

# La crisis del sistema de contratación pública en España: razones para el cambio y 25 propuestas de actuación

La transparencia como garantía de eficiencia

Anexo



# Contenidos



## 1.0

**Entidades participantes en el estudio ..... 4**



## 2.0

**La contratación pública en España ..... 8**

- 2.1** El peso de sector de la construcción en la economía y el empleo
- 2.2** La evolución de la inversión en construcción
- 2.3** La contratación de obra pública
- 2.4** Concesiones de obra pública para el desarrollo de infraestructuras
- 2.5** Contratación de servicios de ingeniería



## 3.0

**Conclusiones del trabajo de campo: la opinión del sector acerca de la situación en España ..... 20**

- 3.1** Valoración general del proceso de contratación pública de obras e infraestructuras
- 3.2** Planificación de las infraestructuras públicas
- 3.3** Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas
- 3.4** Adjudicación del contrato
- 3.5** Ejecución, modificación y extinción del contrato
- 3.6** Transparencia



## 4.0

**Estudio comparativo internacional del proceso de contratación de obra pública ..... 52**

- 4.1** Planificación y transparencia
- 4.2** Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas
- 4.3** Adjudicación del contrato
- 4.4** Ejecución, modificación y extinción del contrato



**1.0**

**Entidades  
participantes  
en el estudio**

---

## 1.0 Entidades participantes en el estudio

Para la elaboración del informe *La crisis del sistema de contratación pública en España: razones para el cambio y 25 propuestas de actuación*, además de la revisión documental y análisis normativo, se ha empleado metodologías de investigación participativas con el objetivo de analizar en profundidad la situación actual del sector de las infraestructuras.

En concreto, se han realizado entrevistas en profundidad y grupos de trabajo con empresas constructoras, concesionarias y de ingeniería, con asociaciones empresariales de ámbito nacional y europeo, así como con representantes de la Administración Pública española.

Estas metodologías de carácter participativo han permitido recoger, por un lado, la visión y opinión de los agentes del sector de las infraestructuras en España acerca de la situación actual y del proceso de contratación de obra pública; y por el otro, la identificación de aquellas buenas prácticas en la contratación de infraestructuras a escala internacional de potencial aplicación al caso español.

### Empresas y entidades participantes en el trabajo de campo

EUROPEAN INTERNATIONAL CONTRACTORS, EIC

EUROPEAN CONSTRUCTION INDUSTRY FEDERATION, FIEC

COLEGIO DE INGENIEROS DE CAMINOS, CANALES Y PUERTOS, CICCIP

SEOPAN, ASOCIACIÓN DE EMPRESAS CONSTRUCTORAS Y CONCESIONARIAS DE INFRAESTRUCTURAS

ASOCIACIÓN NACIONAL DE CONSTRUCTORES INDEPENDIENTES, ANCI

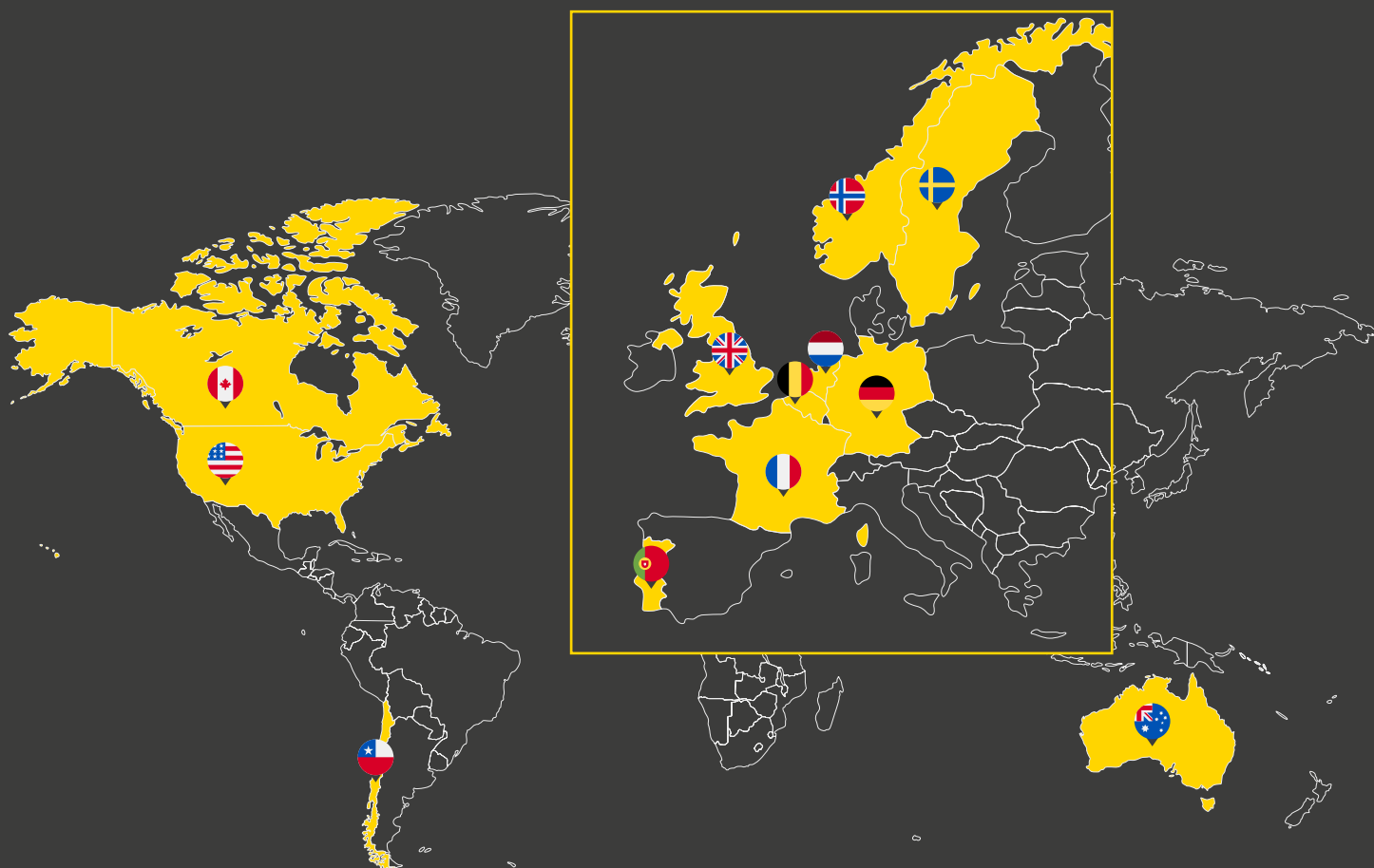
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN, CNC

