viabilidad, el análisis de costes y el análisis de ingresos.

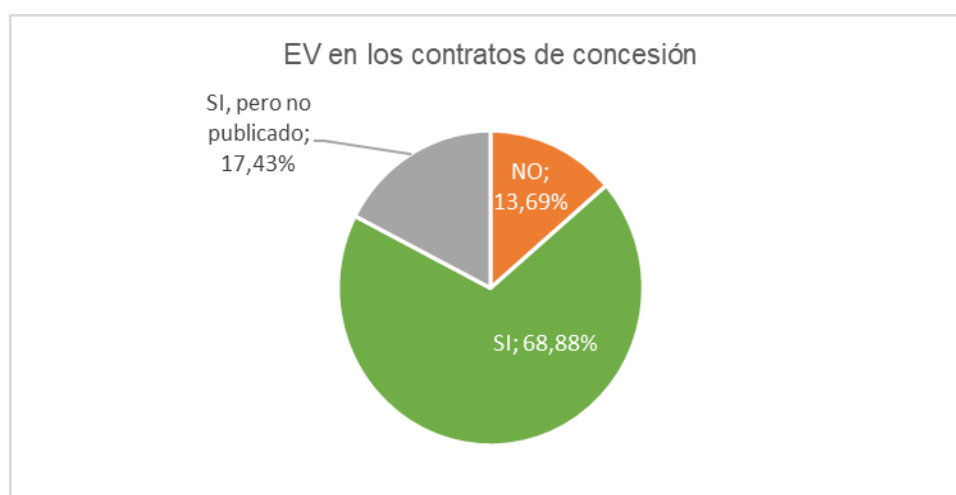
Por otro lado, y dada la singularidad de los contratos de concesión, se ha decidido supervisar otra serie de indicadores propios de este tipo de contratos. En este sentido, se ha comprobado la incorporación al expediente del estudio de viabilidad o estudio de viabilidad económico financiera (EV) y el análisis en el expediente de los costes y de los ingresos estimados en los proyectos concesionales.

A. El estudio de viabilidad en los contratos de concesión.

En lo que respecta al EV, los resultados se pueden observar en la siguiente tabla y gráfica:

EV	Nº de contrato
No	33
Sí	166
Sí, pero no publicado	42
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

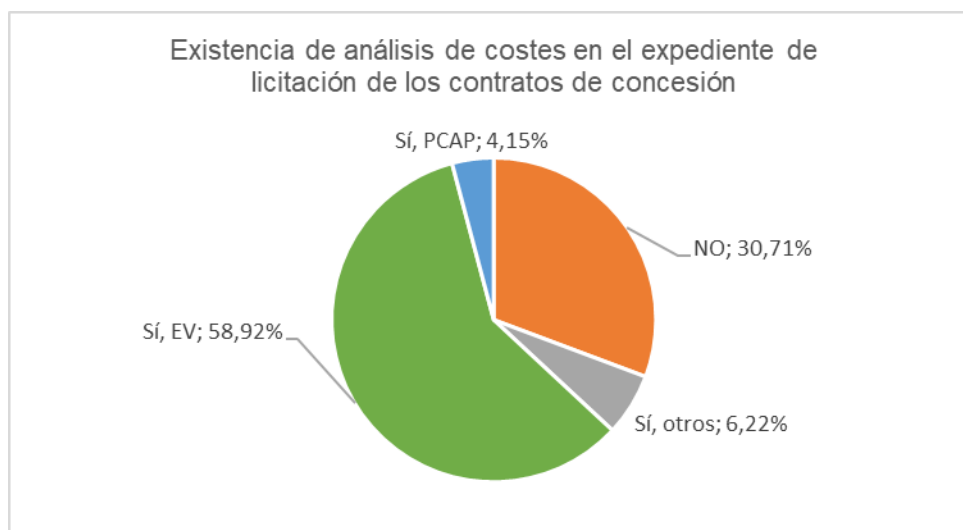
Como puede observarse, en el 13,69% de los casos, no consta la existencia del EV en el expediente de la licitación publicado, reflejando un posible incumplimiento respecto a lo establecido en la LCSP.⁵⁰

B. El análisis de costes en los contratos de concesión.

Como se anticipaba, otro de los aspectos que ha sido objeto de comprobación es la inclusión, en su caso, de un análisis o justificación de los costes de la ejecución de la prestación en el expediente de licitación de estos contratos. Al respecto, como puede verse a continuación, el 30,71% (74) de los contratos de concesión no incluye dicho análisis.

Análisis de costes	Nº contratos
Sí, EV	142
No	74
Sí, otros	15
Sí, PCAP	10
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

⁵⁰ Esta Oficina considera que, aunque no sea estrictamente obligatoria la publicación del EV junto con el resto de documentación en las plataformas de contratación, resulta altamente conveniente que se incorpore dicha publicación para favorecer que los licitadores puedan formular sus ofertas con el mayor criterio posible.

C. El análisis de los ingresos en los contratos de concesión.

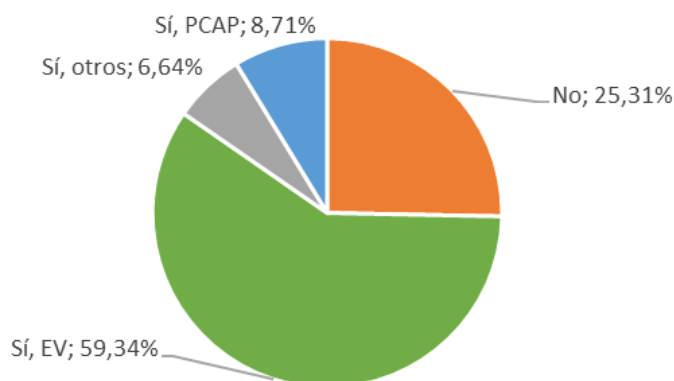
Por último, se ha supervisado la inclusión en el expediente de licitación de los contratos de concesión objeto de este informe, la estimación y cuantificación, en su caso, de los ingresos que podrían originarse en la ejecución de la prestación (en su fase de explotación).

Los resultados al respecto son los siguientes:

Inclusión de análisis de ingresos	Nº contratos
Sí, EV	143
No	61
Sí, otros	16
Sí, PCAP	21
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Análisis de ingresos en los contratos de concesión



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, en el 74,69% de los casos, sí se incluye el análisis de los ingresos, siendo ampliamente mayoritaria su inclusión en el EV (el 59,34% del total). Lo cual significa, por el contrario, que algo más de uno de cada cuatro (25,31%) de los contratos de concesión evaluados no cuentan con un análisis de la previsión de ingresos que se obtendrán.

6. Valor estimado del contrato y su justificación en el expediente.

El VEC acumulado de los 241 contratos supervisados en este informe alcanzan la cifra de **4.287.150.273,02** de euros, distribuidos de la siguiente forma:

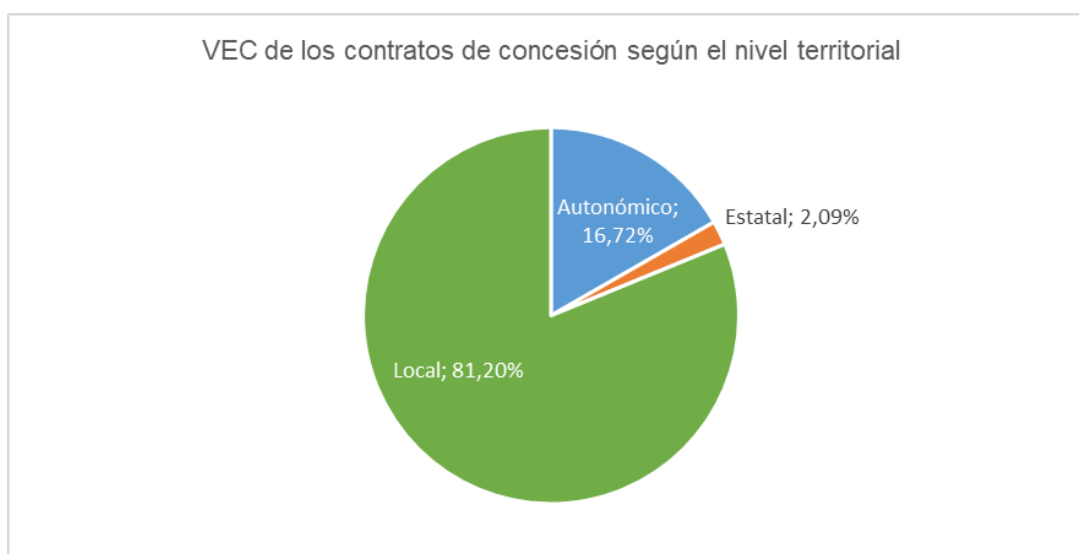
Tipo de contrato	Contratos	VEC acumulado
Concesión de obras	9	437.951.226,44
Concesión de servicios	225	3.820.417.780,08
Gestión de Servicios Públicos	7	28.781.266,50
Total	241	4.287.150.273,02

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Si se tiene en cuenta el nivel territorial de los órganos de contratación, tal y como se refleja en la tabla y gráfica siguientes, se puede constatar que el predominio de este tipo de contratación en el ámbito local no solo se produce en los contratos de concesión desde una perspectiva del número de expedientes, tal y como se verá más adelante, sino también de importancia económica, ya que supone el 81,20% del valor estimado de los contratos analizados.

Nivel territorial	Contrato	VEC
Autonómico	64	716.720.646,87
Estatal	15	89.453.015,39
Local	162	3.480.976.610,76
Total	241	4.287.150.273,02

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

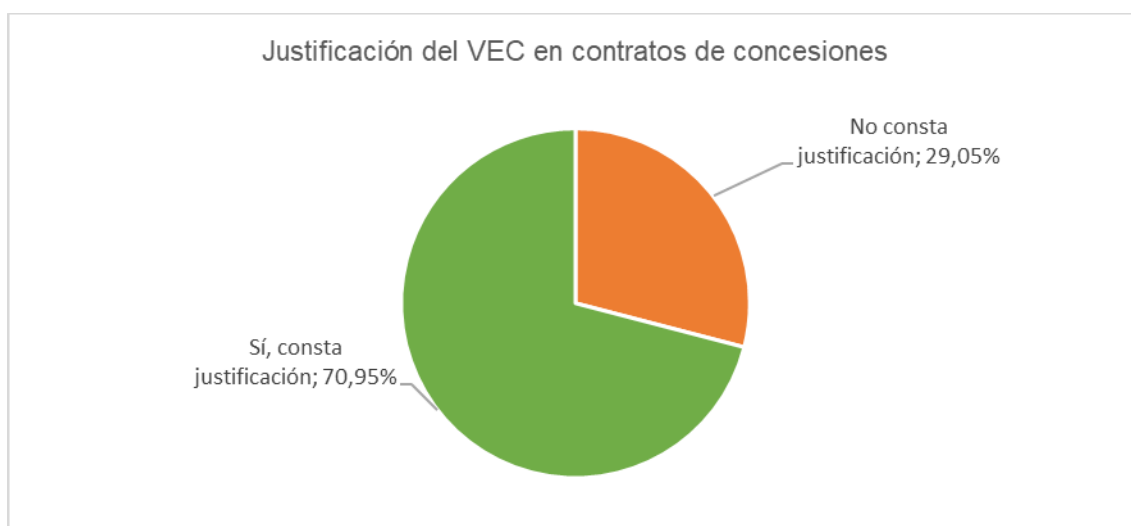


Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Por otro lado, en lo que se refiere a la justificación sobre el cálculo del VEC incluida en el expediente de licitación del contrato de concesión, el resultado se muestra en las siguientes tabla y gráfica. En el 29,05% de los expedientes supervisados, no consta una justificación del VEC.

Tipo de contratos	No consta justificación	Sí consta justificación	Total
Concesión de obras	2	7	9
Concesión de servicios	68	157	225
Gestión de Servicios Públicos		7	7
Total	70	171	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



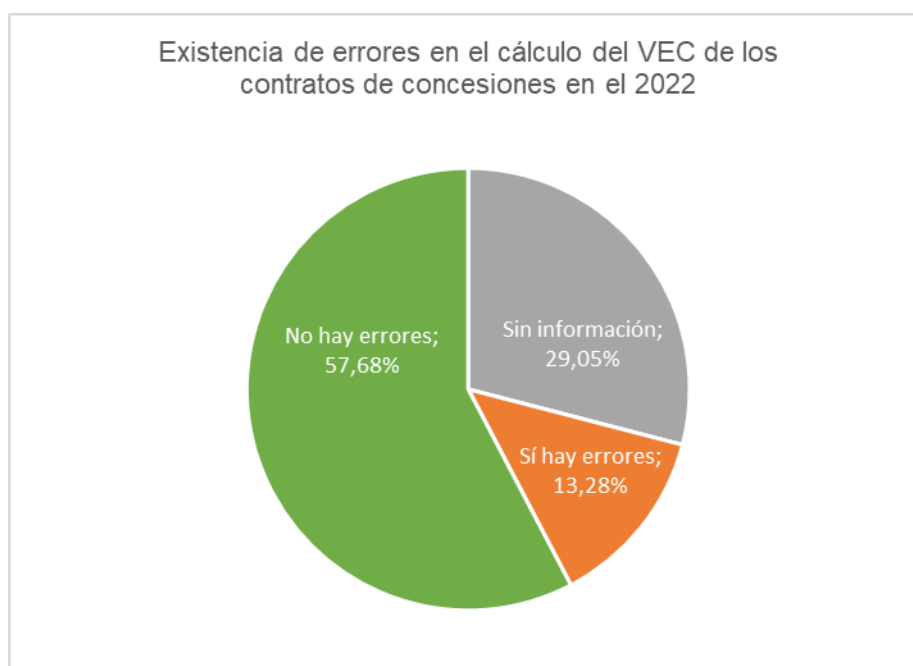
Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En contraste con el dato del 29,05% (70) contratos analizados en los que no consta la justificación del método utilizado para determinar el VEC, debe de recordarse que el artículo 101.5 de la LCSP establece que: “El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.” Lo cual pone de manifiesto un porcentaje muy alto de incumplimiento de esta obligación.

Además de lo anterior, se han detectado errores en los VEC de los contratos de concesión supervisados. En la siguiente tabla y gráfica puede verse el resultado de esta actuación, en la que se muestra que en el 57,68% del total de los expedientes supervisados, no hay errores en la justificación del VEC. Por el contrario, en el 42,33% de los casos, bien no hay información alguna sobre la justificación del VEC, bien se han detectado errores en tal justificación.

Existencia de errores en el cálculo del VEC	Nº de contratos
Sin información	70
Sí hay errores	32
No hay errores	139
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon⁵¹

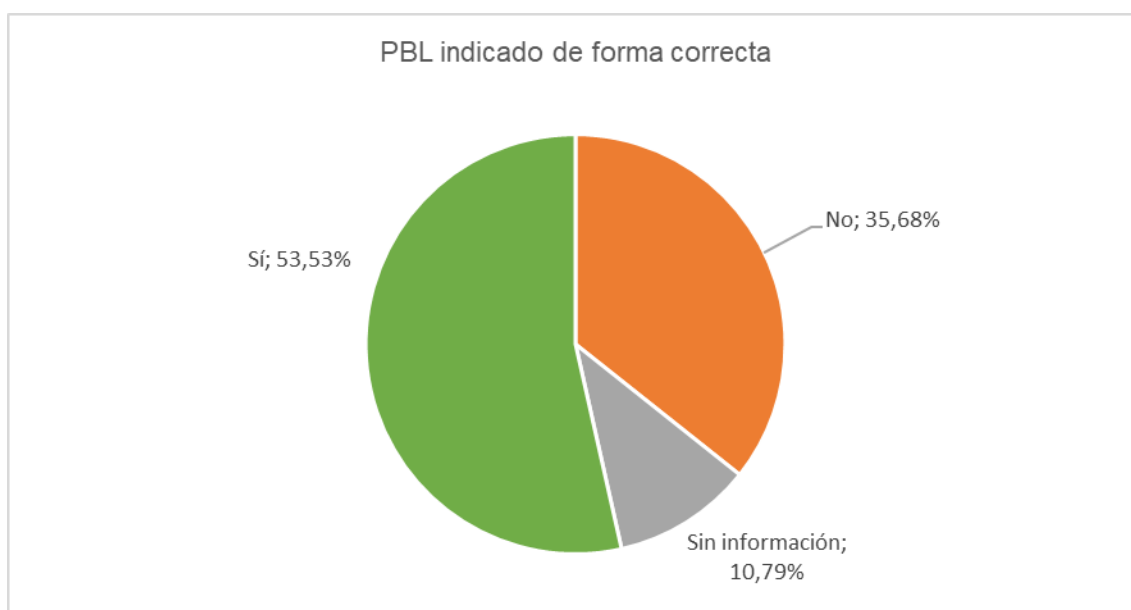
7. El presupuesto base de licitación (PBL) de los contratos de concesión. Errores detectados en su cálculo.

El PBL ha sido otro de los aspectos supervisados por esta Oficina, constatándose, durante su análisis, errores en su configuración y justificación. Los resultados se muestran en la siguiente tabla y gráfica de la que destaca el 35,68% de los contratos de concesión en los que no se ha consignado correctamente el PBL.

⁵¹ Conclusiones en línea con el mencionado Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, que señala que entre las causas más frecuente de aplicación incorrecta o de inseguridad jurídica, según indican los Estados miembros, se encuentra el cálculo del valor estimado de la contratación.

Configuración correcta del PBL	Nº contratos
No	86
Sí	129
Sin información	26
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



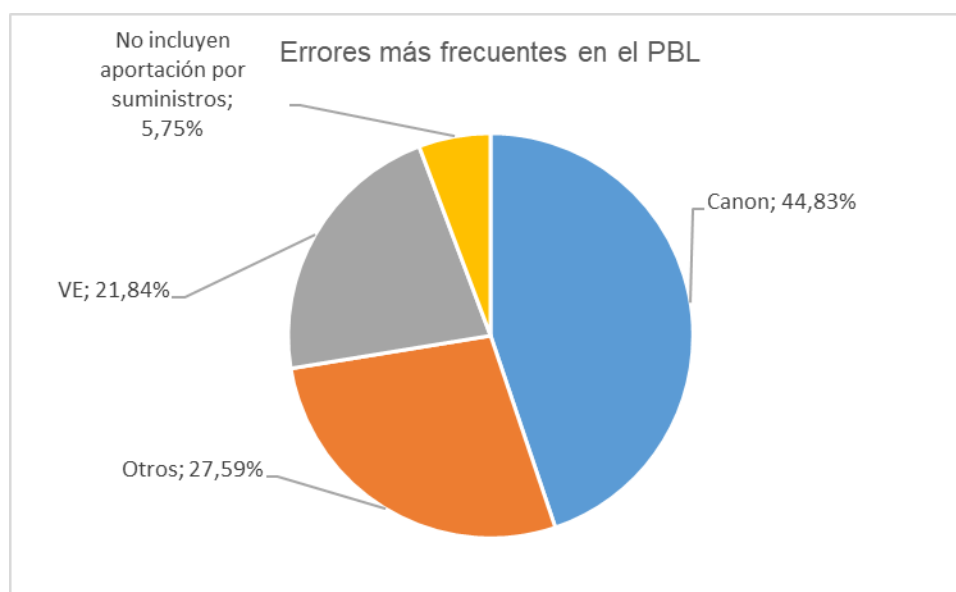
Fuente: Datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En esta línea, se ha querido saber cuál es el error más frecuente en la configuración del PBL de los contratos de concesión, siendo el resultado de dicha actuación el siguiente:

Tipo de error en PBL	Nº contratos
Canon	39
VE	18
No incluyen aportación por suministros	5
Otros ⁵²	24
Total	86

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

⁵² Se incluye en este apartado aquellos errores que no correspondiendo con los anteriores no tiene entidad suficiente como para ser considerados de manera individualizada. Estos errores se refieren a equivocaciones en los conceptos de prórroga, impuestos aplicables al contrato (IVA), confusiones en el presupuesto de obra, etc.



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Como puede observarse, destaca la confusión del “canon” que pueda implicar el contrato de concesión con su PBL con un 44,83%. Es decir, se ha comprobado que existe un importante porcentaje de error que se comente al identificar el “canon” establecido en algunos contratos de concesión como pago del concesionario a favor de la Administración, con el PBL del contrato (que, por el contrario, lo que supone es el pago máximo proyectado que la Administración deberá pagar al concesionario).

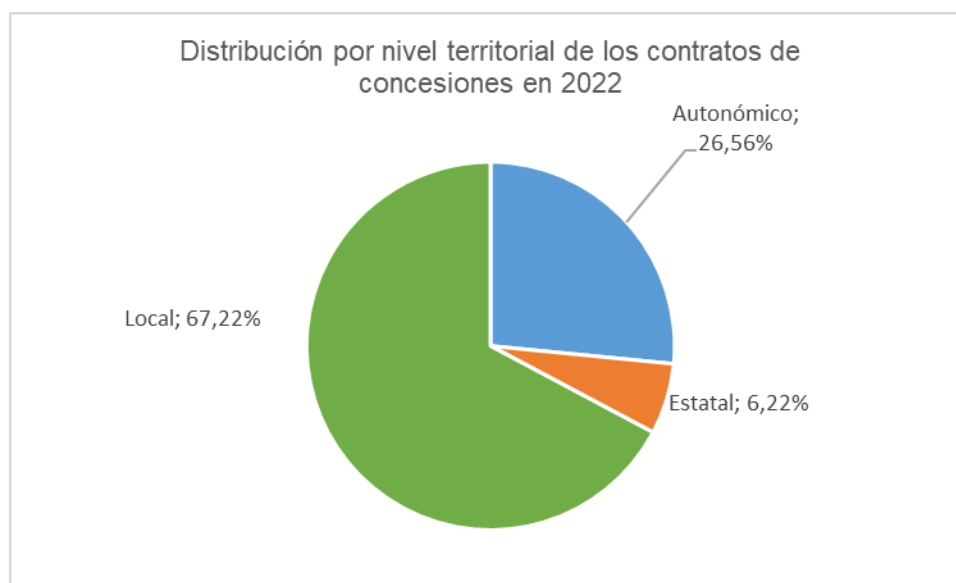
Tampoco es despreciable el porcentaje que representa la confusión del VEC con el PBL, que alcanza un 21,84%, si bien este error es una equivocación más “generalizada” en otros tipos de contratos, no siendo “típica” o propia del contrato de concesión. No obstante, en el caso de estos contratos, en muchos supuestos se agudiza la confusión.

8. El nivel territorial y la naturaleza del órgano de contratación.

Otro de los indicadores que se han considerado relevantes en el análisis de los contratos de concesión es el nivel territorial al que pertenecen los órganos de contratación que han celebrado el contrato. En este sentido, el resultado se muestra en la tabla y gráfica siguientes, reflejando la clara preeminencia del ámbito local con un 67,22% de los contratos de concesión objeto de la supervisión directa.

Nivel territorial	Nº contrato
Estatal	15
Autonómico	64
Local	162
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

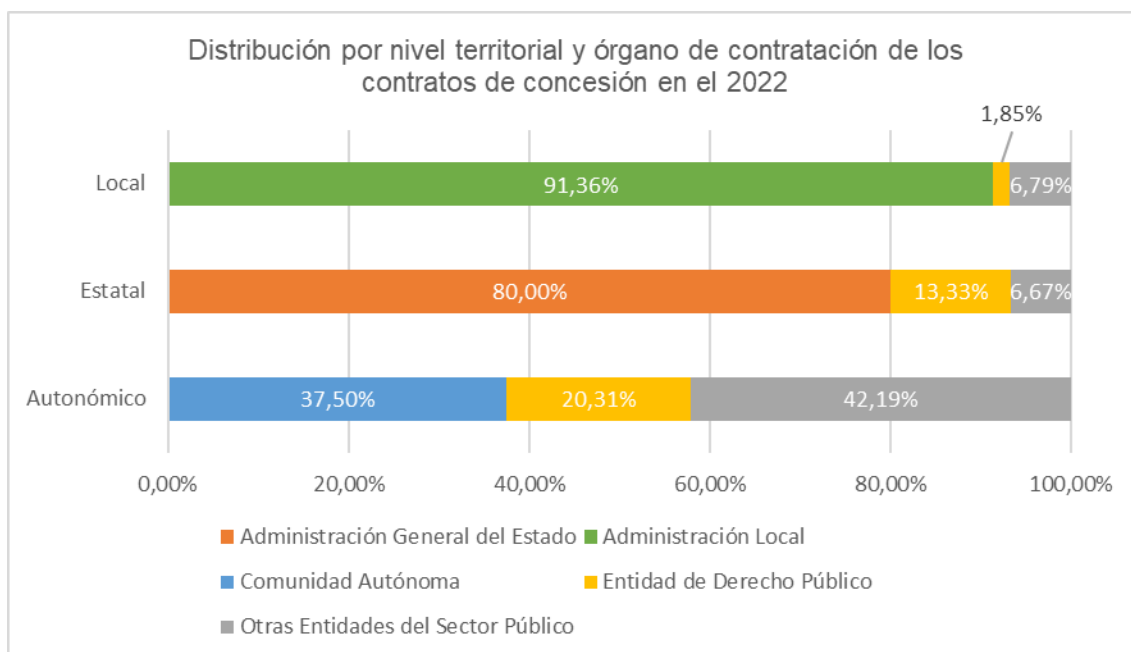


Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

En este sentido, teniendo en cuenta la naturaleza del órgano de contratación, se ha identificado que la Administración general de los tres Sectores Públicos territoriales (dejando al margen las Entidades de Derecho Público y otras Entidades del Sector Público) es la que más contratos de concesión lleva cabo con el 76,35% del total (184 de 241).