FORO PARA LA INGENIERÍA DE EXCELENCIA, FIDEX

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE INGENIERÍA, CONSULTORÍA Y SERVICIOS TECNOLÓGICOS, TECNIBERIA

ABERTIS	ACCIONA CONCESIONES
ACCIONA INFRAESTRUCTURAS	ACCIONA INGENIERÍA
ACS	ALDESA
ARCS	CINTRA
COMSA	COPCISA
DRAGADOS	EGIS EYSER
FCC	FCC CONCESIONES
FERROVIAL	GRUPO PUENTES
GLOBAL VÍA	INECO
INTECSA-INARSA	ISOLUX CORSÁN
IRIDIUM	OHL CONSTRUCCIÓN
NORINVER	OSSA
OHL CONCESIONES	ROVER ALCISA
PECSA	SACYR CONCESIONES
SACYR	SERS
SARRIÓN	TÉCNICAS REUNIDAS
TYPSA	TOMÁS LLAVADOR ARQUITECTOS + INGENIEROS

Por otro lado, en los trabajos de identificación y análisis de buenas prácticas en materia de contratación de infraestructuras públicas a escala internacional se ha contado con la participación de los equipos de expertos en infraestructuras de EY de 12 países.



**2.0**

---

**La contratación  
pública en España**





## 2.0 La contratación pública en España

En primer lugar, es importante poner de manifiesto la importancia de la contratación pública en la economía de un territorio. El peso de la contratación pública en el Producto Interior Bruto mundial (PIB) supone entre el 13 y el 20% según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>1</sup>. En Europa, de acuerdo con los datos de la Comisión Europea, la contratación pública se sitúa en torno al 20% del PIB<sup>2</sup>. Y en el caso de España la contratación pública representa, según el Observatorio de la Contratación Pública, aproximadamente el 18,5% del PIB<sup>3</sup>.

Todos los ámbitos de la actividad económica de un territorio se ven afectados, directa o indirectamente, por la contratación pública que es, sin duda, una herramienta de política económica de gran relevancia y que, por tanto, determina en gran medida la actividad de los sectores económicos y del desarrollo de un país. La contratación pública supone importantes oportunidades para crear y dinamizar el mercado interior de un país, contribuir a la generación de demanda agregada y, en definitiva, a estimular su economía.

La contratación pública también ofrece oportunidades a las empresas, fomentando así la inversión privada y contribuyendo al crecimiento y el empleo. Además, desempeña un papel importante en la canalización de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos. La Comisión Europea estima que alrededor de la mitad del presupuesto de estos fondos se canaliza a través de la contratación pública.

La política de restricción presupuestaria impulsada por las Administraciones Públicas españolas para afrontar los efectos de la crisis económica y financiera ha afectado gravemente a la inversión en la contratación pública en todos los niveles de la Administración.

**La contratación pública tiene un papel clave en el desarrollo económico de un país**



<sup>1</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). *Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Enabling reform through evidence and peer reviews*. 2012. París.

<sup>2</sup> Comisión Europea. *Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*. 2011. Bruselas.

<sup>3</sup> Observatorio de Contratación Pública. <http://www.obcp.es/>.

Esta reducción en la licitación ha tenido un fuerte impacto tanto en las obras como en los servicios y suministros. Mientras que para el primer caso sí existe información pública que permite conocer el detalle de la evolución de la inversión realizada por las diferentes Administraciones, no ocurre lo mismo para los servicios y suministros. A pesar de las diferentes consultas y peticiones de información realizadas a diferentes organismos e instituciones públicas, no ha sido posible obtener la evolución del volumen total de la contratación en España. La fuerte caída en la inversión de la Administraciones en servicios, suministros y obras se ha visto también acompañada por la práctica desaparición de las licitaciones de concesiones de obra pública.

Si la contratación pública en España supone alrededor del 18,5% del PIB español, de acuerdo con las estimaciones del Observatorio de la Contratación Pública, y el peso de la licitación de obra pública se ha situado alrededor del 1% durante los últimos años (como se detalla más adelante), se puede afirmar que no existe información pública relativa a los principales volúmenes de inversión de la contratación pública (es decir, para los casos de servicios y suministros).

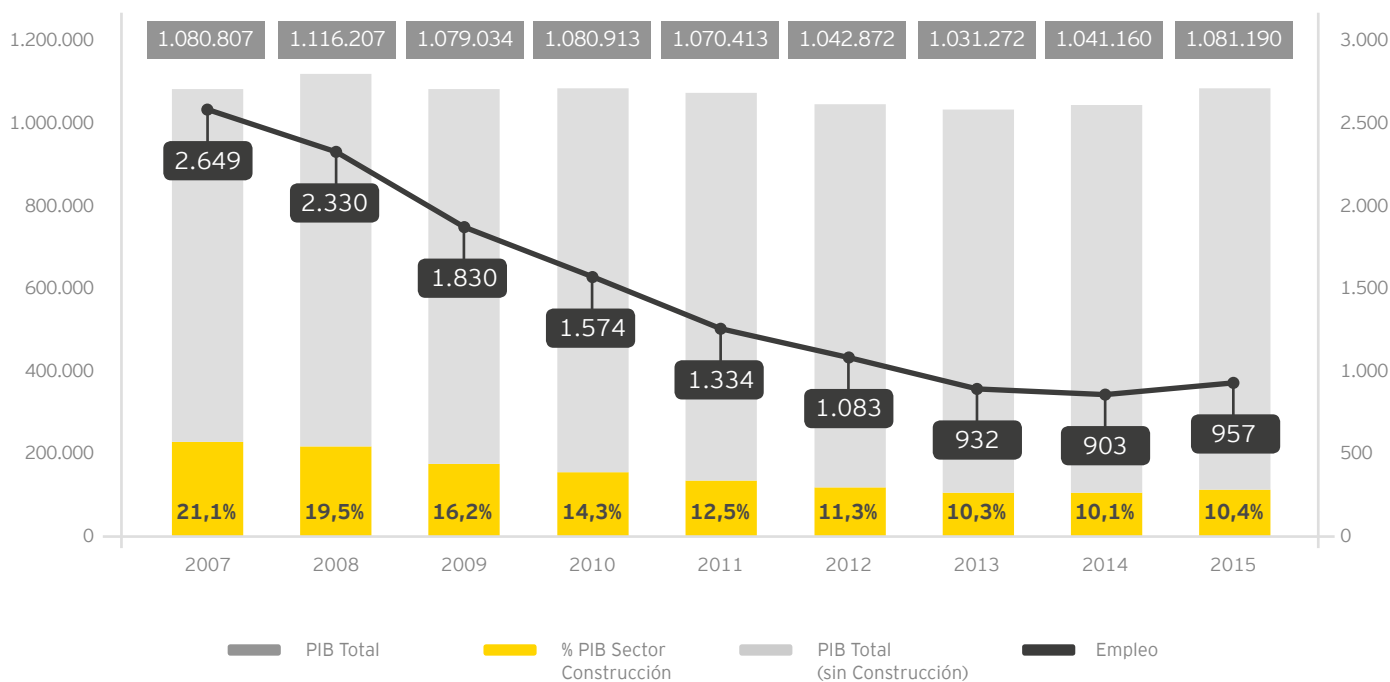


## 2.1 El peso de sector de la construcción en la economía y el empleo

El sector de la construcción en España ha experimentado desde el inicio de la crisis económica y financiera iniciada en el año 2007 un retroceso relevante en la mayoría de los indicadores que miden su actividad. Como se observa a continuación, se ha producido un descenso significativo en la inversión en construcción, en el número de empleos del sector y en el volumen total de licitación pública. No obstante se aprecia una leve mejoría de los indicadores en el año 2015 estando, sin embargo, aún muy lejos de las cifras alcanzadas antes de comienzo de la crisis.

El peso del sector de la construcción en el PIB ha pasado del 21,1% en 2007 al 10,1% en 2014, reduciéndose a prácticamente la mitad. Hay que señalar que del año 2014 al 2015 se ha invertido la tendencia aumentando un 0,3% el peso del sector en el PIB. En cuanto al empleo, el descenso también ha sido destacable. Si en el año 2007 se contabilizaban 2.649.000 empleos en el sector de la construcción, en 2014 se redujo a 903.000 empleos, lo que supone un descenso del 65,9%, una pérdida de 1.746.000 empleos.

**Peso del sector de la construcción en España (% PIB total) y empleo generado (miles) en el periodo 2007-2015**



Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España CNTR y Encuesta de Población Activa EPA (Instituto Nacional de Estadística INE).

## 2.2 La evolución de la inversión en construcción

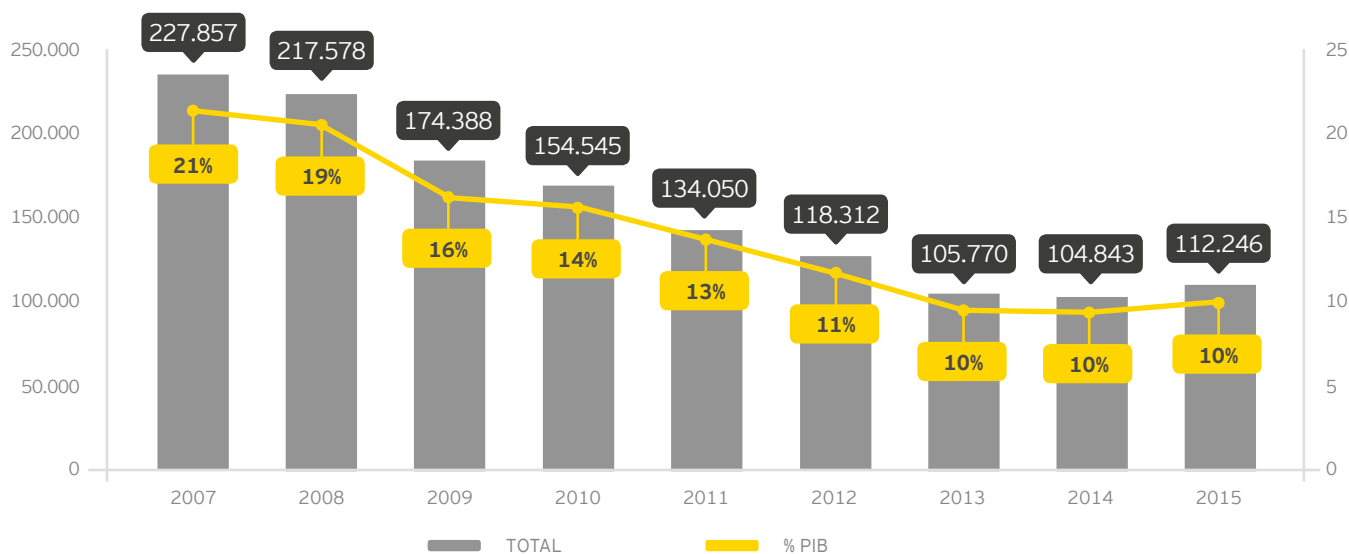
La inversión en construcción en España alcanzó en el año 2007 su máximo histórico con 227.857 millones de euros. El descenso ha sido lineal hasta 2014 situándose en 104.843 millones de euros, lo que equivale a una reducción del 54%, observándose un incremento en 2015.