Nivel territorial	Administración General del Estado	Administración Local	Comunidad Autónoma	Entidad de Derecho Público	Otras Entidades del Sector Público	Total
Autonómico			24	13	27	64
Estatal	12			2	1	15
Local		148		3	11	162
Total	12	148	24	18	39	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

El ámbito local tiene una preeminencia en los contratos de concesión tanto desde una perspectiva cuantitativa del número de expedientes (67,22%), como por importancia económica (81,20%).

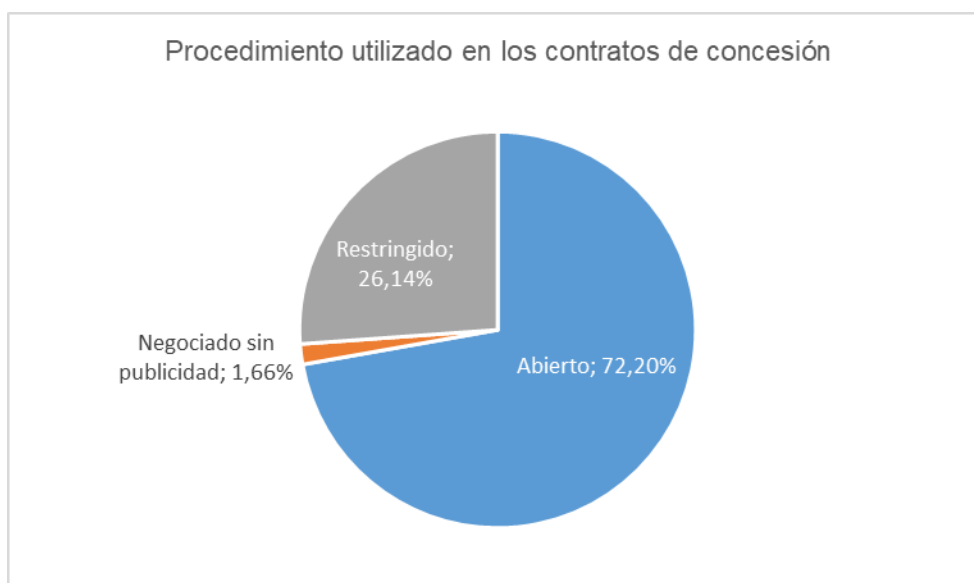
9. El procedimiento de adjudicación.

Otro de los aspectos relevantes en el análisis de los contratos de concesión es el procedimiento de adjudicación utilizado. Por un lado, porque el tipo de procedimiento incide directamente en la concurrencia habida, siendo preferente el uso de un procedimiento que la impulse, como es el procedimiento abierto. Y, por otro lado, no hay que olvidar que el artículo 131.2 de la LCSP establece que *“La adjudicación se realizará, ordinariamente utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación basados en el principio de mejor relación calidad-precio, y utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido, salvo los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV, que se adjudicarán mediante este último procedimiento”*. Así, esta Oficina ha querido comprobar si lo establecido en el precepto anterior se cumple.

En lo que respecta al tipo de procedimiento utilizado en los contratos de concesión objeto de supervisión, el resultado es el siguiente:

Procedimiento	Nº contratos
Abierto	174
Negociado sin publicidad	4
Restringido	63
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

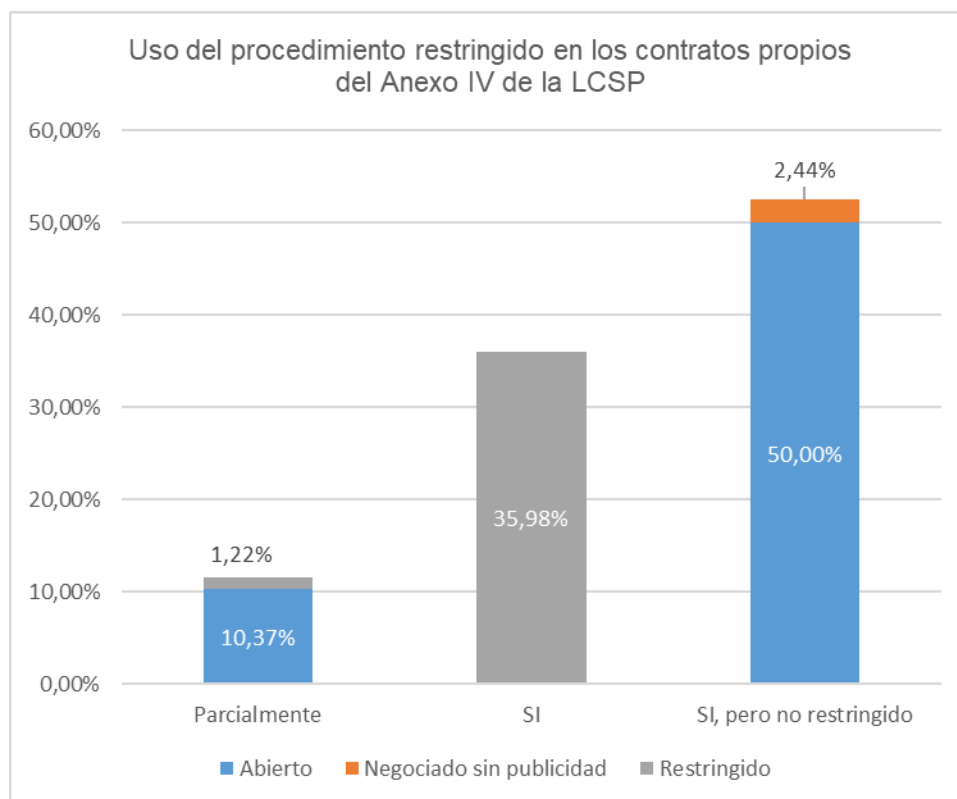


Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Para comprobar el cumplimiento del apartado 2 del artículo 131 de la LCSP se han eliminado de la actuación de supervisión aquellos contratos que no son servicios especiales propios del Anexo IV, restando un total 164 contratos que sí se identifican dentro de esta tipología de acuerdo con su PCAP y PPT. El resultado de la actuación es el siguiente:

CPV del Anexo IV	Abierto	%	Negociado sin publicidad	%	Restringido	%	Total	%
Parcialmente	17	10,37%	0,00%	0,00%	2	1,22%	19	11,59%
Sí		0,00%	0,00%	0,00%	59	35,98%	59	35,98%
Sí, pero no restringido	82	50,00%	4	2,44%	0,00%	0,00%	86	52,44%
Total	99	60,37%	4	2,44%	61	37,20%	164	100,00%

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

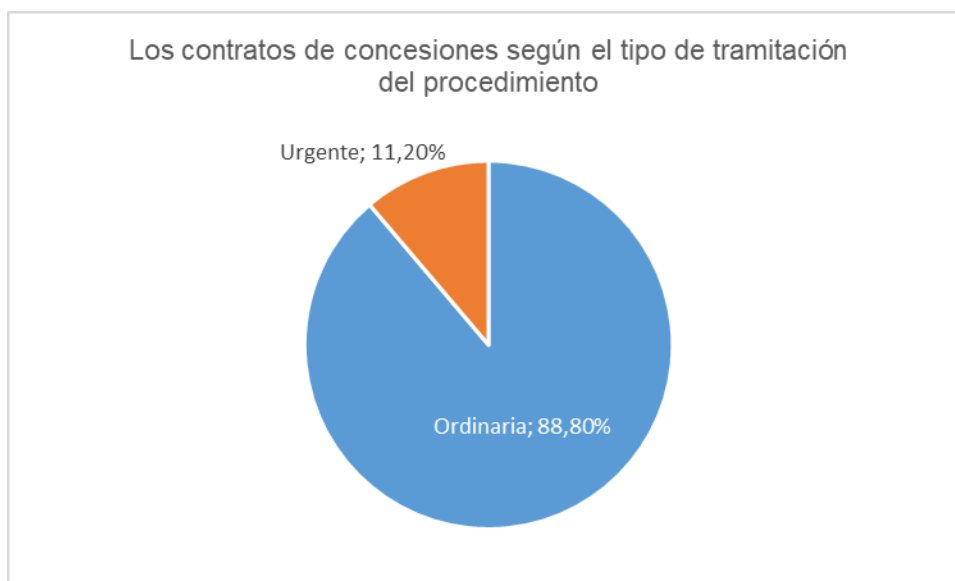
De los datos obtenidos se concluye un incumplimiento de la regla establecida en el artículo 131.2 de la LCSP que asciende al 52,44%. Debe tenerse en cuenta que en dicho porcentaje no se han sumado aquellos contratos de concesión que han indicado algunos de los CPV del Anexo IV de la LCSP, pero no como prestación principal del contrato.

10. La tramitación aplicada en los contratos de concesión.

En cuanto al tipo de tramitación que se ha utilizado en los contratos de concesión objeto de supervisión, el resultado muestra una clara preeminencia de la tramitación ordinaria con un 88,80% de los contratos analizados, tal y como se refleja en la tabla y gráfica siguientes:

Tramitación	Nº de contratos
Ordinaria	214
Urgente	27
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

11. Concurrencia.

Habida cuenta de los resultados del punto G anterior e íntimamente ligado a dicho indicador, se encuentra la información relativa a la concurrencia en este tipo de contratos.

Los datos obtenidos muestran un alto porcentaje de procedimientos en los que ha habido un único licitador (32,78%) o ninguno (18,67%), lo que ocasiona que la media de concurrencia en estos contratos sea tan solo de 1,77 licitadores.

Licitadores	Nº de contratos	%
1	79	32,78%
2	49	20,33%
0	45	18,67%
3	26	10,79%
4	13	5,39%
N/A ⁵³	10	4,15%
5	9	3,73%
6	5	2,07%
10	2	0,83%
7	1	0,41%
8	1	0,41%
9	1	0,41%
Total	241	100,00%

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

5 de cada 10 contratos de concesión ha tenido uno o ningún licitador.

Tan solo el 24,07% de los contratos de concesión supervisados tuvieron 3 o más licitadores.

Si se hiciera la ficción de tener en cuenta únicamente aquellos contratos formalizados (incluidos aquellos con el estado “adjudicado”), el resultado mejoraría, aunque seguiría resultando aún una cifra claramente mejorable, con 2,32 licitadores de media.

⁵³ N/A: No aplica. Se refiere a aquellos procedimientos cuyo estado de tramitación se paralizó antes de que la finalización del plazo de presentación de ofertas.

Licitadores	Nº de contratos	%
1	69	41,07%
2	45	26,79%
3	23	13,69%
4	13	7,74%
5	9	5,36%
6	5	2,98%
7	1	0,60%
8	1	0,60%
10	2	1,19%
Total	168	100,00%

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

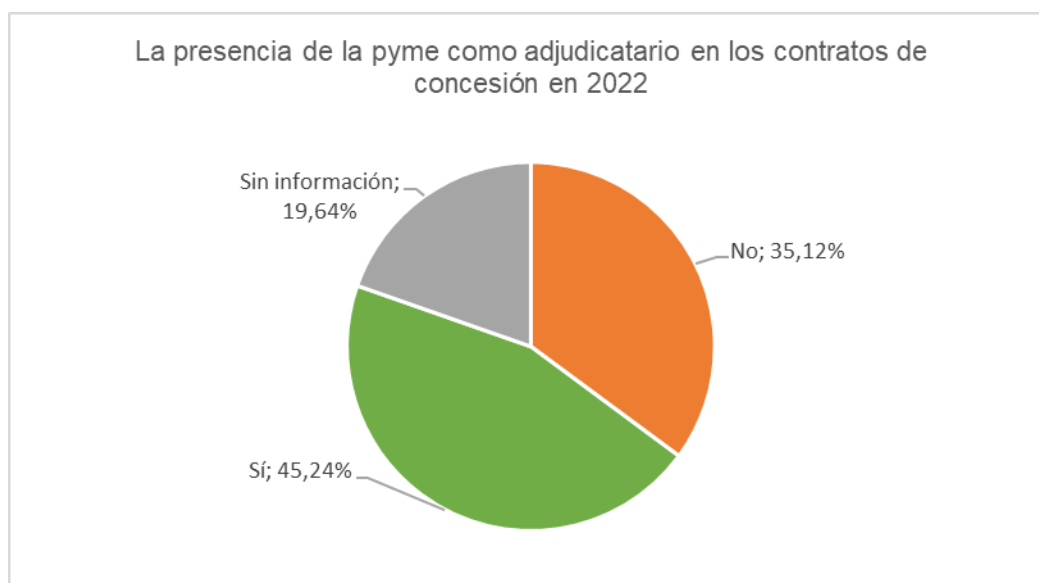
Por último, analizando la figura del adjudicatario, se ha observado cuántos de estos ostentan la condición de pyme⁵⁴ en los contratos de concesión objeto de supervisión. Los resultados se muestran a continuación en la tabla y gráfica siguientes, donde se refleja un alto porcentaje de la pyme (45,24%) como adjudicataria⁵⁵, conclusión que es particularmente destacable considerando la naturaleza de estos contratos.

⁵⁴ Se entiende pyme como las empresas que ocupan a menos de 250 personas y cuyo volumen de negocios anual no excede de 50 millones de euros o su balance general anual no excede de 43 millones de euros. La definición de pyme está recogida en el Anexo I del [Reglamento \(UE\) n.º 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado Texto pertinente a efectos del EEE.](#)

⁵⁵ Según el Informe de la Comisión Europea de 28 julio de 2023: “La proporción de concesiones otorgadas a pymes ha aumentado ligeramente desde 2016. En promedio, entre 2016 y 2021, las pymes ganaron el 29,2 % de las concesiones y el 3,6 % en consorcios. Sin embargo, la proporción de las pyme que obtienen la concesión es inferior a la participación de las pyme en la economía general y la diferencia representa un margen para seguir mejorando. Las pymes parecen tener más éxito en las competencias por concesiones de bajo valor, lo que puede explicarse por la inversión inicial requerida y el riesgo vinculado a las concesiones. Aunque los grandes concesionarios solo obtuvieron dos de cada tres contratos de concesión en el período en cuestión, estos contratos representaron casi el 92 % del mercado de concesiones en términos de valor. El número y el valor de las concesiones adjudicadas a las pymes es relativamente bajo en comparación con su importancia general en la economía”.

Pyme como adjudicatario	Nº de contratos
Sí	76
No	59
Sin información	33
Total	168

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



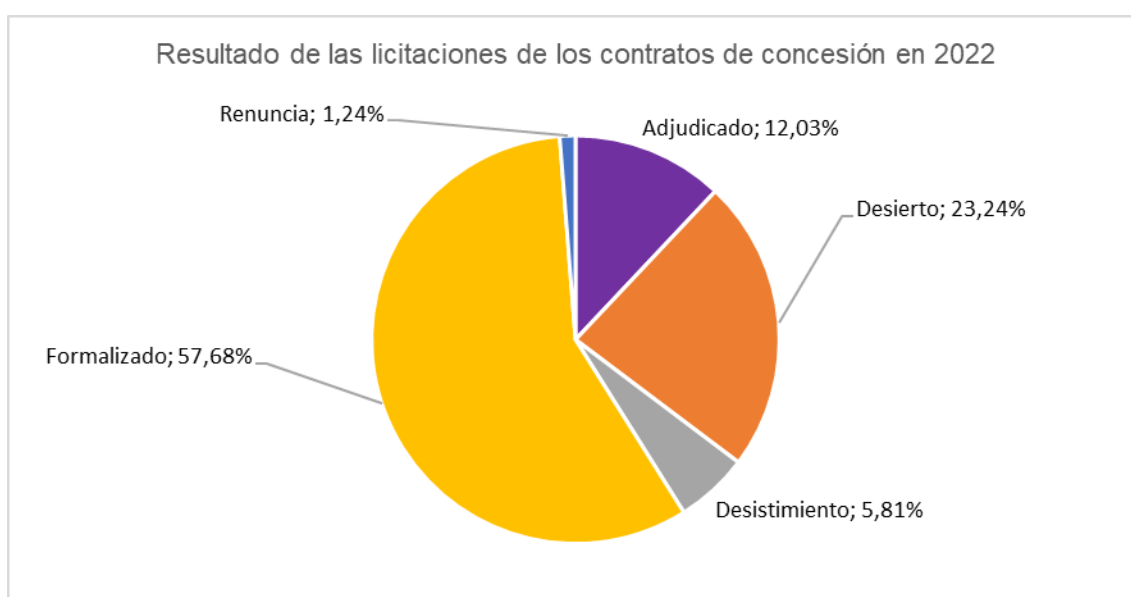
Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

12. Resultado de la licitación de los contratos de concesión.

Un aspecto esencial en la supervisión de la contratación pública es analizar el resultado de las licitaciones, indicador que se ha analizado también en este informe. El resultado muestra un alto porcentaje de licitaciones que han finalizado sin que hubiera ningún licitador apto para la adjudicación, quedando el procedimiento desierto con un 23,24%.

Resultado de la licitación	Contratos
Formalizado	139
Desierto	56
Adjudicado⁵⁶	29
Desistimiento	14
Renuncia	3
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

Llama la atención igualmente el número de licitaciones de contratos de concesión que han sido finalmente desistidos u objeto de renuncia por parte del órgano de contratación con un 7,05%. Este porcentaje, sumado al anteriormente mencionado de contratos desiertos nos indica que 3 de cada 10 procedimientos de licitación de contratos de concesión finalizan sin adjudicatario apto.

⁵⁶ Debe tenerse en cuenta que el cambio de estado no es automático, sino que es el órgano de contratación el que debe modificar el estado del expediente una vez formalizado. Por ello, en ocasiones y ante la falta de actualización del estado del expediente, una licitación muestra que está adjudicada cuando, en realidad, se encuentra debidamente formalizada. Este hecho, ya detectado por la OIReScon, fue puesto de manifiesto en el *Módulo V, "El principio de publicidad y transparencia en la contratación pública"* del [Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública en España aprobado el 21 de diciembre de 20232022..](#)

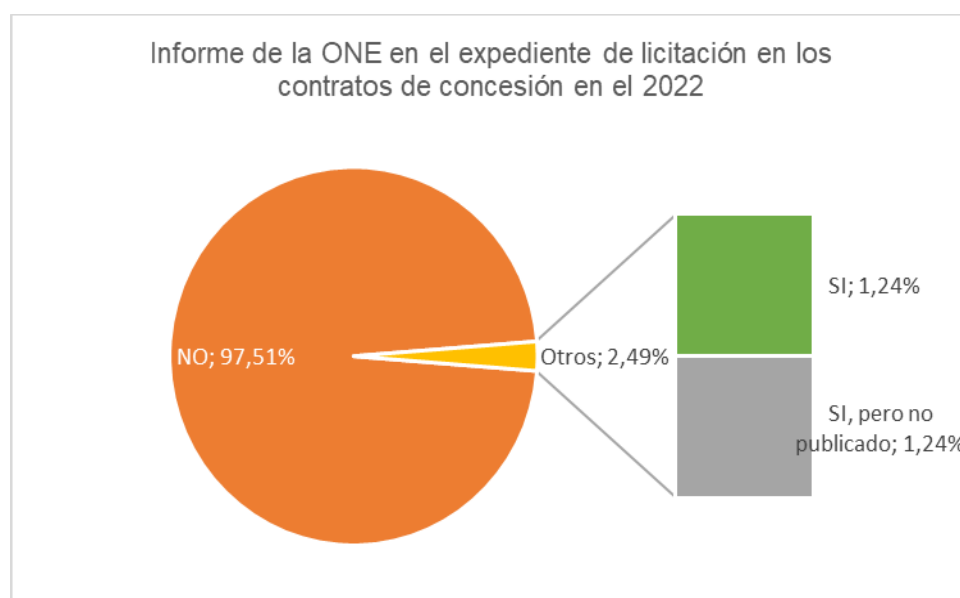
1 de cada 3 licitaciones de contratos de concesión finaliza sin un adjudicatario apto, ya sea por quedar desierto, o por renuncia o por desistimiento del órgano de contratación.

13. Informe preceptivo de la ONE u órgano análogo de Comunidad Autónoma.

Finalmente, teniendo en cuenta que la muestra analizada entraría dentro del ámbito de aplicación del artículo 333 de la LCSP se ha visto que la mayor parte de los contratos (235) no han publicado el informe preceptivo de la ONE u órgano análogo de ámbito autonómico, ni siquiera se menciona. Por otra parte, solo 3 lo han publicado y otros 3 lo mencionan, pero no está publicado en la PLACSP.

Informe ONE en el expediente	Nº de contrato
No	235
Sí	3
Sí, pero no publicado	3
Total	241

Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon



Fuente: datos abiertos de PLACSP y elaboración propia OIReScon

14. Conclusiones de la actuación de supervisión directa.

1. La supervisión directa realizada ha puesto de manifiesto que solamente el **4,98%** de los contratos de concesión examinados contiene una verdadera valoración analítica de la **transferencia de riesgo operacional**, y no una simple referencia a la norma o explicación genérica a dicho concepto como mera “cláusula de estilo”.
2. En el **27,35%** de los contratos analizados con una duración superior a 5 años **no consta que existan inversiones** cuya recuperación justifique el establecimiento de una duración mayor a dicho plazo, conforme a lo dispuesto en el artículo 29.6 de la LCSP.
3. De los contratos de concesión evaluados, el **69,41%** no consta la utilización de ninguna **tasa de descuento** para el cálculo del período de recuperación de la inversión que determina la duración del contrato para plazos superiores a 5 años, y únicamente en el **18,82%** se ha utilizado la prevista en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero. En la misma línea, se ha comprobado que, en la gran mayoría de los casos, el plazo para los contratos de más de 5 años se establece en un número de años normalmente múltiplo de 5 (5, 10, 15, 20...), sin que ello se ampare en ningún criterio analítico.
4. En el **13,69%** de los contratos supervisados no existe en la documentación la constancia ni referencia al **estudio de viabilidad**. Además, en un 30,71% no consta el análisis de costes y en el 25,31% el de ingresos del proyecto concesional.
5. En un 29,05% de las concesiones analizadas se incumplió la obligación de hacer figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para determinar el **VEC**. Mientras que en el 35,68% de los casos el **PBL** no se configuró de forma correcta, siendo su principal causa la confusión entre PBL y el canon que, en su caso, se establece a favor de la Administración.
6. La regla establecida en el artículo 131.2 de la LCSP sobre el uso del **procedimiento restringido** para la contratación de servicios reflejados en el Anexo IV de la LCSP se ha incumplido en el 52,44% de las ocasiones, lo que es un dato que se encuentra alineado con la información reflejada en el epígrafe anterior de las cifras de la contratación concesional extraída de los datos abiertos de PLASCP.
7. En **5 de cada 10** contratos supervisados, **ha concurrido uno o ningún licitador**. Tan solo el 24,07% de ellos tuvieron 3 o más licitadores. Por otra parte, 1 de cada 3 contratos licitados finaliza sin adjudicación del contrato, ya sea por quedar desierto, o por renuncia o desistimiento del órgano de contratación. Lo cual también confirma los datos anteriormente reflejados en este informe provenientes de PLASCP.

8. En los contratos examinados parece existir un **importante incumplimiento** de la obligación de solicitar el informe preceptivo del **artículo 333 de la LCSP** a la ONE o al órgano análogo de las CC.AA., como también se analiza en el capítulo siguiente de este documento.

VI. La Oficina Nacional de Evaluación y su actividad en 2022. Las Oficinas Autonómicas y los convenios de adhesión a la ONE.

1. La Oficina Nacional de Evaluación. El informe del artículo 333 LCSP.

La LCSP, en su [artículo 333](#) configura la ONE como órgano colegiado integrado en la OIReScon, posibilitando la participación del sector privado y de las Administraciones Públicas autonómicas y locales.

Funcionamiento OIReScon - ONE



Fuente: elaboración propia OIReScon

La ONE tiene como finalidad principal analizar, con carácter previo a la licitación, la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y contratos de concesión de servicios, a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado (en adelante AGE) y de las Corporaciones Locales, en los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 333 de la LCSP:

- a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, la ONE informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico del contrato, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

Informe preceptivo de la ONE



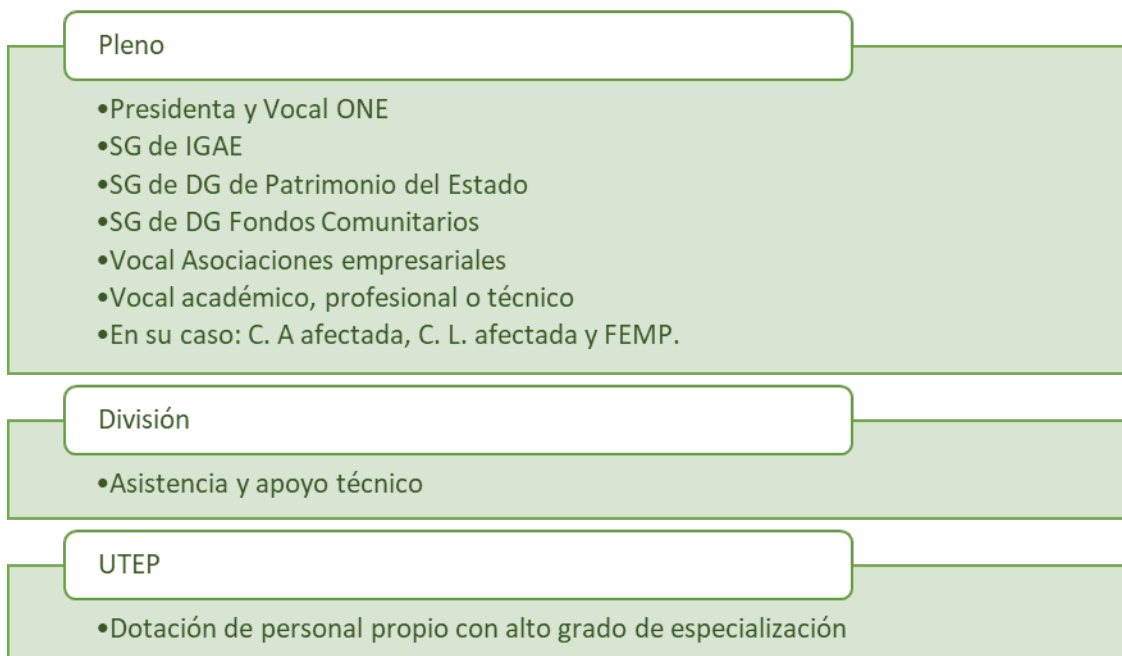
Fuente: elaboración propia OIReScon

Cada C.A. podrá adherirse a la ONE para que realice dichos informes o, si hubiera creado un órgano u organismo equivalente, solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión.

Teniendo en cuenta este marco normativo, la OIReScon impulsó en 2021 la elaboración y aprobación de la Orden ministerial que regula la organización y funcionamiento de la ONE, siendo aprobada la [Orden HFP/1381/2021, de 9 de diciembre, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina Nacional de Evaluación](#) (en lo sucesivo, Orden ONE), que se publicó en el Boletín Oficial del Estado el día 11 de diciembre de 2021, entrando en vigor el 31 de diciembre de 2021.

La ONE está constituida por el órgano colegiado de decisión o Pleno, que cuenta con la asistencia y el apoyo administrativo de la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión y de la Unidad Técnica de Evaluación de Proyectos, integradas ambas en la OIReScon.

Organización y funcionamiento de la ONE (según Orden ONE)



Fuente: elaboración propia OIReScon

La mencionada División es la responsable de la correcta tramitación de las solicitudes de los informes preceptivos formuladas a la Oficina, del impulso y coordinación en la elaboración de dichos informes y de su sometimiento a debate y aprobación por parte del Pleno.

2. Estadísticas e indicadores de la actividad de informe de la Oficina Nacional de Evaluación.

Desde que el 31 de diciembre de 2021 entró en vigor la Orden ONE hasta el 31 de agosto de 2023, en dicha Oficina se han recibido un total de **58 solicitudes** del informe preceptivo recogido en el artículo 333 de la LCSP para proyectos de concesión tanto de obras como de servicios, así como respecto a acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que debían adoptarse en estos tipos de contratos.

A continuación, se analizan las principales características de las solicitudes formuladas y de los informes emitidos por la ONE.

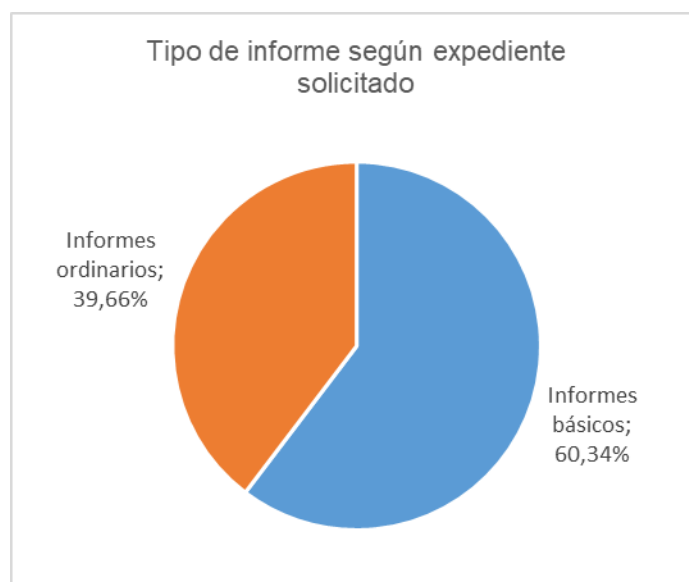
A. Informes de evaluación básica e informes ordinarios.

Siguiendo la Orden ONE en sus artículos 8 y 9, los informes aprobados por la Oficina pueden ser calificados de evaluación básica u ordinaria, según el VEC

por el que se soliciten⁵⁷, persiguiéndose el mismo objetivo con ambos tipos de informes, la evaluación de la rentabilidad de los proyectos y su razonabilidad en atención al riesgo asumido por el concesionario. La diferencia es la simplificación de la documentación exigida en las solicitudes de los informes de evaluación básica, tal y como se recoge en el artículo 9 de la Orden ONE.

Tipo de informe según expediente solicitado	Número expedientes	%
Informes básicos	35	60,34
Informes ordinarios	23	39,66
Total	58	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Como se puede ver en la tabla y el gráfico anteriores, de las 58 solicitudes realizadas a la ONE hasta 31 de agosto de 2023, un 60,34% han sido para informes de evaluación básica, para aquellos contratos de concesión que tienen un valor estimado inferior a 12 millones de euros.

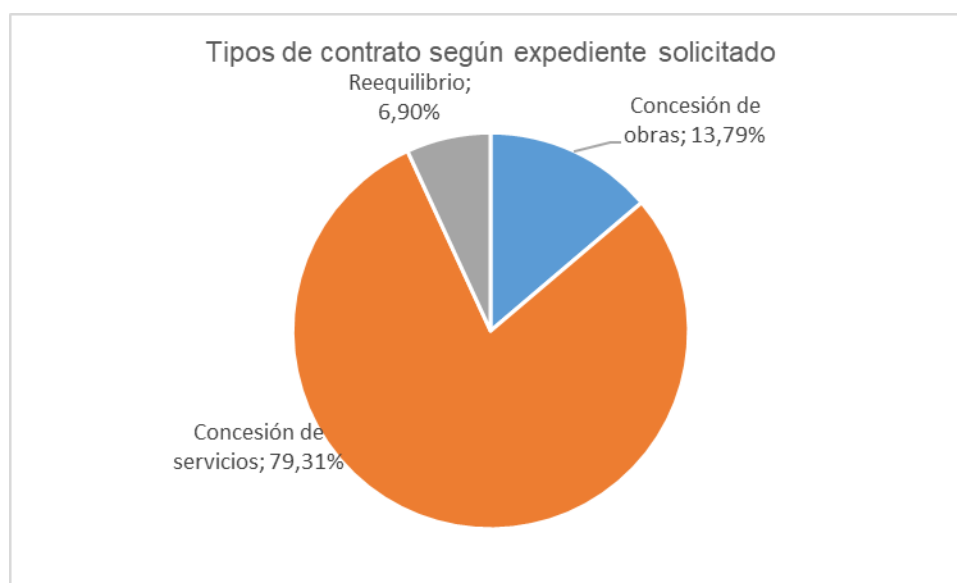
B. Tipología de las solicitudes formuladas.

En cuanto al objeto de la solicitud, prácticamente el 80% de las solicitudes recibidas para la elaboración y aprobación de informe ONE, han sido para contratos de concesión de servicios:

⁵⁷ Se evacuarán informes de evaluación básica para aquellos contratos de concesión que tienen un valor estimado inferior a 12 millones de euros.

Tipo de contrato según expediente solicitado	Número expedientes	%
Concesión de obras	8	13,79
Concesión de servicios	46	79,31
Reequilibrio	4	6,90
Total	58	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

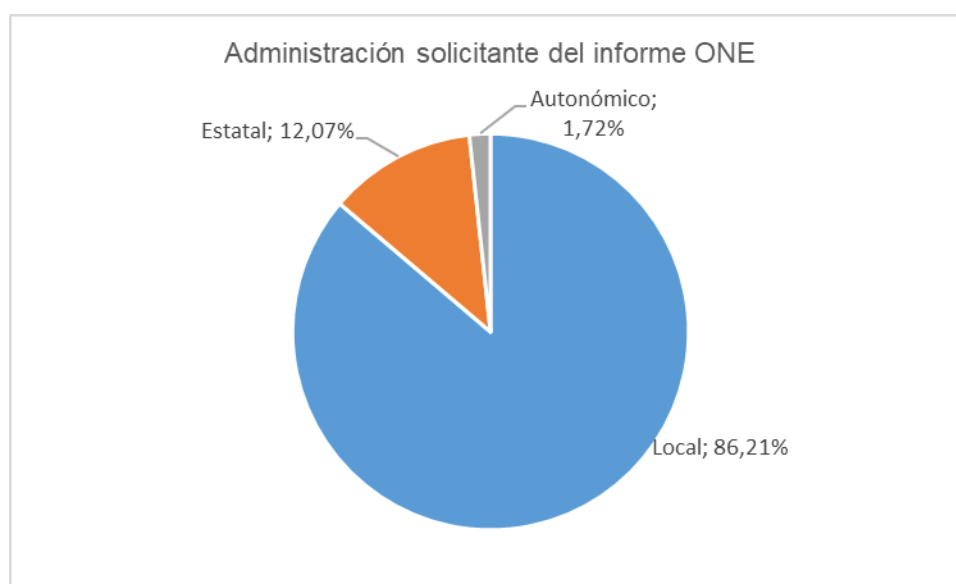
C. Ámbito territorial de las solicitudes presentadas.

Por otro lado, respecto al ámbito subjetivo de las solicitudes recibidas en la ONE:

- 50 correspondieron a informes solicitados por órganos de contratación de ámbito local, es decir, un 86,21% de las solicitudes.
- 7 solicitudes se realizaron desde la AGE
- Y solo una solicitud fue realizada por la C.A. de las Illes Balears, que actualmente cuenta con un convenio de adhesión a la ONE, para la emisión de sus informes.

Ámbito según expedientes solicitados	Número expedientes	%
Local	50	86,21
Estatad	7	12,07
Autonómico	1	1,72
Total	58	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

D. Inadmisiones y desistimientos de solicitudes.

De las 58 solicitudes que se han remitido a la ONE hasta el 31 de agosto de 2023, se produjeron un total de 8 inadmisiones por diversos motivos: pérdida sobrevenida del objeto de la solicitud, no entrar en el ámbito objetivo del artículo 333 de la LCSP o por falta de información o documentación necesaria para la emisión del informe. Además 12 fueron desistidas, bien de forma expresa o tácitamente, al no estar suficientemente completa la documentación del expediente y no proceder a su subsanación en tiempo y forma.

Motivo inadmisión	Número de expedientes
Solicitud extemporánea	1
Pérdida sobrevenida del objeto	2
Valor estimado inferior a 1 millón de euros	3
Falta de información básica para emitir informe	2
Total	8

Motivo desistimiento	Número de expedientes
Necesidad de completar o reestructura del expediente a iniciativa del solicitante	6
Necesidad de completar la documentación del expediente motivado por un requerimiento de la ONE	3
Desistimiento tácito por no atender en tiempo y forma requerimiento de la ONE	3
Total	12

Fuente: elaboración propia OIReScon

En consecuencia, y hasta el 31 de agosto de 2023, se han emitido y publicado un total de **36 informes ONE**, encontrándose en estudio, sin informe publicado, dos solicitudes, una sobre una concesión de servicios y otra sobre un restablecimiento del equilibrio de un contrato de concesión.

E. Plenos celebrados e informes emitidos y publicados por la ONE.

Siguiendo el artículo 2.2 de la Orden ONE, los informes son propuestos al Pleno de la ONE por la División de la OIReScon con competencia en la evaluación de contratos de concesión⁵⁸, y es el Pleno el que los aprueba por mayoría de votos de los miembros presentes con derecho a voto.

El Pleno de la ONE realizó su sesión constitutiva el 19 de enero de 2022 y aprobó el primer informe el 4 de abril de 2022. Desde entonces, se han celebrado hasta el 31 de agosto de 2023 un total de 35 plenos de la ONE en los que se han debatido y aprobado 36 propuestas de informe, que finalmente han sido publicados en la página web de la ONE y en la Central de Información económica-financiera de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Función Pública, atendiendo a lo previsto en el artículo 333.6 de la LCSP y en el artículo 10.3 de la Orden ONE.

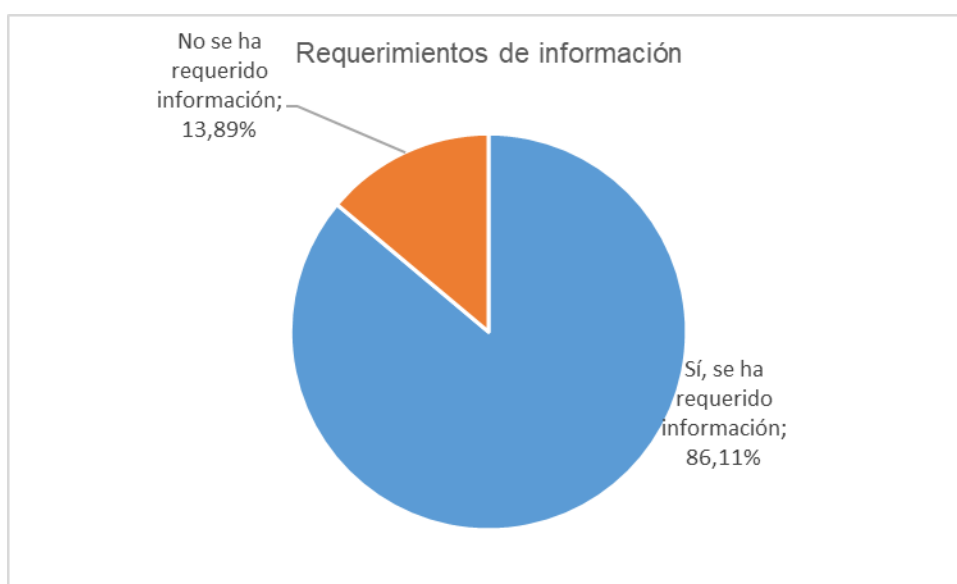
⁵⁸ Actualmente la División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión.

F. Requerimientos de información adicional necesaria para la emisión de informes de la ONE.

De conformidad con el artículo 333 de la LCSP y el artículo 8.3 de la Orden ONE, si la información remitida por el solicitante no es suficiente, no es completa o requiere alguna aclaración, la ONE remitirá oficio al solicitante para que complete la documentación. De los 36 informes emitidos y publicados por la ONE hasta el 31 de agosto de 2023, en un 86,11% de los casos fue necesario hacer algún tipo de requerimiento al solicitante de informe.

Requerimientos de información	Número expedientes	%
Sí, se ha requerido información	31	86,11
No se ha requerido información	5	13,89
Total	36	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

Este alto porcentaje de deficiencias que deben subsanarse o información o aclaraciones que deben aportarse, puede ser un buen indicador de la necesidad de mejorar la preparación de la documentación necesaria (en particular los estudios de viabilidad o estudios de viabilidad económico financiera) para llevar a cabo los proyectos de contratación concesional, que cuentan con una alta complejidad en muchas ocasiones.

G. Informes sobre restablecimiento del equilibrio económico.

De los 36 informes emitidos y publicados, **dos solicitudes** se han presentado para informar el **restablecimiento** del equilibrio económico de un contrato de concesión. En un caso se concluyó que el restablecimiento estaba justificado, mientras que, en el otro caso, se informó que no lo estaba.

Justificación del restablecimiento del equilibrio del contrato	Número expedientes	%
Sí	1	50,00
No	1	50,00
Total	2	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon

H. La existencia de transferencia de riesgo operacional al contratista.

Al margen de los dos informes sobre restablecimiento mencionados, los restantes 34 informes emitidos y publicados por la ONE se han referido a proyectos concesionales que tenían prevista su licitación en el momento de solicitar el informe a la ONE, de conformidad con lo establecido en el artículo 333.3 de la LCSP.

En un 50% de estos informes no se ha considerado acreditada suficientemente la transferencia de riesgo operacional al concesionario.

Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informe aprobados	Número expedientes	%
Sí	17	50,00
No	17	50,00
Total	34	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon

Los motivos principales por los que, en su caso, en los informes se consideró que no había quedado acreditada la existencia de transferencia de riesgo operacional, fueron los siguientes:

- No queda acreditado el riesgo de demanda, por causas como las siguientes.

- Debido a la madurez del servicio que se ofrece, los datos históricos aportados sobre la demanda del mismo y su tendencia, solo se produciría la posibilidad de pérdidas del contrato de concesión en situaciones poco probables.
 - El contrato de concesión no tiene una exposición real a las incertidumbres del mercado.
 - El riesgo de demanda del contrato de concesión queda mitigado con un mecanismo retributivo compensatorio que anula las pérdidas en condiciones normales de funcionamiento, mediante una aportación pública a la explotación.
 - El contrato de concesión no está expuesto a riesgo de demanda, puesto que la demanda esperada del servicio supera la oferta o cuenta con algún tipo de garantía específica.
- No hay incertidumbre en costes, debido a causas como las siguientes.
 - La incertidumbre en los costes de la concesión es muy reducida, dado que están claramente determinados los trabajos que tiene que realizar el adjudicatario, por lo que los costes pueden ser estimados con alto nivel de precisión en el momento de la licitación y gestionados adecuadamente durante la ejecución del contrato.
 - La estructura de costes concesionales que tiene naturaleza variable, por sus características, permite al concesionario gestionar y modular convenientemente dichos costes en función de los ingresos, mitigando la posibilidad de pérdidas.
 - No queda acreditada la transferencia de otros riesgos, en concreto:
 - Los riesgos del contrato de concesión son los inherentes a cualquier tipo de contrato similar, en particular en el ámbito de los contratos de servicios (pudiéndose ubicar dentro del principio de riesgo y ventura inherente a todo tipo de contratación pública).
 - El contrato de concesión no está expuesto a ningún riesgo de tipo tecnológico, dado que la tecnología tiene un alto grado de madurez.

Por otro lado, del total de 34 informes emitidos y publicados referidos a proyectos de licitación concesional, en los que se analizó la existencia o no de transferencia de riesgo operacional al concesionario, se detallaron un total de 6 tipos de riesgos, todo ello a partir de la documentación aportada por la Administración solicitante de cada informe, en particular en su estudio de viabilidad o estudio de viabilidad económico financiera. Estos tipos de riesgos fueron:

- Riesgo de demanda
- Riesgo de suministro
- Riesgo de inflación
- Riesgo tecnológico o de producción
- Riesgo normativo
- Riesgo de construcción

Poniendo estos riesgos en relación con el sector de actividad, la clasificación sería la siguiente:

Tipo de riesgo valorado en el informe:

Sector	De demanda	De suministro	De inflación	Tecnológico o producción	Normativo	De construcción
Serv. alumbrado público	1	1	1	1		
Serv. culturales	1	1				
Serv. deportivos	8	1	1			1
Serv. docentes	1					
Serv. gestión residuos	5	5		4	3	1
Serv. guardería	2					
Serv. limpieza	2	1				
Serv. restauración	6		2			
Serv. sociales	3					2
Serv. transporte	5	5	1			
Total	34	14	5	5	3	4

Fuente: elaboración propia OIReScon

- Correcta determinación de la duración máxima de los proyectos concesionales presentados.

Del total de los 34 informes emitidos y publicados referidos a proyectos concesionales, en aquellos casos en que la duración propuesta por el órgano de contratación era superior a los 5 años, se ha comprobado si dicha duración se ajusta lo establecido en el artículo 29 de la LCSP y su desarrollo por referencia al artículo 10 del Real Decreto 55/2017 de 3 de febrero.

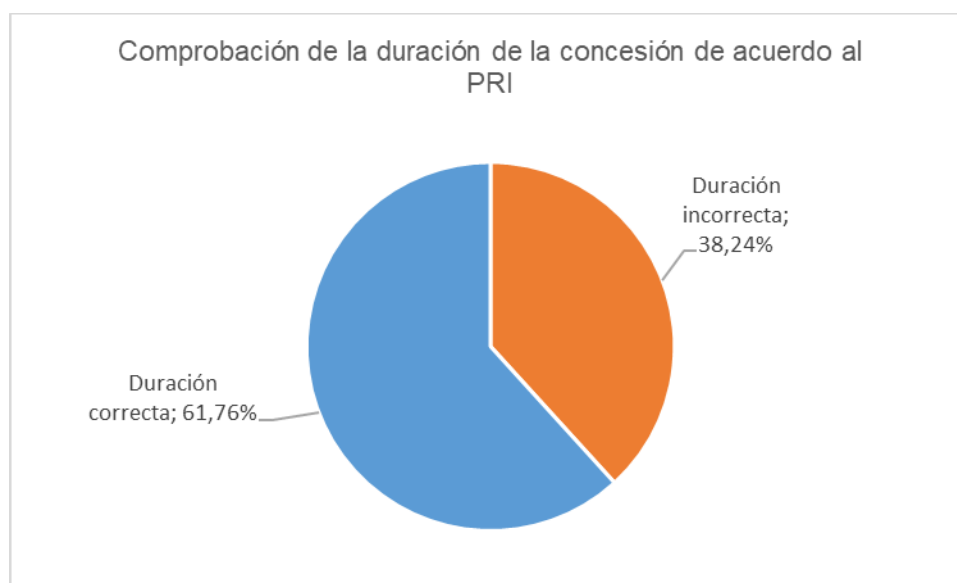
Según la citada normativa, “si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un

rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos”, aplicando para el cálculo de dicho periodo de recuperación de la inversión lo indicado en el citado artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

En dichos casos, el informe de la ONE ha revisado que el cálculo de la duración de la concesión se ajusta a la citada normativa, resultando que en el 38,24% de los casos, este cálculo era incorrecto.

Comprobación de la duración de la concesión de acuerdo al PRI	Número informes	%
Duración incorrecta	13	38,24
Duración correcta	21	61,76
Total	34	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon



Fuente: elaboración propia OIReScon

J. Seguimiento de las licitaciones de concesión informadas por la ONE.

Una vez que los informes han sido aprobados, publicados y notificados a los solicitantes, la División de la OIReScon con competencia en la evaluación de contratos de concesión realiza una labor de seguimiento posterior de la licitación en cuestión.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que, entre los 34 informes emitidos, hay tres proyectos de concesión sobre los que se han emitido 2 informes de la

ONE porque la Administración contratante había realizado cambios sustanciales en la documentación contractual una vez ya emitido y publicado el informe inicial con lo que, de conformidad con el artículo 10 de la Orden ONE, se requiere una nueva solicitud. En el caso de las solicitudes de informe recibidas sobre restablecimientos del equilibrio económico del contrato, no se ha dado esta circunstancia.

Tipo	Número expedientes de contratación	Número de expedientes ONE informados 2 veces	Número de informes ONE
Reequilibrio	2	0	2
Proyectos de concesión	31	3	34
Total	33	3	36

Fuente: elaboración propia OIReScon

El estado de los 31 expedientes susceptibles de licitación (excluyendo restablecimientos y segundos informes) con informe aprobado y notificado, a fecha de 31 de agosto de 2023, es el siguiente:

Estado licitación	Número informes	%
No licitado	9	29,03
Licitado y no adjudicado	6	19,35
Licitado y adjudicado	16	51,61
Total	31	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon

Por lo tanto, el 51,61% de los expedientes han sido licitados y adjudicados, mientras que el 19,35% de los expedientes informados por la ONE se han licitado, pero están pendientes de adjudicación y en el 29,03% restante, a 31 de agosto de 2023, su licitación aún no ha sido publicada en la PLACSP.

El 51,61% de los expedientes han sido licitados y adjudicados.

K. Seguimiento del criterio de los informes ONE por los órganos de contratación.

Según lo establecido en el artículo 333 de la LCSP, el informe emitido por la ONE tiene carácter preceptivo, pero no vinculante.

De los 31 expedientes de contratación y los 2 restablecimientos del equilibrio económico del contrato informados por la ONE, en 12 de ellos los órganos de

contratación se apartaron del criterio del informe de la ONE, es decir en un 36,36% de los 33 expedientes informados.

Seguimiento criterio ONE	Número de contratos que se apartan del criterio ONE	% (sobre el total de número de expedientes de contratación)
Proyectos de concesión licitables	11	33,33
Reequilibrios	1	3,03
Total	12	36,36

Fuente: elaboración propia OIReScon

Siguiendo el propio artículo 333 de la LCSP y el artículo 10.4 de la Orden ONE, si la Administración o entidad destinataria del informe se apartara de las recomendaciones contenidas en el informe emitido por la ONE, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente y será objeto de publicación en el perfil del contratante.

En el caso de los 11 proyectos de concesión que fueron informados por la ONE y licitados, y en los que el solicitante se apartó del criterio reflejado por la ONE en su informe, en 5 de ellos (un 45,45%) se publicó informe de separación.

El 54,55% de los proyectos de concesión que fueron informados por la ONE y licitados, y en los que el solicitante se apartó del criterio reflejado por la ONE en su informe, incumple la obligación de publicar el informe de separación.