No obstante, en España la inversión en construcción ha descendido en 2016 y se prevé que lo siga haciendo en 2017, a diferencia de la tendencia en la Unión Europea, donde según la Comisión Europea se prevé un incremento del 2,4% de la inversión en construcción para 2016 y del 3,1% para 2017.

Pese a que España es la 16ª economía mundial, esta posición no se corresponde con la posición que ocupa respecto a la inversión de proyectos. En concreto, en este aspecto, España ocupó en el año 2015 la posición 58 según los datos de CG-LA Infraestructure<sup>4</sup>. Ello evidencia que hay un importante desajuste en la inversión en grandes proyectos en nuestro país.

En el ámbito europeo, España fue el quinto país en inversión en construcción en el año 2015 con 112.246 millones de euros por detrás de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia, mostrando una inversión por habitante inferior a la mayoría de países de referencia.

**Inversión en construcción en España en datos totales (millones de euros) y porcentaje sobre PIB en el periodo 2007-2015**

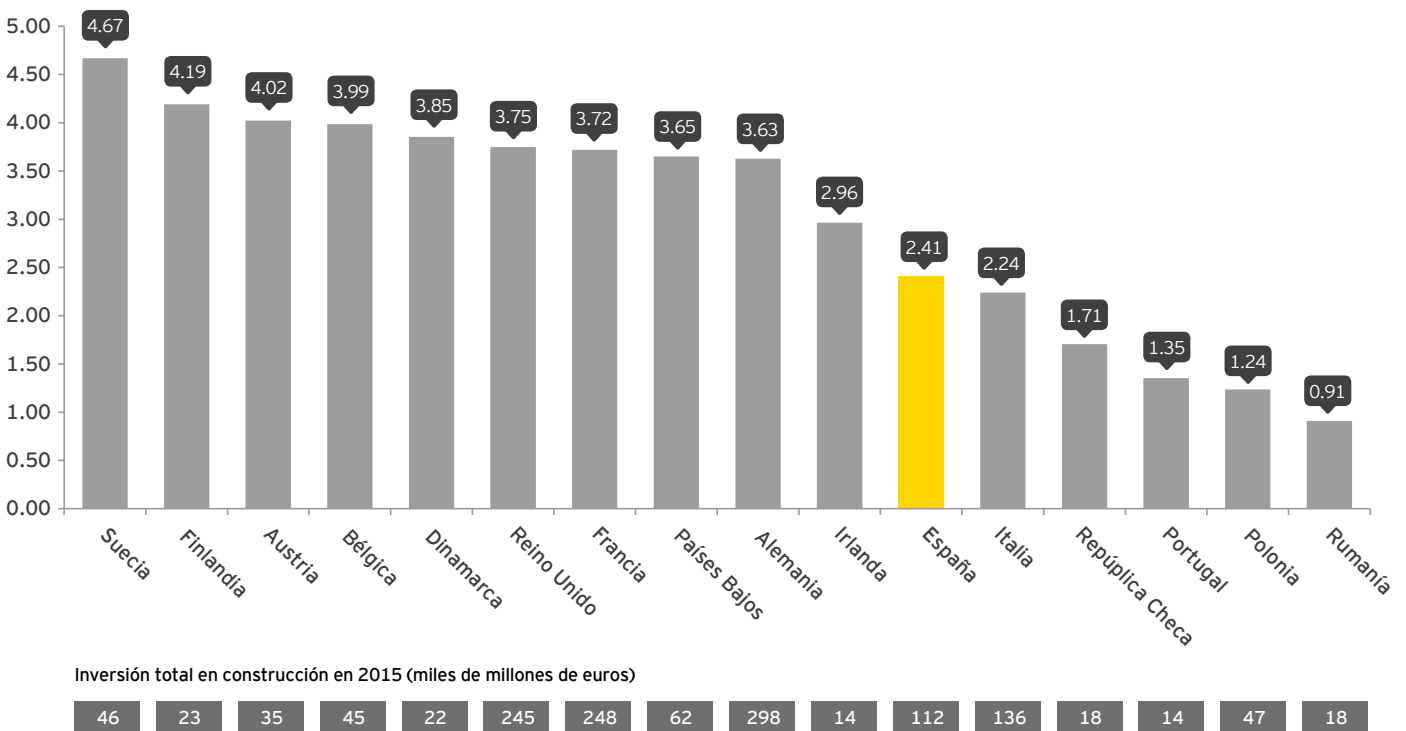


Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral de España CNTR (Instituto Nacional de Estadística INE).

<sup>4</sup> CG-LA Infraestructure. 2015 Strategic Top 100 Global. 2014. Washington DC.