Publicación informe de separación (sobre los que se apartan)	Número de contratos	%
Publica informe de separación	5	45,45
No publica informe de separación	6	54,55
Total	11	100,00

Fuente: elaboración propia OIReScon

Finalmente, del seguimiento posterior se puede extraer la siguiente información sobre los contratos de concesión que han sido informados por la ONE y que se han licitado y adjudicado hasta el 31 de agosto de 2023 (un total de 16 contratos). En aquellos contratos en los que no se apreció transferencia de riesgo operacional y se han acabado licitando, apartándose del criterio de la ONE o adaptándose y licitándolo como un contrato de servicio, la media del número de licitadores que se ha presentado a estos contratos ha sido de 2,36 licitadores.

Sin embargo, en aquellos contratos en los que, según el criterio de la ONE, quedaba acreditada la transferencia de riesgo operacional, la media de licitadores que se han presentado ha sido de 0,60 licitadores, incluyendo dos casos en los que la licitación quedó desierta.

Existencia de transferencia de riesgo operacional según ONE	Número de contratos licitados y adjudicados	Media número de licitadores
Sí	5	0,60
No	11	2,36
Total	16	1,81

Fuente: elaboración propia OIReScon

Lo cual pone de manifiesto que el marco jurídico actual y que determina la existencia de transferencia de riesgo operacional⁵⁹, mediante la valoración del proyecto concesional con una tasa de descuento como la establecida en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, conduce a escenarios en los que la posibilidad de pérdidas no desdeñables reduce el atractivo para los licitadores en mayor medida que cuando no se aprecia que se produzca dicha transferencia de riesgo.

En suma, los proyectos en los que concurre la existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario, la rentabilidad en términos comparados se percibe que no es suficiente como para compensar el nivel de riesgo asumido, lo cual trae como lógica consecuencia una concurrencia menor.

L. Contratos susceptibles del informe preceptivo del artículo 333 LCSP.⁶⁰

Con el fin de realizar la identificación de aquellos expedientes que potencialmente habrían sido susceptibles de ser informados preceptivamente en virtud de lo dispuesto en el artículo 333 de la LCSP, esta Oficina ha realizado un análisis de las licitaciones de concesiones con los datos abiertos publicados en PLACSP teniendo en cuenta los siguientes criterios:

⁵⁹ Véase el artículo 14.4 de la LCSP *in fine* “La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.

⁶⁰ Este análisis también se ha realizado en la actuación de Supervisión directa recogida en el epígrafe anterior de este informe, pero exclusivamente en relación a la muestra analizada.

- Contratos de concesión licitados aunque no hayan sido adjudicados en 2022;
- Cuyo valor estimado sea superior a 1 millón de euros⁶¹;
- Y cuyo PBL sea mayor que 0 euros⁶².

El resultado obtenido, por niveles de sector público se puede observar en la tabla siguiente:

Sector Público	N.º licitaciones	Competencia ONE Estatal	Competencia Oficinas Autonómicas
Sector Público Autonómico	56		56
Sector Público Estatal	12	12	
Sector Público Local	206	206	
Total licitaciones	274	218	56

Fuente: elaboración propia OIReScon

Conviene recordar que el ámbito subjetivo de competencia de la ONE engloba a los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la AGE y de las Corporaciones Locales, en los supuestos establecidos en el apartado 3 del artículo 333 de la LCSP.

Cada C.A. podrá adherirse a la ONE para que realice dichos informes o si hubiera creado un órgano u organismo equivalente deberá solicitar estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a sus contratos de concesión.

Por tanto, de los datos registrados en los datos abiertos de PLACSP se desprende que debería haberse pedido informe a la ONE en 218 licitaciones de concesión, mientras que 56 hubieran requerido de informe a nivel autonómico.

En este sentido, durante 2022 la ONE emitió un total de 24 informes, pero de ellos únicamente consta que se hubieran realizado 13 licitaciones hasta el 31 de diciembre de 2022, lo que pondría de manifiesto un importante incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 333 de la LCSP por parte de los órganos de contratación.

Siendo la solicitud del informe establecido en el artículo 333 de la LCSP un requisito preceptivo en la tramitación del expediente de contratación, el incumplimiento de esta obligación es susceptible de provocar la impugnación del procedimiento.

⁶¹ Nótese que hasta el 31 de diciembre de 2022 no existía el límite mínimo del VEC superior a un millón de euros para tener la obligación de solicitar el informe del artículo 333 de la LCSP.

⁶² Entendiendo que las licitaciones registradas con un PBL mayor que cero, efectivamente responden a la existencia de aportación pública.

En el ámbito autonómico la situación de creación y funcionamiento de sus Oficinas u órganos con competencias análogas, o adheridas a la ONE se analizan en el siguiente apartado.

3. Oficinas Autonómicas creadas como órgano propio equivalente a la ONE y los convenios de adhesión a esta Oficina.

Como se ha señalado, el artículo 333 de la LCSP atribuye a la ONE como órgano colegiado integrado en la OIReScon, la competencia para analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y contratos de concesión de servicios, con la necesidad de evacuar informe preceptivo en los casos establecidos en el citado artículo. Este mismo precepto otorga la posibilidad a las CC.AA. de adherirse a la ONE o crear un órgano propio equivalente para la solicitud de esos informes preceptivos, cuando afecte a sus contratos de concesión de obras y de concesión de servicios.

Seguidamente, se detallan las oficinas creadas en las CC.AA. con funciones análogas a la ONE:

A. Oficina Andaluza de Evaluación Financiera.⁶³

El [Decreto 168/2017, de 24 de octubre, crea la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera](#), como órgano colegiado adscrito a la Viceconsejería competente en materia de Hacienda, que tiene como finalidad analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y contratos de concesión de servicios públicos, así como los proyectos de inversión que vayan a ejecutarse a través de fórmulas de colaboración público-privada no incluidas en los contratos anteriores. Los informes evacuados por la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera tienen carácter preceptivo y vinculante.

Hasta la fecha, en esta Oficina se tiene constancia de la emisión de los siguientes [informes](#):

- Informe de la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera en relación con el contrato de concesión de obra pública para la ejecución y explotación del proyecto básico de reordenación del puerto de Carboneras, de fecha 4 de octubre de 2018.
- Informe de la Oficina Andaluza de Evaluación Financiera en relación a la modificación del contrato de concesión para la construcción y explotación de las líneas 1 y 2 del metro de Málaga en el en el que se incluyen como prestaciones anejas la redacción del proyecto y la adquisición de material móvil y del restablecimiento del equilibrio económico financiero del mismo, de fecha 19 de octubre de 2020.

⁶³<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/consejeria/organos-colegiados/132851.html>

B. Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.⁶⁴

La Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra, establece en la DA3^a que una sección de la Oficina citada desempeñará las funciones que el artículo 333 de la LCSP, atribuye a la ONE: el análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y servicios y emitirá los informes preceptivos a que se refiere el apartado 3 del mencionado artículo 333.

El Decreto Foral 14/2023, de 1 de marzo, aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Oficina de buenas prácticas y anticorrupción, que deja para un desarrollo reglamentario posterior la Sección encargada de emitir los informes del artículo 333 de la LCSP.

Hasta el momento del cierre de este informe, no hay constancia de que esta Sección de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra haya emitido ningún informe.

C. Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia (ICREF).⁶⁵

El Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria (COVID-19), establece, en su artículo 5, que le corresponde al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia⁶⁶ analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, así como los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en este tipo de contratos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la LCSP, con carácter previo a la licitación de los mismos, que se vayan a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración Pública Regional.

El artículo 45 del Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública, indica que el Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia será el órgano único de interlocución de la CARM con la ONE y facilitará al órgano promotor de cada contrato público de concesión de obras y concesión de servicios el asesoramiento necesario, en el ámbito de sus competencias de índole financiera, para recabar del órgano estatal el preceptivo informe sobre la sostenibilidad financiera previsto en el citado artículo 333 de la LCSP.

⁶⁴<https://oana.es/es>

⁶⁵ <https://www.icrefrm.es/>

⁶⁶ Los informes emitidos por el ICREF son preceptivos y de carácter vinculante en el caso de que sea desfavorable sobre el contrato o el acuerdo de restablecimiento en los términos propuestos.

Este Decreto-Ley 5/2022, de 20 de octubre, también deroga el artículo 5 del Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, por lo que el Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia ya no es el encargado del informe a que hace referencia el artículo 333 de la LCSP, quedando solamente como órgano de interlocución con la ONE.

Hasta la fecha, en esta Oficina se tiene constancia de la emisión del siguiente [informe](#)⁶⁷:

- Informe 1/2020 sobre la solicitud inicial de reequilibrio de fecha 17 de julio 2020 de AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia en relación al contrato de gestión, explotación, mantenimiento y conservación del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia.

D. Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid.⁶⁸

El [Decreto 27/2022, de 4 de mayo del Consejo de Gobierno, crea la Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid](#)⁶⁹ (BOCM nº 109, de 9 de mayo), como órgano colegiado adscrito a la Viceconsejería competente en materia de Hacienda para emitir, en el ámbito de la C. de Madrid, los informes preceptivos a que se refiere el artículo 333 de la LCSP.

⁶⁷ Este informe se encuentra dentro del documento “*Proyecto de decreto por el que se establecen las normas especiales reguladoras de la concesión directa de subvención a AENA Sociedad Concesionaria del Aeropuerto Internacional de la Región de Murcia, S.M.E. S.A., para el restablecimiento del equilibrio económico del contrato, mediante compensación, por la situación de hecho creada por el Covid-19.*”

⁶⁸ <https://www.comunidad.madrid/transparencia/unidad-organizativa-responsable/comision-evaluacion-financiera>

⁶⁹ Corresponde a la Comisión, de acuerdo con la normativa básica de contratos del sector público, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, informar preceptivamente en los siguientes casos:

a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros. Igualmente, informará, con carácter previo a su adopción, los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 de la LCSP, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente conforme a lo dispuesto en las letras a) y

b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas.

Además, en el artículo 6 del citado Decreto, se afirma que la Comisión estará asistida por la Oficina Técnica de Análisis Económico de Políticas Públicas regulada en el artículo 17 del [Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo](#) (BOCM nº 213, de 7 de septiembre).

En desarrollo del citado decreto, la [Orden de 1 de julio de 2022, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo](#), regula la solicitud, emisión y divulgación de los informes preceptivos de la Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid (BOCM nº 179 de 29 de julio).

Hasta la fecha, en esta Oficina se tiene constancia de la emisión de los siguientes [informes](#)⁷⁰:

- Informe de reequilibrio por la creación de una nueva Unidad de Endoscopia Digestiva del Hospital Puerta de Hierro de Majadahonda (sin firmar).
- Informe del reequilibrio por la ejecución de diversas obras de adecuación y ampliación del Hospital Infanta Sofía de San Sebastián de los Reyes (MODIFICADO 5). Expdte. 002-23 Informado 28-03-2023.
- Informe del Reequilibrio del contrato Concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital Infanta Leonor (Ajustes en los Servicios no Asistenciales e Inversiones de Reposición) (Reequilibrio 5). Expdte. 003-23 Informado 28-03-2023.
- Informe del Reequilibrio del contrato Concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital del Sureste (Ajustes en los Servicios no Asistenciales e Inversiones de Reposición) (Reequilibrio 5). Expdte. 004-23 Informado 28-03-2023.
- Informe del Reequilibrio del contrato Concesión de obra pública para la construcción y explotación del Hospital Infanta Leonor (Obras de adecuación y ampliación) (Modificado 6). Expdte. 006-23 Informado 28-03-2023.
- Informe preceptivo de la Ciudad de la Justicia, de 12 de julio de 2022.

E. Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats – Generalitat de Catalunya.⁷¹

Después de la creación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y transcurrido un tiempo desde el inicio de su actividad, se realizaron una serie de modificaciones relativas a la reorganización de la organización y la composición, así como a sus funciones, que se recogieron en el Decreto 376/1996, de 2 de diciembre, de reestructuración de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya, que ha sido objeto de varias modificaciones y derogándose finalmente mediante el [Decreto 118/2023, de 27](#)

⁷⁰ <https://www.comunidad.madrid/transparencia/documentos-comision-evaluacion-financiera>

⁷¹ <https://contractacio.gencat.cat/ca/contacte/jcca/organs-collegiats/oficina-avaluacio-partenariats-publics-privats/>

[de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña.](#)

El Decreto citado, en su artículo 15, establece que la Oficina de Evaluación de Partenariados Públicos Privados⁷² tiene la finalidad y las atribuciones que establece la normativa de contratación pública respecto al análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de los contratos de concesiones de servicios, en el ámbito de la Generalitat de Catalunya.

Esta Oficina publicó la [Instrucción 1/2022, de 27 de abril sobre la información necesaria para la emisión del informe preceptivo de análisis de la sostenibilidad financiera.](#)

Hasta el momento del cierre de este informe, no hay constancia de que la Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats haya emitido ningún informe.

F. Oficina de Evaluación Financiera de la C.A. de Castilla – La Mancha.⁷³

Mediante [Decreto 104/2023, de 26 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda, Administración Públicas y Transformación Digital](#), se regula en su artículo 16⁷⁴ a la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha como órgano técnico adscrito a dicha Consejería, cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de la contratación pública regional.

⁷² La Oficina de Evaluación de Partenariados Públicos Privados ha de elaborar un informe con carácter preceptivo y previo a la licitación, cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación del contrato, así como cualquier medida de apoyo a su financiación, y cuando la tarifa sea asumida totalmente o parcialmente por el poder adjudicador contratante, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento supere el millón de euros.

Asimismo, ha de elaborar un informe sobre los acuerdos que comporten el restablecimiento del equilibrio económico de los contratos que hayan sido objeto de informe previamente por concurrir alguno de los dos supuestos anteriores o que, sin haber sido objeto de informe, supongan la incorporación al contrato de alguna de las circunstancias previstas en aquellos supuestos, siempre que el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

⁷³ <https://contratacion.castillalamancha.es/node/640582>

⁷⁴ Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha se configura como un órgano técnico adscrito a la Consejería competente en materia de Hacienda cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios y emitir, en el ámbito del sector público regional definido en el artículo 4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre, los informes preceptivos previstos en el artículo 333 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Asimismo, la Oficina de Evaluación Financiera informará la sostenibilidad financiera de otros instrumentos de colaboración público-privada de acuerdo con lo dispuesto en la [Orden 112/2023, de 19 de mayo, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina.](#)

Hasta la fecha, se tienen constancia de que esta Oficina ha publicado dos [informes](#) sobre un mismo expediente:

- Informe 01-2023. Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera desde Talavera de la Reina hasta Toledo (VCM-066).
- Informe 02-2023. Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera desde Talavera de la Reina hasta Toledo (VCM-066).

G. Convenios de adhesión de CC.AA. a la ONE.

El artículo 333.3 de la LCSP faculta a cada C.A. para o bien crear un órgano propio equivalente a la ONE que sea el encargado de los informes previstos en dicho precepto cuando afecten al ámbito de sus competencias, o bien adherirse a la ONE para que sea ésta quien los emita. Dicha posibilidad se encuentra desarrollada por el artículo 12 de la Orden ONE.

En 2022 la Oficina suscribió un convenio con la C.A. de las Illes Balears con objeto de su adhesión a la ONE para la evacuación de informes. La [Resolución de 20 de septiembre de 2022, por la que se formalizó el convenio fue publicada en el Boletín Oficial del Estado nº 231, de 26 de septiembre de 2022.](#)⁷⁵

El objeto del convenio es la adhesión de la C.A. de las Illes Balears a la ONE, para la tramitación por parte de esta Oficina de los expedientes que procedan y, en su caso, emisión de los informes preceptivos que se soliciten en relación con sus contratos de concesión de obras y concesión de servicios públicos en los supuestos legalmente previstos.

Dicho convenio tendrá una duración de dos años, pudiendo prorrogarse como máximo por cuatro años más mediante acuerdo expreso de las partes antes de la finalización del período de vigencia inicial.

⁷⁵ A estos efectos, el artículo 2 del Convenio establece que: “El objeto del presente convenio es la adhesión de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears a la ONE, para la tramitación por parte de esta Oficina de los expedientes que procedan y, en su caso, emisión de los informes preceptivos que se soliciten en relación a sus contratos de concesión de obras y concesión de servicios públicos en los supuestos legalmente previstos.”

4. La Estrategia Nacional de Contratación Pública.

La Estrategia Nacional de Contratación Pública (ENCP) aparece regulada en el [artículo 334 de la LCSP](#) como *“el instrumento jurídico vinculante, aprobado por la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que se basará en el análisis de actuaciones de contratación realizadas por todo el sector público incluyendo todos los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras comprendidas en el sector público estatal, autonómico o local, así como las de otros entes, organismos y entidades pertenecientes a los mismos que no tengan la naturaleza de poderes adjudicadores”*.

La [Estrategia Nacional de Contratación Pública](#), se aprobó el 28 de diciembre de 2022, con un horizonte temporal de cuatro años (2023-2026), y estableció entre sus objetivos (objetivo D.5. e)) el de *“difundir los criterios para evaluar la sostenibilidad de los pliegos de los contratos de concesión previstos en el art. 334.1.b) LCSP⁷⁶, utilizados por la Oficina Nacional de Evaluación y entidades con funciones análogas en sus informes”*.

Este objetivo conlleva la necesidad de que la ONE, conjuntamente con las entidades con funciones análogas que hayan sido creadas por las CC.AA., realicen un análisis para delimitar los elementos y la metodología necesarios para establecer dichos **criterios homogéneos** de evaluación con los que deben elaborarse los informes regulados en el artículo 333.3 de la LCSP.

⁷⁶ El art. 334.1 b) de la LCSP señala que entre los aspectos que debe abordar la ENCP se encuentra *“la mejora de la supervisión de la contratación pública, coordinando criterios y metodologías comunes para la realización de las actuaciones de supervisión, y garantizando, en todo caso, el cumplimiento de las obligaciones de supervisión impuestas por las Directivas de contratación pública y por las instituciones comunitarias.*

Contemplará, asimismo, la coherencia de las actuaciones de seguimiento precisas para garantizar la sostenibilidad financiera de los contratos previstos por el artículo 333, para lo que incluirá las estrategias y metodología adecuada para realizar la evaluación con criterios homogéneos y las reglas que deben informar los acuerdos de establecimiento del equilibrio económico de estos contratos”.

VII. El contrato de concesión en el derecho comparado de países de nuestro entorno.

1. La transposición de la Directiva 2014/23/UE en los países de nuestro entorno.

En palabras de la Comisión Europea, la Directiva 2014/23/UE pretende proporcionar seguridad jurídica de dos maneras: facilitando definiciones más precisas y estableciendo normas que incorporen los principios del Tratado pertinentes para el procedimiento de adjudicación.

Para poder interpretar mejor la regulación que de los contratos de concesión hace la Directiva 2014/23/UE, conviene recordar la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a lo largo de los años previos a la aprobación de la Directiva.

Como ya se ha señalado en este informe, **la Directiva 2014/23/UE asimiló e incorporó al derecho positivo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)** que ya había ido delimitando los elementos fundamentales del contrato de concesión, deslindándolos en el ámbito de la prestación de servicios de aquellos otros que, por su carencia de transferencia de riesgo operacional, deben configurarse como contratos de servicios.

Como consecuencia de ello, la Directiva ha recogido la evolución descrita de la jurisprudencia del Tribunal, dando lugar a la redacción que finalmente fue promulgada.

Es importante destacar la **evolución operada en los pronunciamientos del TJUE**, que en una primera fase siguió una línea jurisprudencial más restrictiva, centrada en el criterio diferenciador del modo de remunerar al contratista, y que, en una segunda fase, siguió una línea más abierta, centrándose en la necesidad de que el concesionario asumiera el riesgo de explotación, más que en el origen de su remuneración, y que, además, fue progresivamente flexibilizando el alcance del riesgo que debía ser asumido por el concesionario.

En esta línea, merecen una especial mención las siguientes sentencias del TJUE:

- [STJUE de 10 de septiembre de 2009, Eurowasser \(C-206/08\)](#), al flexibilizar el alcance de este riesgo: *“... debe existir un riesgo de explotación importante, pero que no es necesario que este se corresponda con el riesgo económico que existe habitualmente en un mercado libre...”*.

- [STJUE de 10 de marzo de 2011, *Privater* \(C-274/09\)](#) que señala que: “... si bien el modo de remuneración es uno de los elementos determinantes para la calificación de una concesión de servicios, de la jurisprudencia se desprende que además implica que el concesionario asuma el riesgo de explotación de servicios de que se trate...”.
- [STJUE de 10 de noviembre de 2011, *Norma SIA y Dekom* \(C-348/10\)](#), que afirma que: “... el riesgo de explotación del servicio debe entenderse como el riesgo de exposición a las incertidumbres del mercado, que puede traducirse en el riesgo a enfrentarse a la competencia de otros operadores, el riesgo de un desajuste entre la oferta y la demanda de los servicios, el riesgo de la insolvencia de los deudores de los precios por los servicios prestados, el riesgo de que los ingresos no cubran íntegramente los gastos de explotación o incluso el riesgo de responsabilidad por un perjuicio causado por una irregularidad en la prestación del servicio”

Para poder abordar un análisis de la situación de los contratos de concesión en el derecho comparado de países de nuestro entorno (Francia, Alemania, Italia, Portugal, Reino Unido, Irlanda y Bélgica), esta Oficina ha realizado una investigación, analizando diversas fuentes sobre la regulación del mercado concesional y la colaboración público privada en dichos países⁷⁷.

A través del estudio de los principales elementos que define la figura de la concesión (transferencia de riesgo operacional, duración, rentabilidad y tasa de descuento) puede extraerse las siguientes conclusiones generales:

- o En los países europeos analizados, como regla general, se transpone la Directiva 2014/23/UE en materia de concesiones siguiendo la práctica **literalidad de su artículo 5 y su interpretación procedente de los considerandos 18 a 20**, especialmente al definir el concepto de

⁷⁷ Para realizar esta investigación, han resultado de especial interés las siguientes publicaciones:

- “*Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*”. Darrin Grimsey and Mervyn K. Lewis. 2004. Edward Elgar (EE).
- “*Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*”. Editado por Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles. 2020. Edward Elgar (EE).
- “*Service Concessions in the EU. A comparative study of the transposition of Directive 2014/23 on the award of concession contracts into national law*”. Editado por Ximena Lazo Vitoria y coordinado por Ana Isabel Peiró Baquedano. VV.AA. 2018. Thomson Reuters Aranzadi.
- *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 28 de julio de 2023, sobre el funcionamiento de la Directiva 2014/23/UE, relativa a la adjudicación de contratos de concesión y sobre las repercusiones en el mercado interior de las exclusiones establecidas en el artículo 12*, así como su Documento de trabajo.

transferencia de riesgo operacional al concesionario y de establecer la duración de contratos de concesión.

- Los **conceptos jurídicos indeterminados** exportados de la Directiva 2014/23/UE: “*transferencia del riesgo operacional*”, “*riesgo nominal o desdeñable*”, “*rentabilidad razonable*”, “*condiciones normales de funcionamiento*” no se definen en la legislación de los países analizados, sino que en su aplicación responden a criterios interpretativos propios de cada país.
- En algunos países los **conceptos de *Public Private Partnership (PPP)*** y concesión son prácticamente sinónimos (España), mientras que en otros las concesiones son tipos de PPP con particularidades (Italia), y en otros (como en Francia) las concesiones tienen un régimen jurídico distinto a las PPP, ya que se consideran como una categoría especial de contratación pública sin riesgo operacional transferido.
- Como regla general se establece el **principio de libertad de los órganos de contratación** para decidir la mejor forma de gestionar la ejecución de las obras y prestación de los servicios de conformidad con el derecho nacional y de la UE.
- En los países analizados de nuestro entorno existe una tendencia a establecer una **fase previa o inicial de negociaciones y diálogo** entre los poderes adjudicadores y los potenciales licitadores, de modo que los operadores puedan conocer mejor las necesidades de los órganos de contratación y sean capaces de ofrecer soluciones que se ajusten más a éstas. De este modo, los poderes adjudicadores pueden conocer mejor la realidad del mercado y el sector de que se trate, las rentabilidades esperadas en ese tipo de proyecto, etc., lo que permite mejorar la elaboración de los pliegos que regulan la contratación. Esta fase previa supone una mayor eficiencia del proceso de licitación, así como un menor porcentaje de procedimientos con un nivel de concurrencia débil o que incluso deban declararse desiertos⁷⁸.
- En muchos países se establecen **directrices** concretas para orientar a los órganos de contratación antes de tomar la decisión de establecer una

⁷⁸ En Francia, por ejemplo, la Ordenanza sobre contratos Públicos (Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet relative aux marchés publics) tiene entre sus objetivos conceder a las autoridades adjudicadoras una amplia capacidad de negociación.

colaboración público-privada, destacando, aunque solo sea a modo de ejemplo, los siguientes:

- *Reino Unido*: el *Green Book*⁷⁹ establece indicaciones para los órganos de contratación que deben abordarse para evaluar la idoneidad de llevar a cabo un proyecto de colaboración público-privada (PPP). Por ejemplo, se utiliza el comparador del sector público (PSC): “*El Value for Money (VFM)*⁸⁰ *de un proyecto concesional se demuestra cuando el coste total actualizado de prestar el servicio por el sector privado es inferior al coste de prestarlo por el sector público, ajustado en términos del coste de la transferencia de riesgos*”.
 - *Portugal*: La Ley que regula las PPP señala una serie de pasos que deben seguir las autoridades contratantes antes de llevar a cabo un contrato PPP (artículo 6). Son las llamadas “*provisiones ex ante*”.
 - *Alemania*: existe un “*test de idoneidad de PPP*” (guía FMC de 2007 “*Public Private Partnerships- Economic Viability Studies*”) del Ministerio de Finanzas alemán.
- En la mayoría de los países analizados, la tasa de descuento y la rentabilidad razonable del concesionario, así como la duración de la concesión, se determinan por los órganos de contratación caso por caso, en función del tipo de proyecto y los riesgos que son asumidos por el concesionario.
 - La duración de la concesión debe ser limitada, pero como regla general, no se especifica una duración máxima como en España, dónde se vincula la duración del contrato con un periodo de recuperación de la inversión calculado en función de una tasa de descuento igual para todos los proyectos y sectores e independiente del riesgo asumido por el concesionario en cada caso (artículo 29 de la LCSP y artículo 10 Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero).
 - Respecto al reparto de riesgos, de las fuentes consultadas puede concluirse que deben ser asignados a la parte que esté mejor situada para

⁷⁹ [Green Book. Central government guidance on appraisal and evaluation](#)” HM Treasury. UK.

⁸⁰ VFM se define como “*la combinación óptima de coste y calidad para satisfacer las necesidades del usuario*”. Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Darrin Grimsey and Mervyn K. Lewis. 2004. Edward Elgar (EE).

manejarlos, controlarlos y minimizar su impacto⁸¹ (Reino Unido, Italia), y que, además, debe tratarse de riesgos inciertos pero predecibles o previsibles.

A continuación, se van a analizar las principales notas características de los contratos de concesión a través de las regulaciones que de éstos han hecho las distintas normativas nacionales analizadas:

2. Análisis de la transferencia de riesgo operacional.

El elemento esencial para la definición de un contrato como concesión, lo constituye la transferencia de riesgo operacional al concesionario. Del análisis realizado se puede extraer las siguientes conclusiones:

- Como regla general, el riesgo operacional permanece como un concepto jurídico indeterminado en la legislación europea y en la nacional de cada Estado. No se considera tanto un criterio cuantitativo, como cualitativo (no es tanto cuánto riesgo se transfiere, sino que se transfiera un riesgo con un cierto carácter sustancial⁸²).
- Como recoge el Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, sobre el funcionamiento de la Directiva 2014/23/UE, *“los contratos de concesión implican siempre la transferencia al concesionario de un riesgo operacional de carácter económico. Esto significa que el concesionario podrá no recuperar las inversiones realizadas y los costes incurridos en la explotación de las obras o los servicios adjudicados en condiciones normales de explotación, incluso aunque una parte del riesgo siga correspondiendo al poder adjudicador o a la entidad adjudicadora”*.
- Las concesiones se fundamentan en la transferencia del riesgo operacional del sector público al privado en circunstancias donde el privado está mejor situado para manejar o gestionar esos riesgos y minimizar su impacto en el proyecto.
- En principio, es irrelevante si los pagos al concesionario vienen del sector público o de los usuarios, mientras se transfiera el riesgo de demanda, de

⁸¹ Se trata de un criterio generalmente aceptado en el momento de la planificación de los proyectos.

⁸² Intencionadamente se trae aquí la palabra “sustancial”, que inicialmente estaba en el proyecto de la Directiva 2014/23/UE, calificando el nivel de transferencia de riesgo necesario en los contratos de concesión, si bien **finalmente se eliminó**.

suministro o ambos (aunque sea muy limitado, ya que no todos los sectores de actividad están expuestos a los mismos riesgos).⁸³

Como se puede observar en los ejemplos que se exponen a continuación, la regulación de la transferencia de riesgo operacional en las distintas legislaciones nacionales ha transpuesto de forma literal o mediante una redacción ligeramente diferente⁸⁴ los considerandos de la Directiva:

A. Francia⁸⁵:

La Ordenanza sobre contratos Públicos: *Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet relative aux marchés publics*, sitúa el riesgo (“*economic risk*”) como el elemento diferenciador de las concesiones. En los contratos públicos, el contratista recibe un precio, mientras que en las concesiones esa remuneración es el derecho a explotar la obra o el servicio, acompañado o no de un precio.

Esta Ordenanza no transpone expresamente la distinción entre riesgo de demanda y riesgo de suministro de la Directiva, sino que refleja una idea más general, según la cual la evaluación del riesgo operacional, independientemente de cualquier enfoque cuantitativo, debe centrarse en un enfoque cualitativo basado en la exposición a las incertidumbres del mercado. Es decir, el operador económico debe estar expuesto a un riesgo operacional de naturaleza económica (aunque el riesgo sea bajo) directamente relacionado con el mercado e, implícitamente, con la demanda, con la oferta, o con ambas. En cambio, los riesgos inherentes al contrato y ajenos al mercado, que podrían definirse como riesgos endógenos, no se incluyen en el riesgo operacional (gestión incorrecta, incumplimiento de obligaciones o fuerza mayor). Estos riesgos están directamente relacionados con el buen funcionamiento del contrato, ya sea un contrato público o una concesión, y no están relacionados con los riesgos económicos ajenos al contrato que puede padecer el operador económico (riesgo operacional, por tanto, solo se refiere a factores exógenos). La transferencia del riesgo operacional significa que el concesionario puede asumir potencialmente el riesgo de pérdida y que el

⁸³ En línea con el considerando 19 de la Directiva 2014/23/UE, que señala que “*El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión.*”

⁸⁴ Según el Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023: En relación al riesgo operacional, “*solo cuatro Estados miembros han transpuesto el concepto exactamente tal como se establece en la Directiva. Más de veinte Estados miembros transpusieron el concepto mediante una redacción ligeramente diferente a la prevista en la Directiva, y dos Estados miembros no abordaron en absoluto el riesgo operacional en su legislación nacional*”

⁸⁵ Según datos de la Comisión Europea, Francia representa el 40% del mercado de concesiones en la UE, y junto con Italia dos terceras partes de dicho mercado.

poder adjudicador no garantiza un ingreso mínimo superior o igual a las inversiones realizadas y al coste generado durante la ejecución del contrato.

Por otro lado, como señalan S. Pignon y S. Braconnier en la publicación titulada *“El equilibrio económico de un contrato de concesión_ cuándo y cómo restablecerlo” (2021)*⁸⁶, en Francia se puede acudir a las llamadas “cláusulas de límite de pérdidas”: *“Con el fin de prevenir un posible déficit para el concesionario, en particular en áreas en las que los operadores económicos dispongan de pocos datos y retrospectiva para evaluar la rentabilidad del contrato de concesión, podrá negociarse entre el concesionario y el poder concedente una cláusula de captura de riesgos”*. Este tipo de cláusula prevé una limitación del riesgo operativo soportado por el operador económico (Consejo de Estado, 30 de junio de 1999, SMITOM, nº 198147) y no cuestiona, en principio, la calificación del contrato como concesión, siempre y cuando exista una transferencia de riesgo real y sustancial al concesionario, de modo que *“cualquier pérdida potencial soportada por el concesionario no debe ser puramente teórica o despreciable”* (artículo L. 1121-1 del *Code de la Commande Publique*). Esta calificación se hará en todo caso atendiendo al contrato concreto de que se trate.

B. Alemania:

La transferencia del riesgo operacional es el principal criterio para distinguir las concesiones de servicios de los contratos de servicio público. De acuerdo con esto, *“no debe estar garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el capital invertido y los costes operacionales se puedan recuperar”*. Sin este riesgo de pérdida no tiene justificación un tratamiento privilegiado de las concesiones, por lo que el concesionario tiene que estar expuesto a las incertidumbres del mercado, no siendo relevante si el riesgo es de demanda o suministro.

El hecho de que el pago se haga exclusivamente por el poder adjudicador no representa un obstáculo en la transferencia de riesgos, en la medida en que los ingresos del concesionario y la cobertura de sus costes dependan de la demanda efectiva del servicio. Los riesgos generales que afectan a todos los contratos (incumplimientos contractuales del concesionario, cambios de legislación o fuerza mayor) no son tenidos en cuenta.

La limitación del riesgo transferido en sectores de uso y prestación obligatoria de servicios públicos en áreas de interés general (como

⁸⁶ <https://www.taylorwessing.com/fr/insights-and-events/insights/2021/03/equilibre-economique-contrat-de-concession>

suministro de agua, tratamiento de aguas residuales) no es contrario a la categorización como concesión de servicios. Únicamente la garantía de compensación o pago al concesionario de acuerdo a una tarifa, cuyo cálculo tenga en cuenta la cobertura de todos sus costes (mecanismo compensatorio) excluye la transferencia de riesgo operacional.

La especificación de cuánto riesgo debe transferirse es controvertida, pues se habla de “una parte considerable”. No es necesario transferir al concesionario una parte esencial del riesgo, sino solo el riesgo sustantivo/sustancial/significativo, es decir, que las inversiones y los costes de explotación del concesionario no sean compensados (elemento “especulativo”). La existencia de este “elemento especulativo” se calcula según las circunstancias de cada caso concreto⁸⁷.

C. Italia:

El nuevo *Codice dei contratti Pubblici* (marzo 2023), en su artículo 177.2 dispone que: *“Se considera que el concesionario ha asumido el riesgo de explotación cuando, en condiciones normales de explotación, no está garantizada la recuperación de las inversiones realizadas o de los costes incurridos en la explotación de las obras o servicios objeto de la concesión. La parte del riesgo transferida al concesionario debe suponer una exposición efectiva a las fluctuaciones del mercado, de forma que cualquier pérdida potencial estimada en la que incurra el concesionario no sea meramente nominal o insignificante.”*

Se observa una transposición casi literal de la Directiva, no obstante, la regulación del nuevo *Codice* avanza definiendo cómo tienen que ser los riesgos transferidos (derivados de factores excepcionales, imprevisibles y no imputables a las partes), cómo debe entenderse el riesgo de demanda y el de suministro (éste último asimilable al de disponibilidad), y la preservación del equilibrio económico-financiero, sin que ello afecte a la transferencia del riesgo operacional.

⁸⁷ El pago de una cuantía adicional al concesionario puede debilitar la transferencia del riesgo operacional, si los pagos superan un límite máximo dependiendo del caso individual (por ejemplo: el Alto Tribunal Regional de Düsseldorf consideraba que con una aportación pública del 64% de todos los costes anuales se alcanzaba el límite y negaba la existencia de riesgo operacional. En cambio, para el VK Bünden-Württemberg, una aportación tan pequeña como el 26,47% puede excluir el riesgo operacional si existe una competencia gestionable/manejable/controlable para el concesionario).

D. Portugal:

El artículo 413 del *Código Dos Contratos Públicos (CPP)* dispone que el contrato de concesión debe implicar una “*transferencia significativa y efectiva al concesionario del riesgo de operar, lo que se traduce en el riesgo vinculado a la demanda o la oferta, o ambos*”. Se considera que el concesionario asume el riesgo operacional cuando:

“a) *En condiciones normales de operación, no existe garantía de que se recuperarán las inversiones realizadas o los gastos incurridos en el ámbito de la explotación de las obras o servicios objeto de la concesión; o*
 b) *La parte del riesgo transferido al concesionario implica una exposición real a la imprevisibilidad del mercado, lo que implica que las posibles pérdidas en que incurra el concesionario no son meramente nominales o insignificantes.*”

Algunos autores como T. Pez defienden que el riesgo contractual es un evento incierto pero predecible⁸⁸. Para Pez la incertidumbre contractual se puede materializar en variables de distinta naturaleza, en particular financiera (ej.: financiación o tipos de interés, suministro/demanda) o de gestión, etc. Sin embargo, bajo condiciones normales y previsibles, el grado de incertidumbre debe ser conocido por las partes con independencia de su verificación y de la repercusión de sus efectos. Es precisamente la capacidad de ser conocido a través de ecuaciones matemáticas, con impacto en el valor final de la negociación, lo que transforma el riesgo en un factor negociable.

E. Reino Unido:

“*The Concession Contracts Regulation 2016*”, transpone la Directiva europea y exige que el riesgo operacional se transfiera al sector privado. El Reglamento establece en su artículo 3 que el contrato de concesión deberá suponer la transferencia al concesionario de un riesgo operativo en la explotación de las obras o servicios que abarque el riesgo de demanda o suministro o ambos (transferencia total o parcial del riesgo). Además, “*la parte del riesgo transferida al concesionario implicará una exposición real a las fluctuaciones del mercado, de forma que cualquier pérdida potencial estimada en la que incurra el concesionario no sea meramente nominal o insignificante*”. Lo que supondría transferir el riesgo con una posibilidad manifiesta de que no recupere la inversión.

Un contrato que no incluya un elemento de transferencia de riesgo, por ejemplo, compensando totalmente al concesionario por las inversiones y

⁸⁸ “*Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework*”. Editado por Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles. 2020. Edward Elgar (EE).

costes incurridos, no se considera concesión sino un contrato público ordinario.

La gestión y atribución de riesgos de grandes proyectos de más de 1 billón de libras, o aquellos considerados innovadores o arriesgados, están sujetos al análisis del **Grupo de Revisión de Grandes Proyectos** (que revisa proyectos de PFI⁸⁹, concesiones o contratos públicos ordinarios).⁹⁰.

3. Análisis de la duración de la concesión.

La duración constituye otro elemento relevante de los contratos de concesión, dada la regulación que nuestra LCSP hace de esta materia, muy diferente a las regulaciones de otros países. En general, todas las legislaciones nacionales, de acuerdo con las fuentes analizadas, establecen que la duración de las concesiones **debe ser limitada**, dejando la determinación del plazo concreto en cada caso en manos del órgano de contratación, sin perjuicio de posterior fiscalización, como así ocurre en Alemania. Eso sí, para todos los países siguiendo la Directiva 2014/23/UE, al igual que en España, se hace una distinción entre aquellas concesiones que tengan una duración de hasta 5 años, cuando no es necesario justificar la duración del contrato, mientras que cuando el contrato de concesión se plantea por más de 5 años, es necesario que la duración esté justificada por el tiempo en que razonablemente se prevea que el concesionario puede recuperar las inversiones realizadas más un rendimiento sobre el capital invertido.

En países como Bélgica, Italia o Reino Unido, la duración es un criterio de adjudicación, objeto de licitación a la baja y, por tanto, no está fijada en los pliegos, sino que la duración final será resultado del proceso de negociación o de las ofertas de los licitadores.

Por lo tanto, la determinación de la duración de la concesión en estos países es una **decisión discrecional** del órgano de contratación en función del proyecto de que se trate y del riesgo que asume el concesionario. Pese a que se trata de

⁸⁹ PFI (Private Finance Initiative): Acuerdo por el que el sector público contrata la compra de servicios, normalmente derivados de una inversión en activos, al sector privado a largo plazo, a menudo entre 15 y 30 años. Cuando el sector público quiere un activo a través de PFI, una empresa privada (sociedad instrumental, SPV) se crea y obtiene financiación de inversores de deuda y capital para pagar la construcción). La PFI está regulada en su mayor parte por orientaciones y por la labor de instituciones específicas dentro de la función pública. En 2018 se tomó una decisión política para frenar la adjudicación de este tipo de contratos. ("Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework". Editado por Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles. 2020. Edward Elgar (EE).

⁹⁰ "Más información sobre la asignación de riesgos puede encontrarse en el ["Green Book. Central government guidance on appraisal and evaluation"](#) HM Treasury. UK.

una decisión que preocupa en todos los países analizados, no se ha establecido un método de cálculo objetivo de la misma, como sí sucede en España mediante la determinación de una tasa de descuento aplicable al período de recuperación de la inversión del proyecto concesional.

En general, no hay disposiciones normativas en las legislaciones nacionales que limiten expresamente la duración de las concesiones más allá de los considerandos de la Directiva⁹¹, al contrario de lo que sí sucede en España, a través del artículo 29 de la LCSP (concesiones obras: máximo 40 años, concesiones de servicios: máximo 25 años y concesiones de servicios sociales: máximo 10 años).

Otros países que establecen algún tipo de límite temporal a las concesiones son:

A. Francia.

El artículo L. 3114-7 del “Code de la commande publique” señala que “La duración del contrato de concesión es limitada y determinada por la autoridad concedente de acuerdo con la naturaleza y monto de los servicios o inversiones solicitados al concesionario, en las condiciones que reglamentariamente se establezcan”. Por su parte el artículo L. 3114-8 recoge la limitación de **20 años** de duración de los contratos de concesión “en el ámbito del agua potable, saneamiento, residuos domésticos y otros residuos, salvo examen previo por parte del director departamental de finanzas públicas, a iniciativa de la autoridad concedente, de los justificantes de la superación de este plazo”.

También es destacable el llamado **Principio de remuneración razonable**⁹². La jurisprudencia del Consejo de Estado autoriza a la autoridad concedente, si considera que la operación genera beneficios anormalmente superiores a los gastos de la concesión a cubrir, a **reducir la duración** de la concesión tan pronto como la duración normal de amortización de las inversiones se supera. Los contratos de concesión pueden incluir una cláusula que reduzca su duración cuando se alcancen los objetivos económicos⁹³. De hecho, se puede negociar una cláusula en el contrato de concesión que rescinda el contrato una vez que se haya

⁹¹ “Cuando se superen los 5 años se atiende al periodo de recuperación de la inversión más una rentabilidad razonable”. Véase el artículo 18 de la Directiva 2014/23/UE.

⁹² <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288876-concessions-autoroutieres-une-rentabilite-superieure-aux-previsions>

⁹³ “El equilibrio económico de un contrato de concesión_ cuándo y cómo restablecerlo” (2021). Shopie Pignon. Prof. Stéphane Braconnier. <https://www.taylorwessing.com/fr/insights-and-events/insights/2021/03/equilibre-economique-contrat-de-concession>

alcanzado un umbral de rendimiento y así evitar el riesgo de “beneficio excesivo” al final de la concesión.

B. Portugal:

El artículo 410 del *Código Dos Contratos Públicos (CPP)* determina que “*El plazo de vigencia del contrato se fija en función del período de tiempo necesario para la amortización y remuneración, en condiciones normales de rentabilidad operativa, del capital invertido por el concesionario*”. Sigue el artículo 410.2 señalando que “*A falta de estipulación contractual, el plazo a que se refiere el número anterior es de **30 años**, incluida la duración de cualquier prórroga prevista contractualmente, sin perjuicio de una ley especial que establezca un plazo complementario o máximo diferente*”. Es decir, que una **ley específica** estableciera **duraciones máximas para sectores específicos de actividad**.

Solo los PPP basados en concesiones están limitados expresamente por el artículo 410 CPP, ya que la ley que regula las PPP no establece límite a la duración de éstas.

Como se puede observar a través de los ejemplos por países ya analizados y los que se exponen a continuación, la regulación de la duración de las concesiones en las distintas legislaciones nacionales ha transpuesto de forma literal los considerandos de la Directiva⁹⁴:

C. Bélgica:

Al adjudicar la concesión, el poder adjudicador puede limitarse a establecer una estimación de la duración, indicando una duración máxima o indicativa suficientemente larga. La duración puede ser determinada posteriormente por las partes durante las negociaciones, pero la duración máxima es un requisito mínimo y, por lo tanto, no es negociable. La duración, por lo tanto, se puede determinar a posteriori, bien por el poder adjudicador y los licitadores (en el marco del proceso de negociación), bien por el licitador al que se adjudique la concesión (si la duración es un criterio de adjudicación).

⁹⁴ La principal referencia doctrinal utilizada ha sido el libro “*Service Concessions in the EU. A comparative study of the transposition of Directive 2014/23 on the award of concession contracts into national law*”. Editado por Ximena Lazo Vitoria y coordinado por Ana Isabel Peiró Baquedano. VV.AA. 2018. Thomson Reuters Aranzadi.

D. Alemania:

El poder adjudicador estima la duración de la concesión de acuerdo con los servicios requeridos. *“Si la duración supera los 5 años, debe limitarse al periodo razonablemente esperado en que el concesionario pueda recuperar la inversión realizada en construir, mantener y gestionar la construcción o procurar los servicios, junto con un rendimiento del capital invertido teniendo en cuenta las inversiones necesarias para los objetivos contractuales específicos.”* Que la generación de las inversiones realizadas durante toda la duración del contrato requiera o no una mayor duración del mismo, es una decisión predictiva del órgano de contratación cuya justificación puede ser fiscalizada o revisada a posteriori. Sin embargo, el Gobierno alemán no ha facilitado un posible método de cálculo específico que pueda utilizarse como referencia para esta decisión de predicción. En vista de la transferencia general del riesgo operacional, no se garantizará al concesionario que las inversiones realizadas durante la duración del contrato serán recuperadas.

E. Italia:

El artículo 178 del nuevo *Codice dei contratti Pubblici*, referente a la duración de la concesión, establece que:

“1. La duración de las concesiones es limitada y la determina el organismo concedente en función de las obras o servicios que se exijan al concesionario.

2. En las concesiones de duración superior a cinco años, la duración máxima de la concesión no excederá del período de tiempo durante el cual quepa esperar razonablemente que el concesionario recupere las inversiones realizadas en la ejecución de las obras o servicios, junto con un rendimiento del capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos asumidos por el concesionario para cumplir los requisitos relativos, por ejemplo, a la calidad o el precio para los usuarios o la búsqueda de altos niveles de sostenibilidad medioambiental.

...

4. La duración máxima de la concesión debe indicarse en el pliego de condiciones, a menos que se utilice como criterio para la adjudicación del contrato.

5. La duración de los contratos de concesión no es prorrogable, salvo en el caso de la revisión contemplada en el apartado 1 del artículo 192. (...).”

Al igual que la Directiva, la ley italiana no establece una duración máxima de las concesiones, únicamente que debe ser una duración limitada. La duración real es establecida por los poderes adjudicadores en la convocatoria de licitación en relación con la proporción de obras y servicios solicitados al concesionario y teniendo en cuenta el valor y la complejidad organizativa de la concesión. Debe calcularse en función del alcance del servicio que el concesionario debe prestar y de la necesidad de retorno de las inversiones. Puede ser una condición fija o un punto sujeto a negociación; en este caso, puede formar parte de los criterios de adjudicación y, por tanto, fijarse durante el procedimiento⁹⁵.

F. Reino Unido:

“*The Concession Contracts Regulation 2016*” dispone en su artículo 18 que las concesiones tendrán una duración limitada, haciendo referencia a lo recogido en la Directiva europea en el caso de aquellas cuya duración supere los 5 años, en las que el plazo máximo no deberá exceder el tiempo que razonablemente se podría esperar que el concesionario recupere la inversión realizada junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones requeridas para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

A diferencia de lo que ocurre en la normativa española, la legislación británica no contempla un límite máximo que en cualquier caso no se pudiese superar. Además, en el caso de los contratos PPP de PFI/PFII no están sujetos a límites de duración y pueden durar décadas.

4. Análisis de la rentabilidad y la tasa de descuento.

Como regla general no se establece en la normativa de los países analizados de nuestro entorno una tasa de descuento que limite la rentabilidad de los proyectos concesionales en los términos que lo hace la legislación española. La rentabilidad suele determinarse en cada caso por el órgano de contratación **en función del tipo de proyecto y los riesgos específicos asumidos por el concesionario** (en muchos países se determina tras un proceso de diálogo y negociación con los operadores económicos).

Se han encontrado escasas referencias a tasas de descuento o rentabilidades aplicables de forma genérica en países del entorno. Todas ellas se configuran como recomendaciones y no como de obligada aplicación.

⁹⁵ “Public-Private Partnerships and Concessions in the EU. An unfinished legislative framework”. Editado por Piotr Bogdanowicz, Roberto Caranta, Pedro Telles. 2020. Edward Elgar (EE).

A. Francia:

En el sector de transportes, se contempla que *“Los flujos de peaje en euros constantes son descontados en 2022 a la tasa del 4,5%, que es la tasa de descuento real de la “comunidad” recomendado por las guías para la evaluación proyectos de infraestructura socioeconómica transporte: Informe Quinet (Estrategia de Francia), Referencia metodológica para la evaluación de proyectos de transporte (Ministerio de Transporte).”*⁹⁶

En febrero de 2021, la Inspección General de Hacienda (IGF) y el Consejo General de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (CGEDD) entregaron un informe pericial sobre el modelo económico de las sociedades concesionarias de autopistas. Este estudio se hizo público en marzo de 2023. Dos grupos concesionales, ASF-Escota (Vinci) y APRR-Area (Eiffarie, una empresa conjunta entre Eiffage y Macquarie), tienen una tasa de retorno para el accionista (TIR) del 11,77% y 12,49% respectivamente. La TIR es mucho más alta que el costo del capital, estimado en 7,67% durante la privatización de 2006. Para desempeñar plenamente su papel de otorgante, el Estado debe asegurar, según la experiencia, el cumplimiento de las cláusulas contractuales sobre rentabilidad y el principio de remuneración razonable.

Por ello, la jurisprudencia del Consejo de Estado autoriza a la autoridad concedente, si considera que la explotación genera beneficios anormalmente superiores a los gastos de la concesión a cubrir, a reducir la duración de la concesión ya que se supera la duración normal de la depreciación de las inversiones.⁹⁷

B. Portugal:

Establecimiento de una tasa de descuento del 4%, y de una tasa anual de inflación del 2% según el Despacho 13208/2003 del Ministerio de Finanzas, que aparentemente sigue en vigor, no habiendo encontrado disposición posterior que modifique lo contenido en la misma.