Por otra parte, siguiendo con el ámbito europeo, hay que indicar que durante el periodo 2007-2015, la inversión en construcción en términos reales en la Unión Europea mostró una disminución de 22 puntos según la base de datos macroeconómicos anuales de la Comisión Europea (AMECO, por sus siglas en inglés). En el caso de España, la caída duplicó a la media europea con un descenso de 44 puntos. Los únicos países con incrementos en el periodo mencionado fueron Bélgica, Alemania, Suecia y Polonia.

**Inversión en construcción en la UE 27 en 2015 por habitante (miles de euros por habitante)**



Fuente: Economic and Financial Affairs AMECO (European Commission) y EUROSTAT

## 2.3 La contratación de obra pública

### Volumen de contratación

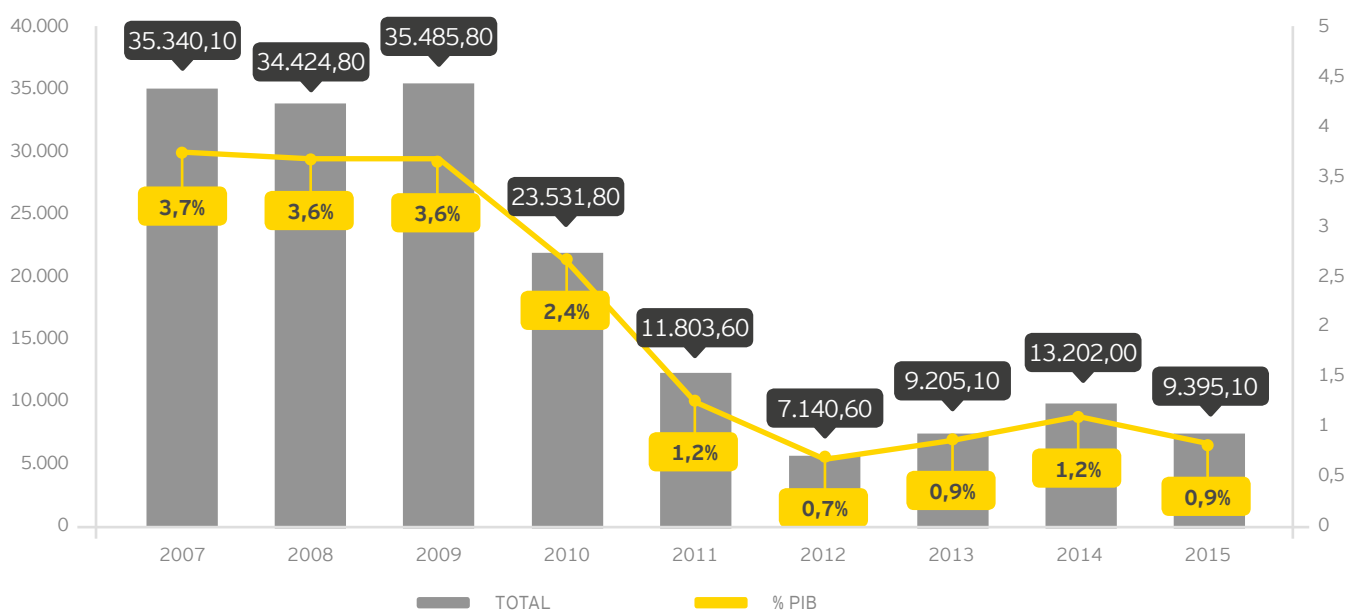
En materia de contratación pública, el volumen destinado se mantuvo estable entre 2007 y 2009, año el que se destinaron casi 35.500 millones de euros. Sin embargo, a partir de 2010 se produjo un descenso muy significativo de la licitación pública, observándose una caída del 73,5% en 2015 respecto a 2009. El peso de la licitación pública sobre el PIB pasa del

3,7% del año 2007 al 0,9% del 2015.

En cuanto a la distribución de la contratación de obra pública por tipos de obra en la actualidad, tomando en consideración datos del año 2015, el primer lugar lo ocuparon las infraestructuras de transporte con un 41% del total, seguidas por la categoría denominada "resto edificación" con el 15,2%, según datos de la Asociación de

“**La inversión de obra pública en España es muy inferior a la de los países del entorno**”

### Licitación de obra pública en España (totales en millones de euros y % del PIB)



Fuente: Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras SEOPAN.

Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras (SEOPAN). A continuación, se encuentran las infraestructuras de equipamiento social con un 14,3%, seguidas por las obras hidráulicas con un 13% del total de licitación pública.

El análisis del volumen de licitación pública por tipo de organismo público en España en el periodo 2007-2015 nos indica que la Administración General del Estado es el nivel de la Administración que más ha contratado, destinando un total acumulado de 74.467 millones de euros. El segundo lugar lo ocupa la Administración Local con 61.736 millones de euros,