Por otra parte, el artículo 6 del Decreto-Ley n.º 111/2012 establece que: *“Los estudios económico-financieros que sustentan el lanzamiento de la alianza, así como los criterios de evaluación de las propuestas a presentar por los concursantes, utilizan los parámetros macroeconómicos*

⁹⁶ https://www.autorite-transport.fr/wp-content/uploads/2023/01/0431-22_art_rap-eco-grl-22.pdf

⁹⁷ Según la información recogida “Vie publique”, publicación realizada por la Direction de l'information légale et administrative (DILA), dependiente de los Servicios del Primer Ministro de la República Francesa. Puede consultarse en: <https://www.vie-publique.fr/en-bref/288876-concessions-autoroutieres-une-rentabilite-superieure-aux-previsions>

pertinentes definidos por orden del miembro del Gobierno responsable del área de finanzas, que determina, a saber, los aspectos generales y particulares a considerar en la fijación de la tasa de descuento a adoptar, para efectos de las respectivas actualizaciones financieras.

C. Irlanda:

En la “*Guidelines for the use of Public Private Partnerships (PPP)*”, que proporciona orientación a los organismos públicos más específica en cuanto a este tipo colaboraciones (entre las que se hallan las concesiones) se recomienda llevar a cabo un análisis de los costes, ingresos y riesgos que se estima tendrá el proyecto en cuestión empleando una tasa de descuento establecida, y revisada periódicamente, por la NDFA (*National Development Finance Agency*). Actualmente, dicha tasa se sitúa en un 4% en términos reales⁹⁸.

El NDFA aconseja que para los proyectos de diseño, construcción y explotación de más de 10 y menos de 20 años de duración, se utilice un tipo del 3,40% para descontar los flujos de caja del proyecto, en términos nominales. Con respecto a las APP que impliquen pagos unitarios durante un periodo de 20 años o más, el NDFA proporcionará un tipo de descuento específico para el proyecto, de acuerdo con la nota orientativa mencionada anteriormente.

Asimismo, se indica la inflación que ha de considerarse en el análisis de los proyectos, en función del peso que el componente laboral tenga en estos. De esta forma, para los servicios con un componente laboral inferior al 50%, se deberá aplicar un 2% correspondiente al denominado Índice Armonizado de Precios al Consumidor (“IPCA”). En el caso de que el componente laboral supere el 50%, se aplicará el IPCA +1%.

D. Reino Unido:

En 2003 el “*Green Book*” introdujo una tasa del 3,5% anual en términos reales “tasa social de preferencia temporal” (STPR), que es la empleada por el sector público en sus evaluaciones de acuerdo con lo indicado en el Green Book (versión actualizada de 2022), para los 30 primeros años de un proyecto. Posteriormente, se indica una tasa del 3,00% para los años 31-75, y del 2,5% del 76-125. El Green Book indica que esta tasa no tiene en cuenta el riesgo específico de cada proyecto, debiendo identificarse y calcularse explícitamente en cada evaluación. De lo anterior parece entreverse que a esta tasa del 3,5% habría que añadirle el riesgo

⁹⁸ <https://www.gov.ie/en/policy-information/1a0dcb-project-discount-inflation-rates/>

específico del proyecto cuantificado en cada caso. (los riesgos se valoran individualmente para cada opción de proyecto).

El “*Green Book*” es un documento publicado por el gobierno de Reino Unido y empleado por el Tesoro (Ministerio de Hacienda) como guía a la hora de evaluar políticas, programas y proyectos. Asimismo, ofrece orientación sobre el diseño, seguimiento y evaluación antes, durante y después de la implementación.

Las orientaciones van dirigidas a todos los funcionarios públicos que se encargan de las propuestas relativas a la utilización de los fondos públicos. Estas orientaciones se aplican a todas las propuestas concernientes al gasto público, la fiscalidad, los cambios en la normativa y la utilización de los bienes y recursos públicos existentes.

PAÍS	NORMATIVA	TRANSFERENCIA RIESGO OPERACIONAL	DURACIÓN CONCESIONES	RENTABILIDAD Y TASA DE DESCUENTO
FRANCIA	<i>Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet relative aux marchés publics</i>	<ul style="list-style-type: none"> Enfoque cualitativo- incertidumbres del mercado. Riesgo operacional: factores exógenos. Cláusulas de límite de pérdidas (limitación del riesgo operativo soportado por el operador económico). 	<ul style="list-style-type: none"> Limitada y determinada por la autoridad concedente. Limitación de 20 años para concesiones en determinados sectores (agua potable, saneamiento, residuos). Principio de remuneración razonable (posibilidad de acortar la duración una vez superada la duración normal de depreciación de las inversiones, y así evitar el riesgo de "beneficio excesivo"). 	<ul style="list-style-type: none"> Ejemplo sector transportes (peajes): tasa del 4,5%. Jurisprudencia del Consejo de Estado: Posibilidad de reducir la duración si se generan beneficios anormalmente superiores a los gastos a cubrir (TIR mucho más alta que el coste del capital).
ALEMANIA	<i>Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWG) und Konzessionsvergabeverordnung (KonzVgV)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de riesgo de pérdida. Transferencia de riesgo sustantivo/sustancial/significativo. Discrecionalidad del órgano de contratación. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitada, pero decisión predictiva del órgano de contratación (no se ha facilitado método de cálculo específico). Posibilidad de fiscalización a posteriori 	<ul style="list-style-type: none"> Determinación en cada caso por el órgano de contratación en función del tipo de proyecto y los riesgos específicos asumidos por el concesionario.
ITALIA	<i>Codice dei contratti Pubblici (2023)</i>	<ul style="list-style-type: none"> Trasposición casi literal de la directiva. Definición de riesgos transferidos (derivados de factores excepcionales, imprevisibles y no imputables a las partes). 	<ul style="list-style-type: none"> Limitada y determinada por el órgano de contratación en función de las obras o servicios que se exijan al concesionario. No establece máximo. Puede ser objeto de negociación (criterio de adjudicación). Duración de concesiones en función del período de tiempo necesario para la amortización y remuneración, en condiciones normales de rentabilidad operativa, del capital invertido por el concesionario. A falta de estipulación contractual: 30 años, salvo que una ley específica estableciera duraciones máximas para sectores específicos de actividad. No límite a duración de PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinación en cada caso por el órgano de contratación en función del tipo de proyecto y los riesgos específicos asumidos por el concesionario
PORTUGAL	<i>Código Dos Contratos Públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia significativa y efectiva al concesionario del riesgo a operar. Riesgo contractual: evento incierto pero predecible. 	<ul style="list-style-type: none"> A falta de estipulación contractual: 30 años, salvo que una ley específica estableciera duraciones máximas para sectores específicos de actividad. No límite a duración de PPP. 	<ul style="list-style-type: none"> Despacho 13208/2003 del Ministerio de Finanzas establece una tasa de descuento del 4 % y una tasa anual de inflación del 2%.
REINO UNIDO	<i>The Concession Contracts Regulation 2016</i>	<ul style="list-style-type: none"> Transferencia al concesionario (total o parcial) de un riesgo operativo en la explotación. Grupo de Revisión de Grandes Proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> Limitada, pero no se contempla un límite máximo. Es criterio de adjudicación. (licitable a la baja). En contratos de PPP de PFI/PFII no se establecen límites a la duración y pueden durar décadas 	<ul style="list-style-type: none"> Orientaciones del <i>Green Book</i>: tasa libre de riesgo de 3,5 % anual en términos reales (STPR) para los 30 primeros años; 3% para los años 31-75; 2,5 % del 76-125. A las tasas anteriores habría que añadir el riesgo específico del proyecto cuantificado en cada caso.
IRLANDA	<i>The European Union (Award of Concession Contracts) Regulations 2017</i>	<ul style="list-style-type: none"> Trasposición casi literal de la Directiva del concepto de riesgo operacional y su transferencia al concesionario. 	<ul style="list-style-type: none"> Limitada, pero no se contempla un límite máximo. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Guidelines for the use of Public Private Partnerships</i>: Recomendación general del 4% en términos reales (revisada periódicamente por la NDFA), que resultan variables en función del plazo y tipología de proyectos. Indicación de la inflación aplicable en función del peso del componente laboral.
BÉLGICA	<i>Public Procurement Act and Concession Act</i>	<ul style="list-style-type: none"> Trasposición casi literal de la Directiva: exposición real a las fluctuaciones del mercado y que el concesionario no tenga ninguna certeza de antemano sobre el rendimiento de sus inversiones 	<ul style="list-style-type: none"> El poder adjudicador puede establecer una estimación de la duración, indicando una duración máxima (requisito mínimo). Puede determinarse en el proceso de negociación y es criterio de adjudicación, pero la duración máxima no es negociable. 	<ul style="list-style-type: none"> Determinación en cada caso por el órgano de contratación en función del tipo de proyecto y los riesgos específicos asumidos por el concesionario.

Fuente: elaboración propia OIReScon

5. Procesos de evaluación de proyectos PPP en países del entorno.

El European PPP Expertise Center (EPEC)⁹⁹ elaboró un informe titulado “*Estructura institucional y procesos de evaluación de proyectos PPP (Public Private Partnership). Panorama general y lecciones de países seleccionados de la UE*”, con el objetivo de contribuir y estimular el debate sobre el establecimiento y funciones de unidades PPP en países seleccionados de la UE, así como para promover la difusión de buenas prácticas en este área. En el citado informe, EPEC señala que, del análisis de las principales unidades PPP que operan en países de nuestro entorno, se puede extraer que dichas unidades, por lo general, realizan una combinación de las siguientes **tres funciones**:

1. Formulación de políticas públicas de infraestructura/PPP, incluyendo coordinación interinstitucional, desarrollo de documentación estándar, guías, recomendaciones, formación, comunicación.
2. Apoyo técnico a la implementación de proyectos en diferentes momentos del ciclo de preparación y contratación (por ejemplo, como miembros del equipo de proyecto, como miembro de la Junta Directiva/Supervisión, nombrando asesores externos, etc.). La mayoría de las unidades no realiza labores de contratación, salvo excepciones como NDFA (Irlanda).
3. Función de evaluación de la idoneidad de la preparación del proyecto en ocasiones ligada a una función de aprobación, o lo que es más habitual, actividades de apoyo a la implementación de proyectos, o el desarrollo de recomendaciones o guías de buenas prácticas.

Algunas **conclusiones generales** que pueden extraerse del análisis comparado que lleva a cabo EPEC son las siguientes:

⁹⁹ El European PPP Expertise Centre (EPEC) es una iniciativa en la que participa el Banco Europeo de Inversiones (BEI), la Comisión Europea, Estados Miembros de la Unión Europea (UE), Estados Candidatos y otros países. Su la página web es: <http://www.eib.org/epec>

En varios países ha habido una **transición progresiva** desde unidades centradas exclusivamente en proyectos y políticas PPP, hacia unidades con un enfoque más amplio abarcando todo tipo de contratación pública para la implementación de proyectos de infraestructura (por ejemplo, en Francia e Inglaterra).

Salvo en contadas ocasiones (como el NDFA de Irlanda que excluye proyectos del sector del agua), el análisis realizado concluye que las unidades tienen un **alcance horizontal y cubren múltiples sectores**. Esto es debido a los beneficios que se derivan de compartir transversalmente buenas prácticas, y al hecho de que en general los procesos, en términos PPP, no son específicos por sector.

Del mismo modo, algunos países (como Inglaterra o Portugal) han visto la necesidad de que estas unidades extiendan su apoyo a proyectos durante la **fase operacional** también.

Debido a su alto grado de especialización en la toma de decisiones relativas a procesos de inversión, el **Ministerio de Hacienda** es la opción utilizada en numerosos países para acoger a unidades con **funciones de evaluación o aprobación de proyectos**.

Fuente: elaboración propia OIReScon

La **preparación, evaluación y aprobación** pueden llevarse a cabo en las diferentes fases del proyecto o (más habitualmente) en más de una única fase:

- En determinadas ocasiones, la evaluación del proyecto puede llevarse a cabo a través de un plan de negocio o “business case” que cubre diversos aspectos y que es actualizado de manera constante en función de la información disponible, y revisado o aprobado en momentos críticos (por ejemplo, en Inglaterra o Alemania).
- En otros países la evaluación se realiza a través de varios documentos independientes, que analizan diferentes aspectos en diferentes momentos del ciclo de preparación del proyecto (por ejemplo, en Francia: évaluation préalable (EP) enfocada al análisis VfM previo a la licitación).

A continuación, para profundizar en el análisis comparado llevado a cabo en este apartado del informe, se expone un análisis de la **organización institucional, competencia y funciones de las unidades PPP** en países del entorno:

A. Francia:

La [Mission d'appui au Financement des Infrastructures](#) (Fin Infra) es un servicio con competencia nacional que asesora a entidades públicas en la realización de sus proyectos de inversión.

Fin Infra ayuda a las entidades públicas a optimizar la estructuración legal y financiera de sus inversiones, especialmente cuando optan por utilizar un contrato global (diseño, construcción, conservación, mantenimiento, operación) y/o cuando recurren a financiación externa (deuda bancaria, capital).

Los instrumentos de contratación pública en cuestión son, en particular: la concesión, el contrato de asociación y el contrato de ejecución pública global.

Fin Infra asesora a todo tipo de entidades públicas: Estado, entidades locales e instituciones públicas asociadas. También es un interlocutor para todas las partes interesadas, privadas y públicas, que actúan en el ámbito de la infraestructura pública y su financiación.

La actividad de Fin Infra está definida por [el Decreto n.º 2016-522 de 27 de abril de 2016, de conformidad con el artículo 67 de la Ordenanza de 23 de julio de 2015.](#)

Con la reciente publicación del Código de Contratación Pública, las herramientas han evolucionado significativamente, en particular para los llamados procedimientos complejos que se detallan a continuación¹⁰⁰:

- Concesiones
- Mercados de asociación
- Contratación Pública Global
- Adjudicación de contratos públicos

B. Inglaterra:

La [Autoridad de Infraestructura y Proyectos \(IPA\)](#) es el centro gubernamental especializado en infraestructuras y grandes proyectos y tiene competencia nacional.

La IPA reporta tanto al Ministro de Finanzas (Cancillería, HM Treasury) como al Ministro de "Presidencia" (Cabinet Office).

La IPA proporciona asesoramiento experto, apoyo y garantía a los departamentos, además trabaja con la industria para garantizar que los proyectos se ejecuten con eficiencia y eficacia, y mejorar los resultados a lo largo del tiempo.

¹⁰⁰ Para elegir entre estos diferentes acuerdos, Fin Infra pone a disposición una guía específica: [la caja de herramientas de contratación pública.](#)

Se autoriza a la IPA a participar en las actividades para reformar la ejecución de proyectos gubernamentales y a asesorar a los Ministros del Tesoro y a la Oficina del Gabinete. Esto incluye los proyectos ejecutados por el sector privado, para que tengan éxito y sean capaces de ofrecer resultados rentables en consonancia con las prioridades del Gobierno.

Las responsabilidades de la IPA incluyen, entre otras:

- La supervisión, el apoyo y asesoramiento de expertos, para garantizar el éxito de los proyectos del GMPP (Government Major Projects Portfolio).
- La participación en la evaluación de los grandes proyectos para garantizar que el proyecto se pueda ejecutar con el presupuesto y el calendario facilitados al Tesoro.
- La IPA será responsable de las mejoras a nivel de sistema y establecerá el marco para la ejecución de proyectos gubernamentales, la garantía y los acuerdos de apoyo a los proyectos que los departamentos deben seguir.
- La IPA podrá llevar a cabo revisiones para controlar que los proyectos se están ejecutando de manera controlada.
- El IPA también aportará su experiencia para apoyar en la ejecución de grandes proyectos y programas fuera del GMPP, que pueden ser ejecutados por el sector privado o que se estén preparando para incorporarse al GMPP.

C. Irlanda:

La [Agencia Nacional de Financiación del Desarrollo \(NDFA\)](#) presta asesoramiento financiero a las autoridades estatales en relación con los proyectos de inversión pública que se le remiten, con un valor de capital superior a 75 millones de euros. El NDFA también puede proporcionar asesoramiento financiero a las autoridades estatales sobre determinados proyectos por debajo de este umbral. En esta función, el NDFA asesora a las autoridades estatales sobre la financiación óptima de los proyectos de inversión pública con el fin de lograr una buena relación calidad-precio.

El NDFA también adquiere y ejecuta proyectos de asociación público-privada (APP) a petición de las autoridades estatales (con algunas excepciones, como la Infraestructura de Transporte de Irlanda). En esta función, el NDFA es responsable de entregar, de manera sostenible, un proyecto que se le remite y lo entrega al organismo promotor pertinente una vez finalizada la construcción y con el activo operativo.

Además, la NDFA proporciona gestión de contratos y servicios de apoyo con respecto a la operación y mantenimiento de ciertas instalaciones de APP

existentes, y contrata directamente ciertos proyectos financiados por el Tesoro en nombre del Departamento de Educación.

El NDFA se estableció el 1 de enero de 2003; sus funciones clave se enmarcan ahora en la [Ley de la Agencia Nacional de Gestión del Tesoro \(Enmienda\) de 2014](#) y en las Directrices Ministeriales emitidas por el Departamento de Gasto Público, Ejecución y Reforma del Plan Nacional de Desarrollo, en consulta con el Departamento de Finanzas. Algunos de los servicios prestados incluyen:

- La prestación de asesoramiento a las autoridades estatales sobre lo que, a juicio del Organismo, son los medios óptimos para financiar el costo de los proyectos de inversión pública con el fin de lograr una buena relación calidad-precio.
- La prestación de asesoramiento a las autoridades estatales sobre todos los aspectos de la financiación, la refinanciación y el seguro de los proyectos de inversión pública que deban emprenderse mediante acuerdos de asociación público-privada o dentro del sector público.
- Celebrar un acuerdo de asociación público-privada en nombre de las autoridades estatales (con determinadas excepciones, como la Infraestructura de Transporte de Irlanda) con el fin de transferir los derechos y obligaciones derivados de dicho acuerdo a dicha autoridad estatal.
- Actuar como agente de cualquier autoridad estatal en relación con la entrada o propuesta de entrada por parte de esa autoridad estatal en un acuerdo de asociación público-privada.
- Cuando así lo solicite el Ministro correspondiente, se encargará de la administración del contrato de APP en nombre de la Agencia Patrocinadora.

D. Italia:

Las competencias del [Departamento de Planificación y Coordinación de la Política Económica \(DIPE\)](#) de la Presidencia del Consejo de Ministros en materia de APP, adquiridas de conformidad con el art. 1, párrafo 589, de la [Ley de 28 de diciembre de 2015, n. 208 \(Ley de Estabilidad de 2016\)](#), que abolió la Unidad Técnica de Financiamiento de Proyectos (UTFP), son:

- Apoyo a los poderes adjudicadores mediante la prestación de servicios de asistencia técnica, jurídica y financiera, en todas las fases de los procedimientos;
- Recopilación de datos y seguimiento de las operaciones de Asociación Público Privada (APP);
- La promoción y difusión de modelos de Asociación Público Privada;

- La activación de relaciones de colaboración con instituciones, incluso a nivel internacional, organismos y asociaciones que operan en los sectores de interés para la acción del DIPE en el campo de las APP y la financiación de proyectos.

La DIPE también es competente para emitir, de acuerdo con el Departamento de Contabilidad General del Estado (RGS) del Ministerio de Economía y Finanzas:

- El dictamen preventivo, preceptivo y no vinculante, para las administraciones públicas que pretendan desarrollar proyectos de Asociación Público Privada de importe superior a 10 millones de euros, financiados con Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia (PNRR);
- El dictamen preventivo, obligatorio y no vinculante, en el caso de proyectos de interés estatal o financiados con una contribución a cargo del Estado, para los que el Comité Interministerial de Planificación Económica (CIPES) no esté obligada a pronunciarse, para los organismos concedentes interesados en desarrollar proyectos según la fórmula de Asociación Público-Privada, a efectos de la evaluación preliminar de conveniencia y viabilidad, en los casos en que el importe de las obras o servicios sea igual o superior a 50 millones de euros e inferior a 250 millones de euros, Este dictamen deberá solicitarse: antes de la publicación de la licitación en el caso de un proyecto de iniciativa pública, o antes de la declaración de viabilidad en el caso de un proyecto de iniciativa privada.

De conformidad con el apartado 4 del citado artículo 175 del Codice dei contratti Pubblici, las regiones y las autoridades locales podrán solicitar un dictamen de la DIPE cuando la complejidad de la operación lo requiera.

E. Portugal:

La [Unidad Técnica de Seguimiento de Proyectos \(UTAP\)](#) es una entidad con autonomía administrativa, bajo la supervisión del Ministerio de Hacienda, que asume la responsabilidad del seguimiento global de los procesos de colaboración público-privada y presta apoyo técnico especializado, en particular en cuestiones de naturaleza económica, financiera y jurídica.

La misión principal de la UTAP es participar en la preparación, el desarrollo, la ejecución y el seguimiento global de los procesos de colaboración público-privada, proporcionando al Gobierno y a otras entidades públicas el apoyo técnico especializado necesario.

La UTAP pretende también acumular y concentrar la experiencia del sector público en materia de colaboración público-privada, así como mejorar y optimizar los recursos técnicos y humanos de que disponen las entidades con el fin de eliminar la dispersión de múltiples tareas entre diferentes entidades.

Entre sus funciones se encuentran:

- Prestar apoyo técnico a los miembros del Gobierno y a otros organismos públicos en el ámbito de las asociaciones público-privadas,
- Nombrar equipos de proyecto para estudiar, preparar y poner en marcha las asociaciones, así como equipos para supervisar la fase inicial de ejecución de estos contratos de asociación;
- Nombrar a los miembros de los jurados y de las comisiones negociadoras de los procesos de asociación, así como prestarles apoyo técnico y administrativo;
- Presentar al miembro del Gobierno responsable de las finanzas los informes previstos en este estatuto, así como otros estudios que le sean solicitados en relación con las asociaciones;
- Emitir los dictámenes que le sean solicitados y realizar las tareas que determine el miembro del Gobierno responsable de las finanzas en el ámbito de las asociaciones;
- Recopilar, procesar y centralizar la información económico-financiera y de reparto de riesgos de los contratos de colaboración a firmar o ya firmados;
- Elaborar modelos de documentos y formular recomendaciones que puedan resultar útiles a las distintas organizaciones implicadas en el lanzamiento, el seguimiento y la gestión de los partenariados;
- Promover actividades de formación, especialmente dirigidas al personal técnico de los organismos públicos implicados en los procesos de partenariado;
- Realizar un seguimiento de las experiencias internacionales en materia de partenariado, estableciendo relaciones con organizaciones de la UE e internacionales implicadas en este ámbito.

PAÍS	FRANCIA	REINO UNIDO	IRLANDA	ITALIA	PORTUGAL
OFICINA	Mission d'appui au Financement des Infrastructures (Fin Infra)	Autoridad de Infraestructura y Proyectos (IPA)	Agencia Nacional de Financiación del Desarrollo (N DFA)	Departamento de Planificación y Coordinación de la Política Económica (DIPE)	Unidad Técnica de Seguimiento de Proyectos (UTAP)
NORMA REGULADORA	Decreto n.º 2016-522 de 27 de abril de 2016, de conformidad con el artículo 67 de la Ordenanza de 23 de julio de 2015.		Ley de la Agencia Nacional de Gestión del Tesoro (Enmienda) de 2014	la Ley de 28 de diciembre de 2015, n. 208 (Ley de Estabilidad de 2016)	Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de maio
ÁMBITO	Estatal y local	Estatal	Estatal	Estatal, regional y local	Estatal y sub-nacional por petición conjunta del Ministerio de Finanzas y de la autoridad contratante
FUNCIÓN PRINCIPAL	Asesoramiento	Asesoramiento	Asesoramiento	Asesoramiento	Asesoramiento
OTRAS FUNCIONES	Ayuda a la estructuración legal y financiera de los contratos. Interlocución con la parte pública y privada.	Supervisión, apoyo y asesoramiento experto. Participación en la evaluación de los grandes proyectos para garantizar que la ejecución se ajusta al presupuesto y calendario. Establecer el marco para la ejecución de proyectos gubernamentales. Revisiones para controlar los proyectos en ejecución.	Asesoramiento sobre financiación óptima de proyectos > 75 millones € Ejecución de proyectos APP a petición de las autoridades estatales (con algunas excepciones). Apoyo en operación y mantenimiento en APP existentes.	Asistencia técnica, jurídica y financiera en todas las fases de los procedimientos. Recopilación de datos y seguimiento de APP. Promoción y difusión de modelos APP y relaciones de colaboración institucionales Dictamen preventivo, preceptivo y no vinculante de determinados proyectos.	Seguimiento global en proyectos APP. Apoyo técnico económico, financiero y jurídico. Emitir informes y dictámenes que le sean solicitados por miembro del Gobierno responsable de las finanzas Elaborar modelos de documentos y formular recomendaciones. Promover actividades de formación para el personal técnico de los organismos públicos y realizar seguimiento de buenas prácticas internacionales en colaboración público privada.

Fuente: elaboración propia OIReScon

6. Conclusiones en el derecho comparado.

El estudio realizado sobre el tratamiento de estos conceptos jurídicamente indeterminados en la Directiva 2014/23/UE y en la normativa de transposición interna en países de nuestro entorno, ha puesto de relieve un tratamiento diferenciado que en general se plasma en una regulación más flexible por parte de los Estados analizados.

En los países analizados de nuestro entorno existe una tendencia a establecer una fase previa o inicial de negociaciones y diálogo entre los poderes adjudicadores y los potenciales licitadores, de modo que los operadores puedan conocer mejor las necesidades de los órganos de contratación y sean capaces de ofrecer soluciones que se ajusten más a éstas.

La transposición de la Directiva a las legislaciones nacionales, en los países objeto de análisis, se ha realizado de forma literal, y en general, no se regulan de forma más desarrollada, aspectos como la transferencia del riesgo operacional o el plazo de las concesiones. Respecto al reparto de riesgos, de las fuentes consultadas puede concluirse que deben ser asignados a la parte que esté mejor situada para manejarlos, controlarlos y minimizar su impacto (Reino Unido, Italia), y que además debe tratarse de riesgos inciertos pero predecibles o previsibles.

En ninguno de los países analizados, se regula una tasa de descuento que determine unívocamente el cálculo de la duración de los contratos de concesión, como ocurre en nuestra legislación, determinándose en su lugar por los órganos de contratación caso por caso, en función del tipo de proyecto y los riesgos que son asumidos por el concesionario.

VIII. Grupo de trabajo creado en el seno de la OIReScon para el estudio de la actual situación concesional en España.

1. Antecedentes.

En el mes de enero de 2023, la experiencia acumulada en el primer año de funcionamiento de la ONE puso de manifiesto diferentes problemas con marcada transversalidad en la actividad desarrollada para la elaboración y aprobación de sus informes.

Las dificultades encontradas afectaban, en primer lugar, a las deficiencias y criterios dispares que presentaba la documentación de los proyectos concesionales elaborada por los órganos de contratación, que ponía en evidencia la débil preparación de los procedimientos diseñados para su licitación. Por otro lado, se hacía preciso el establecimiento de herramientas de análisis y metodología homogéneos en la evaluación de los proyectos y en la elaboración de las propuestas de informe para que pudieran resultar del mayor consenso para su aprobación en el seno del Pleno de la ONE¹⁰¹.

Adicionalmente, pudo observarse que, en muchas ocasiones, en los procedimientos de licitación de los contratos de concesión se producía una importante falta de concurrencia en los proyectos que habían sido informados por la ONE, lo que ponía de relieve un mercado desinteresado empresarial en dichas licitaciones concesionales. Esta situación también ha sido contrastada en este informe para los contratos de concesión en general, tanto en la parte de análisis de cifras de la contratación como en la supervisión directa que se ha llevado a cabo.

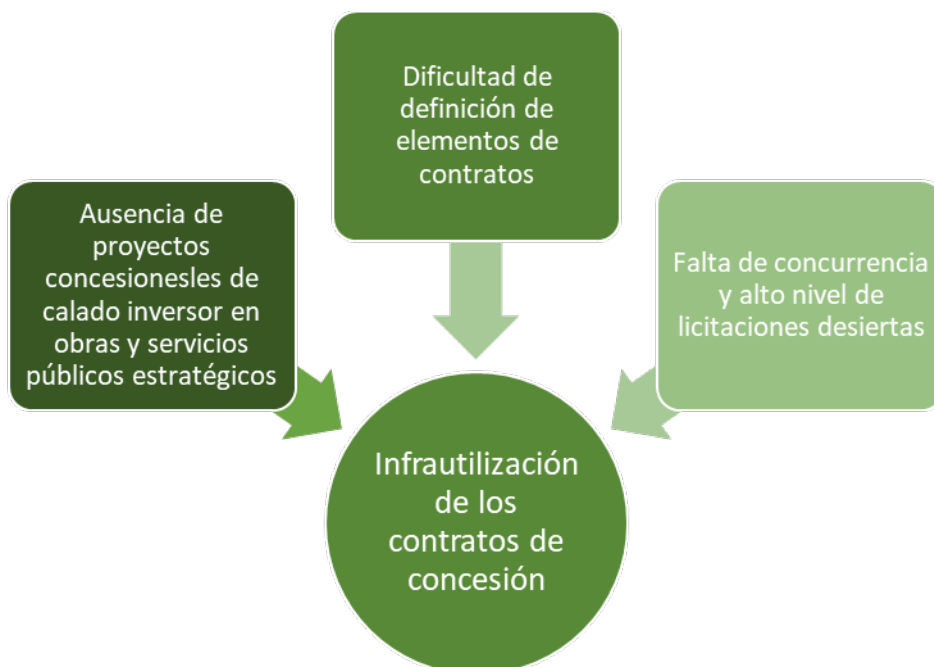
Entre las funciones de la OIReScon, el artículo 332.6.b) de la LCSP establece la de “Promover la concurrencia en la contratación pública y el seguimiento de las buenas prácticas”.

¹⁰¹ La composición del Pleno de la ONE está establecida en el artículo 333.2 de la LCSP y desarrollada a través de la Orden ONE. De él forma parte la Presidenta y un vocal de la OIReScon, un representante de la Intervención General de la Administración del Estado, otro de la Secretaría General de Fondos Europeos y otro de la Dirección General del Patrimonio del Estado. También son miembros: un representante de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) otro de las Organizaciones Empresariales (CEOE), y una experta del ámbito académico de reconocido conocimiento y competencia en la materia de la contratación pública. Además, podrán formar parte un representante de Corporación local cuando el proyecto corresponda a un Municipio de gran población, y otro de las CC.AA. adheridas a la ONE cuando se trate de un proyecto de éstas.

Por ello, para abordar esta problemática, a iniciativa de la Presidenta de la OIReScon y de la ONE, el día 10 de febrero de 2023 se celebró una reunión específica entre una representación empresarial de CEOE¹⁰² y representantes de la OIReScon. Además, se ofreció participar a todos los miembros del Pleno de la ONE, asistiendo aquellos que lo desearon, en concreto, estuvieron presentes tanto el representante de la Dirección General del Patrimonio del Estado como la representante del ámbito académico de reconocido conocimiento y competencia en contratación pública en dicho Pleno.

En dicha reunión se puso de relieve la preocupación que plantea la infrautilización de la figura del contrato de concesión en España, que tradicionalmente había venido siendo un instrumento para potenciar la inversión en infraestructura y servicios públicos necesarios para afrontar los retos y compromisos futuros adquiridos en el marco de la UE y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos en la Agenda 2030, situándose la colaboración público privada que ofrece el contrato de concesión como una posible vía para potenciar la eficiencia, reduciendo el gasto público necesario, en áreas como son el ciclo de gestión del agua, tratamiento de residuos y medio ambiente, la movilidad, la energía, la salud y los servicios sociales, etc.

Situación actual contratos de concesión



Fuente: elaboración propia OIReScon

¹⁰² La organización empresarial CEOE cuenta con un representante en el Pleno de la ONE.

La aplicación de la normativa vigente, en los términos en que esta se formula, dificulta la definición precisa de la existencia de transferencia de riesgo operacional, que es consustancial a los contratos de concesión. Además, el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, define una tasa de descuento para el cálculo del período de recuperación de la inversión, cuya rentabilidad derivada parece ser insuficiente para despertar el interés empresarial.

En suma, los **principales problemas** que se analizaron en dicha reunión podrían condensarse en dos cuestiones fundamentales:

- Se genera una seria dificultad en los proyectos concesionales para definir **la existencia de transferencia de riesgo operacional** por parte de los poderes y entidades adjudicatarias, produciéndose diferencias internas en el seno del Pleno de la ONE para la aplicación de este criterio, sin que exista una metodología objetiva que pueda resolver dicha divergencia.
- Respecto a los proyectos examinados, son en su mayoría de escasa importancia económica y resultan poco atractivos a la vista de la limitada concurrencia que se produce en las licitaciones posteriores. Esto podría provenir de la **ausencia en los proyectos de una rentabilidad apropiada** que pueda establecerse adecuadamente en función de mercados, sectores o según la tipología de los propios proyectos.

Como resultado de la reunión y de forma correlativa a esta problemática dual, se acordó la constitución de dos grupos de trabajo. El primero tendría como propósito delimitar cómo debe de interpretarse la existencia de transferencia de riesgo operacional, acudiendo principalmente a un análisis de derecho comparado de otros Estados miembros de la UE, apoyado en las interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales que resulten más recientes. El segundo grupo tendría la finalidad de delimitar los métodos, sistemas o elementos que deben configurar la rentabilidad razonable de los proyectos para su evaluación.

Finalmente, desde la OIReScon se optó por concentrar en un solo grupo de trabajo los análisis propuestos, dada la interrelación de ambos temas¹⁰³ y que la composición de cada uno de los grupos iba a ser esencialmente la misma.

¹⁰³ Tanto el artículo 14.4 de la LCSP como el artículo 5.1) de la Directiva 2014/23/UE vinculan la existencia de riesgo operacional con la falta de garantía de recuperar inversiones y costes en condiciones normales de funcionamiento, lo que conlleva una valoración económico financiera de todos los flujos que se producen a lo largo de la vida del proyecto con una rentabilidad implícita. De hecho, una rentabilidad más ajustada define un mayor riesgo de incurrir en pérdidas, ante -por ejemplo- una misma caída de demanda.

2. Marco establecido en el Grupo de trabajo.

El grupo de trabajo se constituyó bajo el impulso y organización de la OIReScon con el objeto de llevar a cabo un análisis de las principales dificultades de los proyectos de contratos de concesión en España, a partir de los problemas puestos de manifiesto en la elaboración de los informes elevados y aprobados por el Pleno de la ONE desde su puesta en funcionamiento. Las sesiones del grupo de trabajo se celebraron entre los meses de abril y junio de 2023.¹⁰⁴

Todos los miembros del Pleno de la ONE fueron invitados a formar parte del grupo de trabajo. Finalmente participaron, además de los miembros de la División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión de la OIReScon, la representante en el Pleno de la ONE de la Secretaría General de Fondos Europeos, el representante de la FEMP, la vocal de la ONE designada entre académicos, profesionales y técnicos de reconocido conocimiento y competencia en la materia de contratación pública, y el vocal de la ONE designado a propuesta de las organizaciones empresariales representativas de los sectores afectados por la contratación administrativa.¹⁰⁵

Composición del Grupo de Trabajo de la ONE

Grupo de trabajo - Concesiones

- Miembros de la OIReScon (División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión)
- Representante de Secretaría General de Fondos Europeos
- Representante de la FEMP
- Vocal ONE designada entre académicos, profesionales o técnicos
- Vocal ONE por las asociaciones empresariales

Fuente: elaboración propia OIReScon

Como preocupación general que estuvo presente en todas las sesiones del grupo de trabajo, se manifestó el hecho de que, siendo la concesión una fórmula de contratación reconocida por la LCSP, se considera claramente infrutilizada en España, lo que impide alcanzar la finalidad marcada para esta figura por la

¹⁰⁴ Se celebraron 4 sesiones de trabajo, los días 26 de abril, 24 de mayo, 7 y 21 de junio.

¹⁰⁵ La OIReScon quiere agradecer a todos los miembros del grupo de trabajo su amable participación, y en particular, las aportaciones realizadas tanto por los representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), encabezada por D. Gonzalo Brun Brun, como por la representación empresarial de CEOE-SEOPAN, dirigida por D. Bruno de la Fuente Bitaine, como por la profesora D.^a Ximena Lazo Vitoria.

UE. Como ya se señaló en la introducción de este informe, la propia Directiva 2014/23/UE, afirma que “los contratos de concesión representan instrumentos importantes para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos, contribuyendo al desarrollo de la competencia en el mercado interior, permitiendo que se aprovechen las competencias del sector privado y contribuyendo a lograr eficiencia y aportar innovación”.

El planteamiento realizado en el grupo de trabajo no era potenciar sin más el uso del contrato de concesión, sino proponer su utilización cuando se justifique que resulta un instrumento más eficiente que los contratos convencionales (servicios, suministro y obras). En definitiva, el grupo de trabajo pretendía proponer el uso de este instrumento cuando permita conseguir sinergias, que puedan asimilarse al concepto de *value for money* en terminología anglosajona, cuya aplicación persigue la combinación óptima de coste y calidad.

La necesidad de justificar la idoneidad del modelo de concesión, por tanto, resulta fundamental que se encuentre incorporada en la preparación de los proyectos, junto con el estudio de viabilidad, ambos elaborados con el mayor grado de detalle posible.

La importancia de examinar en los proyectos sometidos a informe de la ONE, como circunstancias previas necesarias, tanto la existencia de transferencia de riesgo operacional como el correcto establecimiento de la duración de los contratos de concesión, conforme a la delimitación del periodo de recuperación de la inversión, genera la preocupación de que el análisis de la sostenibilidad financiera de estos contratos, que es en definitiva la finalidad de dicha Oficina, quede en un segundo plano, condicionado a esas otras dos cuestiones.

Por otra parte, la problemática que se ha puesto de manifiesto en los proyectos sometidos a la evaluación de la ONE, es totalmente extensible a todos los contratos de concesión que se liciten en España, aunque no necesiten someterse al informe de esta Oficina u organismo análogo en el ámbito autonómico, lo que pone de mayor relieve aún si cabe, la importancia del análisis realizado en el seno del grupo de trabajo.

3. Existencia de transferencia de riesgo operacional al concesionario.

Conforme a lo establecido en la Directiva 2014/23/UE y a la LCSP, la existencia de **transferencia del riesgo operacional al concesionario** es un elemento imprescindible y consustancial a la propia configuración de la naturaleza jurídica de un contrato de concesión. Como se ha analizado en el apartado anterior, la construcción conceptual parte de la jurisprudencia del TJUE que posteriormente se incorpora a la Directiva y transitivamente a su transposición a la LCSP. Dicha

construcción pretendía esclarecer los criterios que servían para delimitar cuándo un contrato público podría considerarse que gozaba de características concesionales y cuando no. Sin embargo, dichos criterios, al menos en España, no han conseguido interpretarse de forma nítida.

Tal y como se recoge en el Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023 *“la presencia de un riesgo operacional es lo que diferencia los contratos de concesión de otros tipos de contratos públicos. Por lo tanto, la transposición de este concepto es fundamental para garantizar la correcta aplicación de la Directiva. Sin embargo, solo cuatro Estados miembros han transpuesto el concepto exactamente tal como se establece en la Directiva. Más de veinte Estados miembros transpusieron el concepto mediante una redacción ligeramente diferente a la prevista en la Directiva, y dos Estados miembros no abordaron en absoluto el riesgo operacional en su legislación nacional. En este momento no es posible afirmar si esas discrepancias tienen repercusiones económicas prácticas. Las diferentes interpretaciones del riesgo operacional podrían conducir a que la contratación pública para el mismo tipo de obras o prestación de servicios recibiera un trato diferente en los distintos Estados miembros, o incluso a que no estuviera sujeta a las disposiciones de transposición de la Directiva.”*

En el ámbito comunitario, las diferentes interpretaciones del riesgo operacional podrían conducir a un trato diferente en los distintos Estados miembros.

Precisamente por ello, en la primera sesión del grupo de trabajo se revisó la regulación de las concesiones, sus antecedentes doctrinales y de la jurisprudencia europea, así como su situación actual, en el que el concepto de transferencia de riesgo operacional era difícil de interpretar de una manera unívoca debido a que tanto la normativa europea como la española, lejos de delimitar unos criterios para distinguir su existencia, deja conceptualmente muy abierta su delimitación, al haberse construido mediante diversos conceptos jurídicos indeterminados.¹⁰⁶

El artículo 5.1) de la Directiva 2014/23/UE (y de forma muy similar el artículo 14.4 de la LCSP), establece que:

¹⁰⁶ Esta circunstancia ha podido producirse, a pesar de los esfuerzos de la Directiva 2014/23/UE por definir con claridad los elementos determinantes que deben concurrir en la existencia de riesgo operacional, en el proceso de incorporar a la norma mediante su generalización a través de la interpretación analógica y extensiva, los elementos y circunstancias analizados por la jurisprudencia del TJUE, en ocasiones excesivamente casuísticos.

*“Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté 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 la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una **exposición real a las incertidumbres del mercado** que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario **no es meramente nominal o desdeñable**”.*

De esta forma, no queda definido qué son “condiciones normales de funcionamiento” y si dentro de ellas debe considerarse y en qué grado las fluctuaciones del mercado. Tampoco si la falta de garantía de recuperar las inversiones y costes incurridos debe quedarse en la neutralidad de ingresos y gastos de la explotación o, por el contrario, debe potencialmente trascender incluso a una “pérdida que no sea meramente nominal o desdeñable”, y si la estimación de dicha pérdida debe interpretarse en términos de mera posibilidad o de la existencia de una probabilidad más o menos alta de que dicho riesgo se materialice.

Por su parte, la transferencia del riesgo operacional basta con que sea parcial, como señala el considerando 19 de la Directiva 2014/23/UE señalando que “*El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión*”, sin embargo, éste supuestamente debe ser más intenso que el riesgo y ventura que está presente en cualquier contratación pública.

El grupo de trabajo fue unánime al considerar la gran dificultad en delimitar con estos criterios la existencia de transferencia de riesgo operacional en los proyectos concesionales que habían tenido que abordarse en la ONE, considerándose por una parte mayoritaria de los miembros del grupo de trabajo que era posible una interpretación menos restrictiva de la que se venía adoptado en el Pleno de la ONE a este respecto.

Algún miembro del grupo manifestó que, atendiendo a experiencia de los informes emitidos por la ONE, podría producirse la paradoja de que cuando un contrato se licita con una retribución que resulte atractiva para los contratistas, no hay transferencia de riesgo operacional, mientras que cuando se determina que hay transferencia de riesgo operacional, las licitaciones pueden quedar desiertas por la alta probabilidad de que existan pérdidas.

También se expresó la opinión de que una interpretación demasiado restrictiva de la transferencia de riesgo operacional puede impedir abordar proyectos de valor añadido en infraestructuras y materializar políticas sociales mediante contratos de concesión, lo que puede provocar que España pierda competitividad frente a otros países, incluso de la Unión Europea que pueden

estar interpretando la transferencia de riesgo operacional de forma menos restrictiva.

No obstante, por parte de los participantes de la División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión de la OIReScon responsables de elaborar las propuestas de informe, se señaló la necesidad de intentar acercar al máximo todas las posiciones de los miembros del Pleno para que, como órgano colegiado, se pudiera adoptar la decisión con el mayor consenso posible, a la vista de las distintas sensibilidades de los miembros que lo componen. Aun así, en algunos informes aprobados se llegaron a formular votos particulares con interpretaciones más restrictivas acerca de la existencia de riesgo operacional.

Con todo ello, en el grupo de trabajo **se identificaron criterios** que pueden servir para la evaluación de la transferencia de riesgo operacional de los proyectos concesionales que, de cualquier forma, **deberán aplicarse singularmente caso a caso:**

- El concesionario asume el riesgo operacional cuando no esté 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 la concesión.
- El único límite que impone la Directiva es que la transferencia de riesgos implica que el concesionario puede incurrir en pérdidas que no sean nominales o desdeñables.
- En el proyecto de Directiva de concesiones se exigía la transferencia del “riesgo operacional sustancial”, el adjetivo “sustancial” finalmente desapareció. De lo cual puede interpretarse que el legislador europeo, consideró que no hace falta que la transferencia del riesgo tenga que llegar hasta el punto de ser “sustancial”.¹⁰⁷
- No es necesario que se transfiera la totalidad del riesgo. En concreto, se admite de forma expresa que “parte del riesgo siga asumiéndolo el poder o entidad adjudicadora” (Considerando 18 de la Directiva 2014/23/UE).
- Se admite la posibilidad de celebrar concesiones incluso en ámbitos donde el riesgo es muy limitado: “El hecho de que el riesgo esté limitado desde el inicio no impedirá que el contrato se considere una concesión” (Considerando 19 de la Directiva 2014/23/UE. Este considerando es una cita de la STJUE Eurowasser¹⁰⁸).

¹⁰⁷ En este sentido, muchos autores consideran que el riesgo operacional que debe transmitirse desde la entrada en vigor de la Directiva 2014/23/UE es menor que el que se necesitaba con anterioridad.

¹⁰⁸ STJUE de 10 de septiembre de 2009, Eurowasser (C-206/08).

- La transferencia de riesgo operacional tiene lugar cuando se transfiere el riesgo de demanda, el de suministro o ambos. No se exige la transferencia del riesgo de construcción¹⁰⁹
- *“El riesgo operacional debe derivarse de factores que escapen al control de las partes. Los riesgos vinculados, por ejemplo, a la mala gestión, a los incumplimientos de contrato por parte del operador económico o a situaciones de fuerza mayor, no son determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son inherentes a cualquier tipo de contrato, tanto si es un contrato público como si es una concesión”* (Considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE).

Este apartado fue objeto de análisis a fin de matizar su contenido, ya que siendo cierto que el riesgo no puede ampararse en la mala gestión o incumplimientos del concesionario, de eso no puede derivarse descartar una de las principales ventajas del modelo concesional, que es precisamente que los riesgos se distribuyan a quién mejor pueda gestionarlos (aunque tener trasladado el riesgo y poder gestionarlo no implique tener certeza sobre su evolución), y no otorgarle un tratamiento como si fuera necesario establecer el riesgo en un marco puramente de azar¹¹⁰.

- El incumplimiento de previsiones de demanda no es causa de restablecimiento del equilibrio económico de la concesión. Por tanto, si existe este riesgo, debe ser asumido (*ex lege*) por el concesionario. Por ello, el análisis debe centrarse en comprobar si dicha transferencia del riesgo de demanda, que debe ser asumida normativamente por el concesionario, se ve neutralizada o no mediante mecanismos retributivos de compensación de pérdidas o por la existencia de otras circunstancias que deriven de una demanda esencialmente garantizada (“sobredemanda” o de “demanda cautiva”) de los servicios que se trate.

¹⁰⁹ Riesgo este que, si se exige para delimitar la propiedad económica y asignación del activo, según lo establecido en el Reglamento (UE) nº 549/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC 2010).

¹¹⁰ En este sentido también se ha considerado que hacer que el riesgo de un contrato escape del control de las partes y que su resultado sea por lo tanto totalmente aleatorio, podría suponer o bien un encarecimiento innecesario del mismo (los operadores ofertarán al alza para cubrirse de esas incertidumbres) o bien que directamente el proyecto no encuentre financiación.

En el grupo de trabajo se identificaron criterios que pueden servir para la evaluación de la transferencia de riesgo operacional de los proyectos concesionales que, de cualquier forma, deberán aplicarse singularmente caso a caso.

Conforme al artículo 267.4 de la LCSP, existe la posibilidad de que el concesionario sea retribuido por “pagos por disponibilidad” independientes de la demanda. En este punto, el grupo de trabajo se detuvo a examinar las dificultades que plantea establecer como sistema de retribución al concesionario este tipo de pagos, para admitir su compatibilidad con la existencia de una verdadera transferencia de riesgo operacional, en la medida que, como se recoge en el precepto legal:

*“La retribución por la utilización de la obra podrá ser abonada por la Administración teniendo en cuenta el grado de disponibilidad ofrecido por el concesionario y/o su utilización por los usuarios, en la forma prevista en el pliego de cláusulas administrativas particulares. En caso de que la retribución se efectuase mediante pagos por disponibilidad **deberá preverse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la inclusión de índices de corrección automáticos por nivel de disponibilidad** independientes de las posibles penalidades en que pueda incurrir el concesionario en la prestación del servicio.”*

A este respecto, se plantea la dificultad de establecer distintos niveles de disponibilidad, que realmente sean compatibles con el criterio de que alcanzar uno u otro “escape al control de las partes” como exige el considerando 20 de la Directiva 2014/23/UE, para reconocer la existencia de riesgo operacional.

También se reflexionó acerca de que la naturaleza pública del servicio no es ya un criterio de distinción entre la concesión y el contrato de servicios. Los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía, se encuentran regulados en el **artículo 312 de la LCSP**, siendo ésta la vía alternativa a los proyectos contractuales de prestación de servicios públicos que no conlleven la transferencia de riesgo operacional, que debe tomarse en consideración por parte de los órganos de contratación, sin que la utilización de esta vía deba suponerles ningún problema cuando se demuestre que es más apropiada que el contrato de concesión.

*La regulación establecida en el **artículo 312 de la LCSP**, pueden ser una vía alternativa a los proyectos contractuales de prestación de servicios públicos que no conlleven la transferencia de riesgo operacional.*

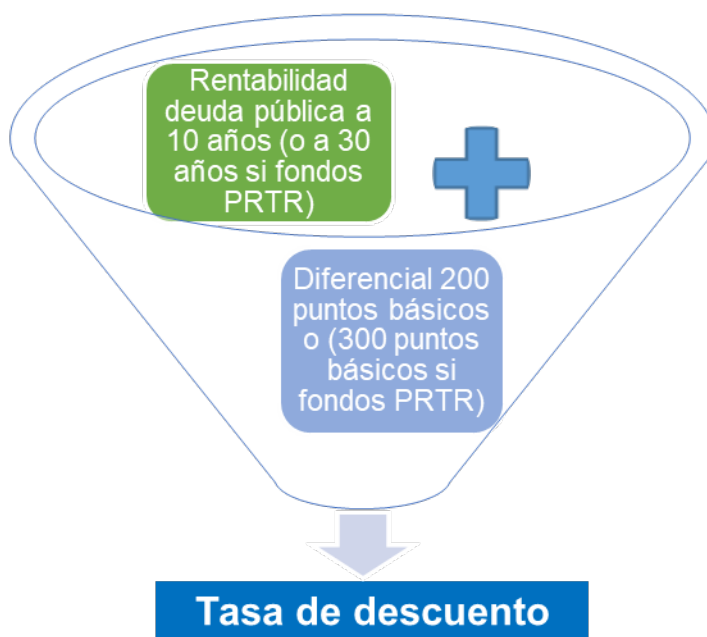
4. Rentabilidad razonable de los proyectos.