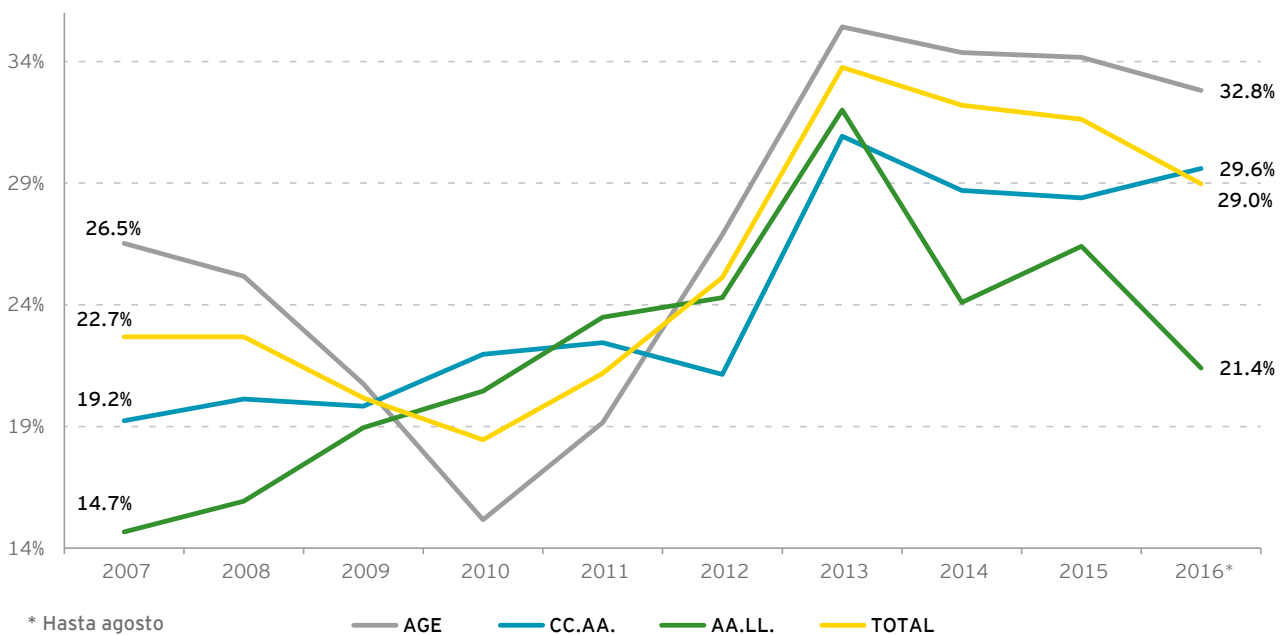
seguida de las Comunidades Autónomas que licitaron en el periodo señalado 60.200 millones de euros. Cabe destacar que la Administración Local fue la que más licitó en los ejercicios de 2009 y 2010, superando a la Administración Central en esos dos años.

La licitación de concesiones de obra pública en el conjunto de las Administraciones Públicas españolas también ha sufrido un importante descenso. En 2010 alcanzó los 11.404 millones de euros y en 2015 fue de sólo 2.448 millones de euros, lo que supone una reducción del 78,5%.

**Precio de adjudicación**

Como consecuencia de la gran caída del volumen de licitación de obra pública, se ha producido una notable reducción del precio de las adjudicaciones y un aumento significativo en el número medio de licitadores. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, en las licitaciones de todos los niveles de la Administración se han producido importantes reducciones en el precio de las adjudicaciones, siendo la Administración estatal la que presenta mayores variaciones, situándose en el valor más alto en 2015.

**Promedio de las bajas de adjudicación en España (en porcentaje) en el periodo 2007-2016**



Fuente: Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras SEOPAN.  
 Nota: los valores de AGE incluyen los datos del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

## Sistemas de contratación

En cuanto al sistema de contratación en licitación pública son los concursos, en los que se tienen en cuenta varios criterios, la modalidad más habitual, por encima del procedimiento negociado y del sistema de criterio único o subasta.

En definitiva, es importante destacar que la recuperación de la inversión en construcción y de la contratación de obra pública en España en 2014 y 2015 tras varios ejercicios de fuertes caídas, no se prevé que continúe en los próximos años en nuestro país, a diferencia de lo que está ocurriendo en el contexto europeo.

Por tanto, es clave para asegurar la competitividad del sector y para la generación de empleo y riqueza, romper con la ten-

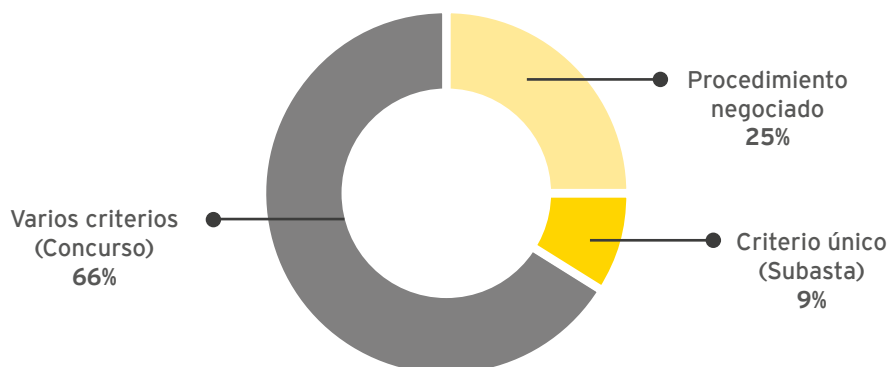
**No se está produciendo la recuperación del sector en España como está ocurriendo en la mayoría de los países europeos**



dencia actual derivada de las restricciones presupuestarias de las administraciones públicas por la reducción del déficit público.

En el informe Áreas prioritarias para una inversión sostenida en infraestructuras en España, se proponen, entre otras medidas, el aumento de la inversión pública directa a través de un plan de inversión sostenida en infraestructuras a 10 años de entre 38.000 y 54.000 millones de euros anuales que evite que nuestro país pierda el tren de la competitividad y el bienestar social respecto a los principales países europeos. Se estima que este plan de inversión contribuiría a crear entre 500.000 y 750.000 empleos anuales y a generar actividad económica por valor de hasta un billón de euros<sup>5</sup>.

## Sistema de Contratación de Licitación Pública en España en 2015



Fuente: Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras SEOPAN.

<sup>5</sup> AT Kearney. Áreas prioritarias para una inversión sostenida en infraestructuras en España. 2015. Madrid.