Como se ha venido señalando en distintos apartados de este informe, para los contratos de concesión de más de 5 años, el artículo 29.6 de la LCSP vincula la duración máxima de las concesiones de obras y concesiones de servicios con el periodo de recuperación de las inversiones que tenga que llevar a cabo el concesionario para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato.

Este periodo de recuperación de la inversión se estima en función de una **tasa de descuento** que limita la rentabilidad del proyecto, y que se calcula en los términos descritos en el citado artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, (*rendimiento medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a diez años** en los últimos seis meses incrementado en un **diferencial de 200 puntos básicos***).

Es importante señalar que esta tasa será igual, independientemente del tipo de proyecto de que se trate y del nivel de riesgo que asuma el concesionario en cada caso, con la única excepción de aquellos contratos de concesión financiados con cargo a fondos del PRTR. Para estos últimos el artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, establece una tasa de descuento mayor, para el cálculo de la actualización de los flujos de caja esperados, al configurarla como el rendimiento medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a 30 años**, incrementado en un **diferencial de 300 puntos básicos**.

Tasa de descuento



Fuente: elaboración propia OIReScon

También conviene destacar que equiparar el período de duración del contrato al período de recuperación de la inversión, calculado a través de una tasa de descuento dada, define una rentabilidad en términos de tasa interna de rentabilidad (TIR) con un valor que se aproxima a esa misma tasa descuento.¹¹¹

En definitiva, el valor de esa tasa de descuento acota de forma rígida la rentabilidad del proyecto.

Como se decía al principio de este epígrafe, la característica de los proyectos informados por la ONE es que son en su mayoría de escasa importancia económica y resultan poco atractivos a la vista de la limitada concurrencia que se produce en sus licitaciones, que incluso en alguna ocasión han llegado a resultar desiertas, lo cual parece provenir de que los proyectos no resultan suficientemente atractivos para los operadores económicos en términos de rentabilidad/riesgo.

En el grupo de trabajo se reflexionó sobre las dificultades que entraña la regulación de la tasa de descuento para determinar el período de recuperación de la inversión para los contratos de concesión sobre los que quiera establecerse una duración superior a cinco años, tal y como se encuentra en estos momentos:

- Como cuestión preliminar se reflexionó acerca de la interpretación que debe darse al segundo párrafo del artículo 29.6 de la LCSP, que de forma prácticamente idéntica al artículo 18.2 de la Directiva 2014/23/UE establece que:

*“Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, **la duración máxima** de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, **junto con un rendimiento sobre el capital invertido**, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos”.*

A este respecto, algunos miembros del grupo argumentaban que podría interpretarse que a la tasa de descuento establecida en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, cabría sumarle un tramo adicional que abarcara *“un rendimiento sobre el capital invertido”*. Sin embargo esta interpretación resulta difícil de admitir: por una parte, porque la configuración de dos elementos que componen la tasa de descuento (rendimiento medio de la deuda a 10 años más un diferencial de 200

¹¹¹ La TIR puede tener una cierta variabilidad por exceso respecto a la tasa de descuento debido a la fórmula en que con esta última se calcula el período de recuperación de la inversión conforme al artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.

puntos básicos) parece que debe aceptarse que ya incluye el rendimiento sobre el capital invertido, y por otra, porque si ese rendimiento sobre el capital invertido (que no se define en ninguna norma) hubiera que incrementarlo a la tasa de descuento, dejaría vacía de contenido la norma sobre el establecimiento del período de recuperación de la inversión y, por ende, indefinida la duración de los contratos de concesión de plazo superior a 5 años.

- Entrando en el análisis, **el artículo 29.9 de la LCSP** señala que: *“el período de recuperación de la inversión a que se refieren los apartados 4 y 6 de este artículo será calculado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española”*. Dicho reenvío se dirige al mencionado Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.
- Sin embargo, **la regulación que se efectúa a través del Real Decreto 55/2017 de 3 de febrero, estaba dirigida a desarrollar la Ley 2/2015**, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, tiene como finalidad el establecimiento de un régimen basado en que los valores monetarios no sean modificados en virtud de índices de precios o fórmulas que lo contengan.
- En general, los parámetros económicos y financieros que conforman la valoración de los flujos del proyecto están regulados de forma restrictiva en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, con la **finalidad de desindexación** mencionada que era el objeto de esta norma y no con la finalidad de establecer la duración de los contratos concesionales. Así, por ejemplo, los flujos de caja no podrán incluir los tributos que graben el beneficio del contratista, ni los cobros y pagos procedentes de las actividades de financiación.
- Buena prueba de esa distinta finalidad es que **el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, está aprobado y publicado con una anterioridad a la LCSP** de más de nueve meses.
- Por el contrario, parece que la tasa de descuento establecida en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, para su aplicación al período de recuperación de la inversión de los contratos de concesión, **debería de formularse conforme a la finalidad que se persigue**.
- Conviene volver a analizar aquí el antecedente de la regulación introducida por el **artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020**, de 30 de diciembre, que prevé que:

“En los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios que se financien con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia el período de recuperación de la inversión a que se refiere el artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, será calculado de acuerdo con lo

previsto en dicho artículo así como con lo establecido en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, mediante el descuento de los flujos de caja esperados por el concesionario, si bien la tasa de descuento a aplicar en estos casos será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del estado a treinta años incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos.”

A través de esta regulación, **exclusivamente pensada para establecer la tasa de descuento aplicable a los contratos de concesión** (y no para evaluar la recuperación de la inversión a efectos de evaluar la fórmula de revisión de precios de un contrato), se pone de manifiesto una proyección de rentabilidad razonable basada en un **diferencial de 300 puntos básicos** a partir de la referencia del rendimiento medio de la deuda pública del Estado a treinta años.

A la vista de todo ello, en el grupo de trabajo se analizaron diversas **propuestas de modificación de este régimen jurídico** que aquí cabe resumir en las dos alternativas posibles:

- **En primer lugar, y señalándose con un mayor grado de preferencia,** procedería proponer la modificación del artículo 29.9 de la LCSP para regular directamente o dirigir a un nuevo reglamento específico la determinación del período de recuperación de la inversión. En dicho reglamento debería de establecerse la determinación de la rentabilidad razonable de las inversiones a través de los métodos de análisis económico financiero generalmente aceptados, entre los que puede

mencionarse la fórmula de cálculo de coste medio ponderado del capital¹¹² o el método de valoración de activos CAMP¹¹³.

Los parámetros utilizados para la valoración o términos de comparación necesarios para la aplicación de dichos métodos deberían establecerse a partir de **estadísticas y fuentes oficiales**, como pueden ser los facilitados por el [Boletín estadístico del Banco de España](#), los ratios sectoriales elaborados por la [Central de Balances del propio Banco de España](#), así como otras estadísticas y bases de datos oficiales de organismos nacionales o internacionales especializados.

Además en un nuevo reglamento podrían servir para incorporar el desarrollo reglamentario de otros preceptos sobre los contratos de concesión regulados también en la LCSP (como por ejemplo, delimitar todos los flujos que deben incorporarse en la valoración del proyectos, el contenido necesario del estudio de viabilidad de los proyectos introduciendo la necesidad de realizar un análisis coste-beneficio, una valoración cuantitativa de las ventajas de utilizar el modelo concesional

¹¹² El coste medio ponderado del capital (en inglés, weighted average cost of capital, abreviado como WACC) es la tasa de descuento que debe utilizarse para determinar el valor presente de un flujo de caja futuro, en un proceso de valoración de empresas, activos o proyectos.

$$WACC = C_{FP} \frac{FP}{(DF + FP)} + C_D \frac{DF}{(DF + FP)} \times (1 - t)$$

Donde:

- CFP, coste de los fondos propios
- CD, coste de la deuda financiera
- FP, fondos propios
- DF, deuda financiera
- t, tipo de gravamen del impuesto de sociedades

¹¹³ El modelo de valoración de activos financieros, denominado en inglés Capital asset pricing model (CAPM) es un modelo utilizado para calcular la rentabilidad que un inversor debe exigir al realizar una inversión en un activo financiero, en función del riesgo que está asumiendo.

El modelo del CAMP intenta calcular el coste del capital siguiendo la siguiente fórmula:

$$E(ri) = rf + \beta [E(rm) - rf]$$

Donde:

E(ri): es la tasa de rentabilidad esperada de un activo concreto.

rf: es la rentabilidad esperada de un activo sin riesgo.

β o Beta: es una medida de sensibilidad que permite conocer la variación relativa de rentabilidad de un activo financiero en relación a un índice de referencia.

E(rm): es la tasa de rentabilidad esperada del mercado en que cotiza el activo.

frente a la articulación del proyecto mediante contratación tradicional de a través de la metodología de valor por dinero (value for money)¹¹⁴

- **En segundo lugar, y de forma alternativa si debiera mantenerse la actual redacción del artículo 29.9 de la LCSP**, cabría modificar el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, para determinar la rentabilidad razonable de los proyectos, a través de dos posibles formas alternativas:
 - Modificando los principales parámetros de referencia que regulan la actual tasa de descuento:
 - ✓ El plazo de la deuda pública de referencia debe de adecuarse al período previsto para la duración del contrato.¹¹⁵
 - ✓ El diferencial debería ampliarse desde los 200 puntos básicos actuales hasta los 300 puntos básicos¹¹⁶
 - ✓ Adicionalmente debería preverse la eventual ampliación del anterior diferencial hasta otros 100 puntos básicos más dependiendo del nivel de riesgo transmitido en los proyectos concesionales, lo que otorgaría una cierta flexibilidad sobre todo a la hora de configurar proyectos nuevos de mayor tamaño.
 - Solicitando por el órgano de contratación información a cinco operadores económicos del sector de que se trate, sobre los

¹¹⁴ Este análisis ha sido reclamado para los proyectos concesionales, con la utilización de herramientas como el comparador del sector público, entre otros por el [Tribunal de Cuentas Europeo en su informe de 2018](#).

¹¹⁵ No parece coherente valorar proyectos concesionales de 30 años de duración tomando como referencia la rentabilidad de la deuda pública española a 10 años, como actualmente obliga la norma.

¹¹⁶ Buena muestra de la conveniencia de ampliar este diferencial es su introducción a través del artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, como elemento de dinamización de los proyectos que se financien con cargo a fondos del PRTR, sin que exista ninguna otra razón técnica diferencial inherente a los proyectos concesionales. Además, el diferencial de 300 puntos básicos ha sido utilizado en otros ámbitos como en el sector de la energía, para determinar la rentabilidad razonable de las instalaciones de producción con derecho a régimen económico primado. A este respecto, la CNMC ha realizado diversos estudios basados en la metodología WACC y CAPM, cuyo diferencial sobre la tasa libre de riesgo (deuda pública a 10 años), ni en los casos de menor riesgo evaluado ha sido inferior a 260 puntos, como son: [la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades del sector eléctrico para el periodo 2020-2025, el coste medio ponderado del capital para la orientación de precios en instalaciones del sector ferroviario, tasa anual del coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes del ejercicio 2022 de los operadores de comunicaciones electrónicas](#). lo que debe considerarse con la debida cautela al referirse a sectores económicos concretos.

parámetros necesarios para determinar la rentabilidad razonable, justificadamente en función del tipo de riesgo asumido en el proyecto la rentabilidad alcanzada en proyectos similares, siguiendo una línea análoga a la requerida para determinar la estructura de costes a que se refiere el artículo 9.7.a) del propio Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero.¹¹⁷

En esta segunda propuesta, cabría la posibilidad de plantear una combinación mixta de las dos alternativas señaladas en los guiones anteriores, justificando por el órgano de contratación el recurso a la solicitud de información a cinco operadores del sector, manteniéndose en todo caso de forma subsidiaria y como mecanismo general, el señalado en el primer guion para los proyectos de menor importancia económica, los de servicios públicos recurrentes o para utilizarlo por razones de simplificación, sobre todo para entidades adjudicadoras con menor posibilidad de utilizar la técnica de consulta preliminar al mercado.¹¹⁸

¹¹⁷ Cabría la posibilidad de articular dicha solicitud a través del instrumento de las consultas preliminares del mercado previstas en el artículo 115 de la LCSP, si se dan las condiciones establecidas para ello.

¹¹⁸ Una propuesta analizada en el grupo de trabajo (enfocada para los proyectos de mayor importancia económica) consistía en flexibilizar el cálculo de la tasa de descuento cambiando la definición del parámetro “b” en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, y proponiendo que dicha tasa de descuento se defina como la rentabilidad esperada por el mercado para cada proyecto por el órgano de contratación mediante el método del Coste Medio Ponderado del Capital (WACC):

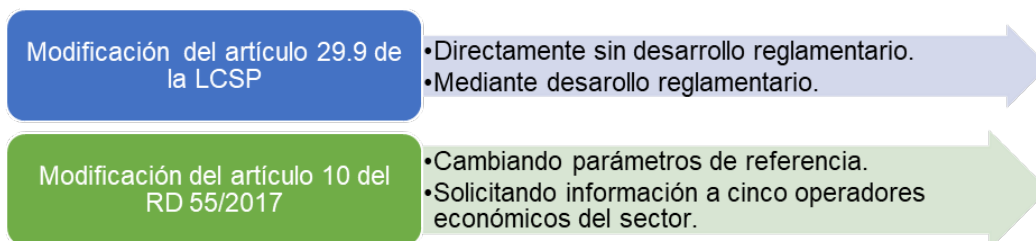
$$WACC = C_{FP} \frac{FP}{(DF + FP)} + C_D \frac{DF}{(DF + FP)} \times (1 - t)$$

Donde:

- CFP, coste de los fondos propios
- CD, coste de la deuda financiera
- FP, fondos propios
- DF, deuda financiera
- t, tipo de gravamen del impuesto de sociedades

Para determinar el coste de los fondos propios (CFP) y el coste de la deuda financiera (DF) debería de consultarse las estadísticas oficiales disponibles (como podrían ser las elaboradas por el Banco de España u otras entidades), o alternativamente, para establecer el CFP y el CD el órgano de contratación debería solicitar la información a cinco operadores del sector económico del que se trate, respectivamente sobre la rentabilidad esperada del dividendo y el coste asumido por la financiación externa, de forma análoga a lo ya comentado.

Alternativas de modificación normativa propuestas por el grupo de trabajo



Fuente: elaboración propia OIReScon

5. Otras propuestas relevantes analizadas en el grupo de trabajo.

Al margen de los dos temas principales de análisis para el grupo de trabajo, también se evaluaron otros temas complementarios, que sintéticamente fueron los siguientes:

- En el caso de los proyectos concesionales, normalmente de naturaleza más compleja, es especialmente importante el **diseño del proyecto**, así como la **planificación y preparación** de la documentación del expediente, particularmente el estudio de viabilidad o de viabilidad económico financiera de dichos proyectos, para ello es fundamental promover la **formación especializada** de las unidades de contratación.
- En esta misma línea se señala que tan importante como llevar a cabo el mejor desarrollo del **procedimiento de contratación**, es contar con la capacidad para realizar el posterior **seguimiento y evaluación de la correcta ejecución** de los proyectos.
- Para los municipios de menor tamaño, la tramitación de los proyectos concesionales resulta muy complicada, al exigirse una tramitación que en la mayor parte de las ocasiones es similar a la requerida para grandes proyectos, cuando muchas veces se trata de las concesiones de servicios públicos recurrentes, que cuentan con elementos mucho más acotados que los que corresponden a proyectos nuevos o de un mayor tamaño. En particular, trámites como es la propia solicitud de informe a la ONE, siempre que sea posible, deberían simplificarse y, en todo caso, facilitar al máximo la elaboración de la documentación necesaria mediante la **publicación de guías y modelos** para cumplimentar la documentación necesaria.
- En relación con los puntos anteriores, **la ONE debe de asumir el compromiso de la elaboración de documentos de apoyo** a los órganos de contratación para la correcta configuración de los expedientes de proyectos concesionales: elaboración de modelos, guías, metodología, formación, etc.

- Las dificultades detectadas para la utilización del modelo concesional en la prestación de obras y servicios públicos, en muchas ocasiones viene suponiendo una “huida del derecho” de la regulación de la contratación pública concesional hacia otras figuras del derecho administrativo como son las que se recogen en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, lo cual debe evitarse con una **adecuada regulación, interpretación y aplicación** de la figura prevista en el ordenamiento jurídico que es la del contrato de concesión regulado en la LCSP.

Los proyectos concesionales deben contar con una correcta planificación, preparación, seguimiento y evaluación. La ONE debe asumir un compromiso en la elaboración de documentos de apoyo y en el fomento de la formación especializada.

IX. Conclusiones.

Como resultado de todos los análisis desarrollados a lo largo de este informe, se pueden identificar las siguientes conclusiones fundamentales:

1. **Los datos incorporados a las distintas de plataformas carecen de un adecuado nivel de calidad**, detectándose problemas en la información agregada que figura en datos abiertos en PLACSP, que puede derivarse del traslado de la información desde las plataformas externas, así como de la ausencia de mecanismos de verificación automática de los datos.¹¹⁹
2. Como se deduce de las conclusiones extraídas de este estudio, los **contratos de concesión** en España tienen una **importancia muy limitada en el conjunto de la contratación pública**, (representa el 3,43% de las adjudicaciones frente a la media equiparable del 12% en el conjunto de los Estados miembros de la UE), siendo el Sector Público Local el que hace una mayor utilización de ellos.

Los contratos de concesión en España tienen una importancia muy limitada en el conjunto de la contratación pública.

3. **Se ha comprobado una concurrencia media muy limitada en las licitaciones de los contratos de concesión, siendo además preocupante el alto porcentaje de licitaciones de estos contratos que resultan desiertas.**

Los contratos de concesión no solo tienen una concurrencia muy limitada, sino que, además, preocupa el alto porcentaje de licitaciones desiertas.

4. La supervisión directa realizada ha puesto de relieve notables carencias y deficiencias en la información y documentación que se incorpora al expediente, fundamentalmente en lo relativo al EV, ausencia del análisis y justificación de ingresos, costes e inversiones, y del reflejo en el PCAP del método de cálculo del PBL y el VEC, así como diversas inconsistencias entre ambos.
5. Existe un **incumplimiento más que significativo de la obligación de solicitar el informe preceptivo del artículo 333 de la LCSP a la ONE o al órgano análogo de las CC.AA.**, siendo éste un potencial motivo de

¹¹⁹ De acuerdo con el Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023, se espera que la calidad de los datos notificados en el TED (*Tenders Electronic Daily*) aumente con la aplicación del Reglamento (UE) 2019/178019, sobre nuevos formularios normalizados para la publicación de anuncios (formularios electrónicos), que será obligatoria a partir del 25 de octubre de 2023.

impugnación como deficiencia en la preparación del procedimiento, al tratarse de un trámite de obligatorio cumplimiento.

6. La supervisión directa realizada ha puesto de manifiesto que en la mayoría de los contratos de concesión **no se incluye una valoración analítica de la transferencia de riesgo operacional y no consta el cálculo del periodo de recuperación de la inversión (ni la tasa de descuento necesaria para ello)** que debe de justificar la duración del contrato para plazos superiores a 5 años.

De los datos resultantes de la actuación de supervisión directa, se ha constatado que los órganos de contratación no incluyen una valoración analítica de la transferencia de riesgo operacional ni el cálculo del periodo de recuperación de la inversión.

El estudio realizado sobre el tratamiento de estos conceptos jurídicamente indeterminados en la Directiva 2014/23/UE y en la normativa de transposición interna en el derecho comparado de **países de nuestro entorno**, ha puesto de relieve un tratamiento diferenciado que en general se plasma en **una regulación más flexible** por parte de los Estados analizados.

Los países de nuestro entorno, en el marco de la UE, han desarrollado una regulación más flexible de la figura de la concesión que la existente en el ordenamiento jurídico español.

7. Como conclusión de los análisis realizados en el seno del grupo de trabajo promovido por la OIReScon se han propuesto unos **criterios para evaluar la existencia de transferencia de riesgo operacional**, señalando por otra parte la **necesidad de modificar la normativa** que permita una mayor adecuación en el **cálculo del periodo de recuperación de las inversiones** conforme a una tasa de rentabilidad razonable.
8. Como conclusión final, puede afirmarse que el mercado concesional en España se ha visto limitado por la mencionada rigidez normativa, lo cual naturalmente impediría **alcanzar los objetivos establecidos en la Directiva europea** para los contratos de concesión, como es la de servir de instrumento para el desarrollo estructural a largo plazo de la infraestructura y los servicios estratégicos en los que se materializan las políticas públicas, en aquellos casos en los que se verifica que es la vía de **mayor eficiencia** en la aplicación del gasto público a dichos objetivos.

X. Recomendaciones.

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones, esta Oficina realiza las siguientes recomendaciones:

1. La naturaleza normalmente compleja de los proyectos concesionales aconseja poner un énfasis especial en el **diseño de los proyectos**, así como la **planificación y preparación** del expediente de contratación, particularmente en la elaboración del estudio de viabilidad de dichos proyectos. También debe recordarse la importancia no solo del desarrollo del procedimiento de adjudicación, sino también la de las fases posteriores de **control, seguimiento y evaluación de la correcta ejecución** de los contratos. Para ello, resulta primordial insistir en la implementación de **instrumentos de formación especializada**, en cuya necesidad se viene reiterando esta Oficina en sus informes de supervisión.

Debe ponerse especial énfasis en la planificación y preparación del expediente de concesión, así como reforzar la formación especializada.

2. En relación con la **calidad de los datos** que figuran en las plataformas de contratación, debe recomendarse que los órganos de contratación al realizar el registro de las licitaciones, tengan en cuenta particularmente que las categorías de contrato concesionales actualmente vigentes son “contrato de concesión de obras” y “contrato de concesión de servicios”.

Respecto a este mismo reto de mejorar la calidad de los datos, tal y como viene reiterando esta Oficina, las plataformas de contratación deben implementar sistemas de verificación que detecten de forma automática las deficiencias más graves del registro de los contratos. Además, en las labores de agregación de los datos abiertos en PLACSP deben realizarse de forma que se obtenga información homogénea evitando errores en el traslado de los datos de plataformas externas.

3. Es recomendable que se efectúe la publicación del **EV** o de viabilidad económico financiera, de importancia fundamental para la correcta valoración de los proyectos de concesión por parte de los licitadores (incluyendo la determinación de los principales parámetros económicos del contrato: PBL y VEC), recordando además que resulta de especial importancia la **correcta elección del procedimiento de licitación** particularmente utilizando el procedimiento restringido en aplicación de lo previsto en el artículo 131 de la LCSP y dejando de hacer uso del

procedimiento abierto simplificado que no se encuentra previsto para los contratos de concesión.

4. En la preparación de los proyectos debe realizarse un análisis adecuado de la **transferencia del riesgo operacional**, así como establecer la duración del contrato conforme al cálculo del **período de recuperación de las inversiones** en aquellos contratos de duración superior a 5 años, conforme a lo establecido en el artículo 29 de la LCSP y en el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero (o en artículo 56 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, en el caso de proyectos financiados con fondos europeos del PRTR).
5. Sin perjuicio de la recomendación anterior, a la vista tanto de la interpretación y aplicación de la Directiva 2014/23/UE en países de nuestro entorno como de las conclusiones alcanzadas en el seno del grupo de trabajo creado para el estudio de la actual situación concesional, **se recomienda que se lleve a cabo una modificación normativa** del artículo 29.9 de la LCSP para regular directamente o dirigir a un nuevo reglamento específico la delimitación del período de recuperación de las inversión en los proyectos concesionales, habida cuenta que la configuración del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, establece una rigidez propia de su finalidad que es la de desarrollar la Ley 2/2015, de 30 de marzo. Como alternativa a esta recomendación, se propondría una modificación específica que adecuara el actual artículo 10 del mencionado Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, en los términos señalados en el apartado VIII.4 de este informe.

Sería recomendable modificar el artículo 29.9 de la LCSP que actualmente regula el periodo de recuperación de la inversión de la concesión.

6. Debe recordarse la necesidad de dar cumplimiento a la obligación establecida en el artículo 333 de la LCSP, respecto a la solicitud del **informe preceptivo de la ONE u órgano análogo de las CC.AA.**, evitando además con ello que los procedimientos de licitación puedan ser objeto de impugnación, al tratarse de un trámite necesario para su tramitación. A este respecto, se recomienda **el control del cumplimiento de esta obligación** por parte de los órganos de control económico financiero interno y externo del Sector Público.

*Debe insistirse en que el informe, regulado en el artículo 333 de la LCSP, relativo a la sostenibilidad financiera de las concesiones o, en su caso, su restablecimiento económico, es de **carácter preceptivo** y, por lo tanto, obligatorio para los órganos de contratación.*

7. **La ONE debe de asumir el compromiso de la elaboración de instrumentos de apoyo** a los órganos de contratación para la correcta configuración de los expedientes de proyectos concesionales facilitando modelos, guías, metodología, criterios, herramientas, así como el fomento de una formación especializada en esta tipología de contratos.