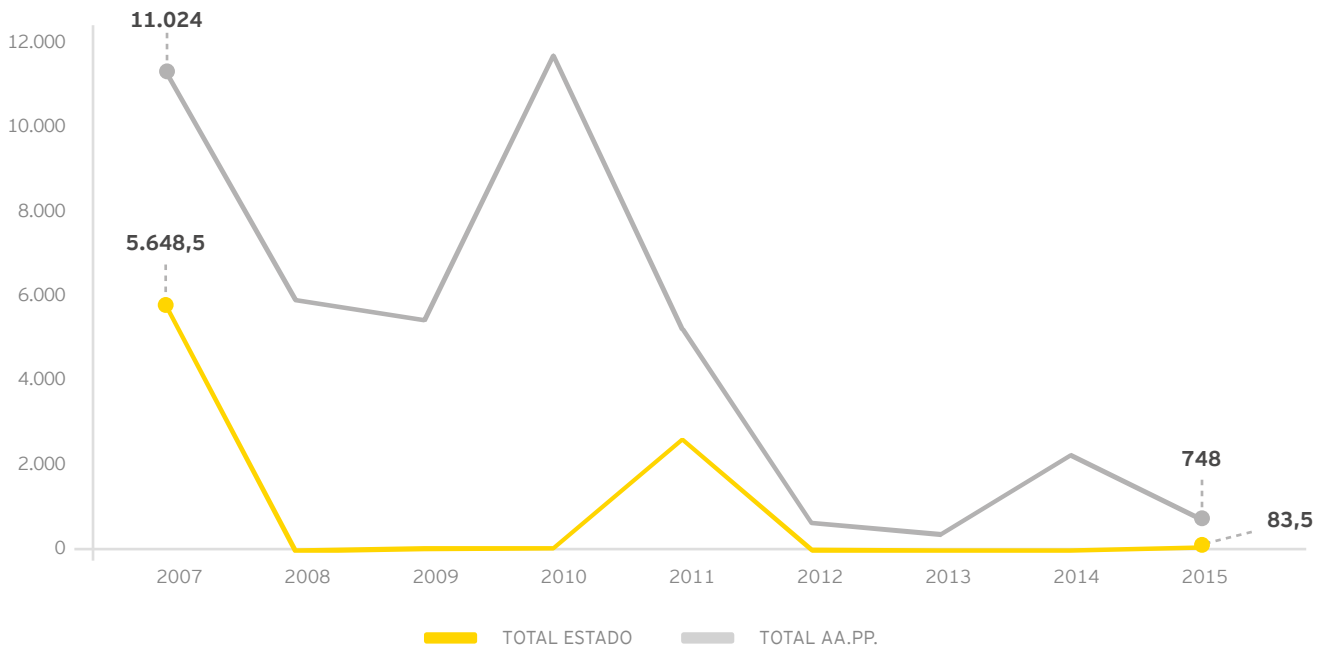


## 2.4 Concesiones de obra pública para el desarrollo de infraestructuras

Es importante señalar, igualmente, cuál es la situación de los contratos de concesión de obra pública. El empleo de esta figura se ha visto, igualmente, reducido de forma sustancial (un 93% entre los ejercicios 2007 y 2015 en el conjunto de las Administraciones públicas españolas).

Cabe destacar el escaso volumen de licitación de concesiones de obra pública por parte de la Administración General del Estado, siendo incluso inexistentes en diferentes ejercicios del período de referencia.

Licitación de concesiones en España (totales en millones de euros) en el periodo 2007-2015



Fuente: Asociación de Empresas Constructoras y Concesionarias de Infraestructuras SEOPAN.

Nota: los valores de Total Estado incluyen los datos del Ministerio de Fomento, del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y del Ministerio del Interior

---

## 2.5 Contratación de servicios de ingeniería

Por último, es también importante hacer referencia a la inversión de las administraciones públicas en contratos para la prestación de servicios de ingeniería asociados al desarrollo de infraestructuras, que también ha sufrido una fuerte caída.

Según información proporcionada por la Asociación Española de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos (TECNIBERIA), el volumen de licitación de contratos para servicios de ingeniería por el total de las Administraciones Públicas españolas ha pasado de más de 1.000 millones de euros en el año 2007 a los 437 millones en 2015. Se prevé un leve incremento para 2016, situándose la licitación de estos servicios en 452 millones de euros.





# 3.0

---

**Conclusiones del  
trabajo de campo:  
la opinión del sector  
acerca de la situación  
en España**



## 3.0 Conclusiones del trabajo de campo: la opinión del sector acerca de la situación en España

En el presente epígrafe se exponen las principales conclusiones extraídas del trabajo de campo realizado con los representantes del sector de la construcción en España. Han participado empresas constructoras y de ingeniería, asociaciones empresariales y representantes de la Administración pública.

Para ello, hemos analizado la visión del sector para cada una de las fases del procedimiento de contratación de obra pública: planificación; actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas; adjudicación; y ejecución, modificación

y extinción del contrato. Asimismo, incluimos la valoración general de proceso realizada por los agentes consultados y, por último, la visión acerca de la transparencia percibida en las diferentes fases del procedimiento.

Los resultados obtenidos con la realización del trabajo de campo, cuyas conclusiones se exponen a continuación, han contribuido tanto a caracterizar los problemas e ineficiencias del sistema actual de contratación de infraestructuras en España como a identificar sus posibles soluciones.



### Planificación

Uso de herramientas de planificación por las administraciones: análisis coste-beneficio

Participación en la planificación de obras e infraestructuras públicas



### Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas

Selección del contrato y del procedimiento adecuados

Clasificación empresarial y otros requisitos de solvencia

Peso del precio en la valoración de las ofertas



### Adjudicación del contrato

Valoración y selección de las ofertas

Ofertas anormales o desproporcionadas

Garantías y otros requisitos para la formalización del contrato



### Ejecución, modificación y extinción del contrato

Inicio y ejecución de los trabajos

Control, seguimiento y facturación

Controversias, modificaciones y liquidación



### Transparencia

Acceso a la información de las diferentes fases del proceso de contratación pública

## 3.1 Valoración general del proceso de contratación pública de obras e infraestructuras

En general, los representantes del sector consultados cuentan con una opinión común sobre la evolución que ha experimentado la contratación de obra pública en España durante la última década. Se ha pasado en muy poco tiempo de tener uno de los sistemas de contratación más ágiles y eficientes a que la contratación pública se encuentre prácticamente paralizada, lo que se traduce en que la ralentización de las obras o la paralización de contratos sean cada vez más habituales.

El sector considera que nuestro país ha sabido gestionar los fondos estructurales procedentes de la Unión Europea para la construcción de las infraestructuras, reduciendo en pocos años la brecha que existía respecto a otros países del entorno y vertebrando la comunicación de todo el territorio. España ha sido uno de los países que más y mejor invirtió en transformar sus infraestructuras. Los agentes consultados destacan que el desarrollo de estas infraestructuras se realizó a un coste muy inferior en comparación con otros países, y a pesar de la compleja orografía española.

Esta situación permitió mejorar la competitividad del sector e iniciar la internacionalización de la empresa española, exportando su talento y *know how* por todo el mundo. Pero esta situación cambió radicalmente a partir del año 2008, momento en que se inició la crisis económica, cuando comenzó a caer la inversión y la inversión en obra pública y que aún continúa como consecuencia a la política presupuestaria de la Administración pública.

España ha perdido la posición de liderazgo de la que gozaba. La situación actual es crítica. A la falta de inversión que ha hecho desaparecer prácticamente el mercado interno se une la crisis de confianza entre las administraciones públicas y las empresas del sector - que ha ralentizado el procedimiento y ha disparado la tasa de litigiosidad - o los graves problemas de imagen y reputación del sector.

El sector y todos los actores del proceso muestran una gran preocupación y desánimo porque el sistema no funciona desde hace tiempo, y no se están poniendo en marcha medidas por parte de las administraciones públicas que permitan mejorar la situación actual y mejorar la competitividad del sector en el corto o el medio plazo.

El precio como único factor que determina la adjudicación de un contrato, junto con la crítica situación financiera por la que atraviesan muchas de las empresas del sector, ponen en grave riesgo la rentabilidad de la actividad del sector de la construcción en España y su sostenibilidad a futuro, y obvia-

**“El sector ve necesario un cambio de mentalidad y procedimientos. El sistema español de contratación pública está agotado, debe reinventarse”**

mente, en paralelo, el correcto desarrollo de las infraestructuras que sean necesarias.

De acuerdo con los resultados del trabajo de campo realizado, el sector valora de forma mayoritaria que el proceso de licitación de obra pública en España en la actualidad es muy mejorable (ninguno de los agentes consultados ha valorado la situación actual como buena o aceptable). Se observa que hay margen de mejora en todas las fases del procedimiento de contratación, pero es la fase de “actuaciones preparatorias, publicación y

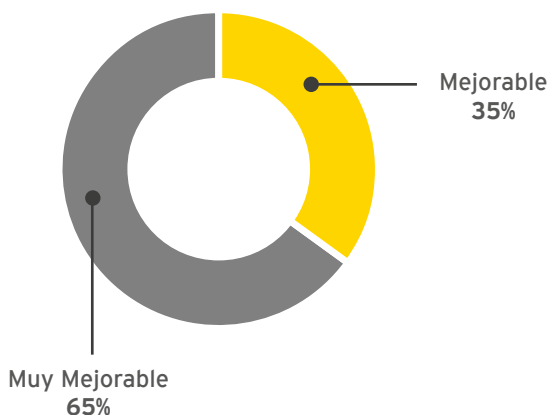
presentación de ofertas” donde el sector identifica una mayor necesidad de actuación.

En el contexto de la Unión Europea, los agentes consultados valoran que el grado de adecuación de la normativa vigente a las necesidades del sector y el funcionamiento del procedimiento de contratación de obra pública en España se encuentran peor posicionados que en los países del entorno de acuerdo a su percepción y conocimiento. Con carácter general, se afirma que el sistema español es susceptible de mejora (y es urgente

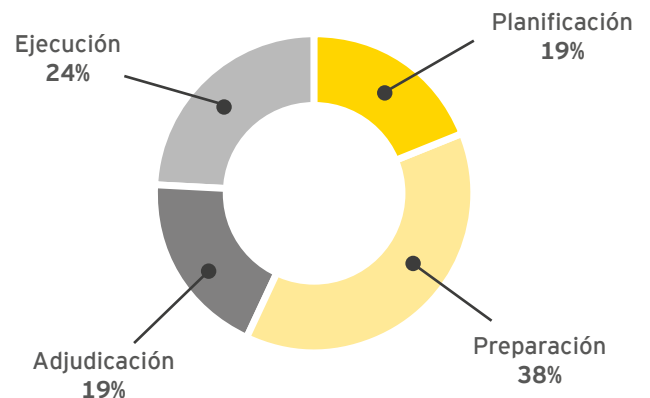
e imperativa la transposición de las Directivas europeas de aplicación). El sector considera que el principal problema no es la definición de los procesos de contratación pública, sino su aplicación práctica por parte de las administraciones públicas.

Por último, el sector identifica a Reino Unido, Alemania, Francia o a los países nórdicos como aquellos países de nuestro entorno que cuentan con sistemas de contratación de obra pública más adecuados y, por tanto, deberían ser tenidos en cuenta en el proceso de mejora del caso español.

**Valoración general del proceso de licitación pública en España en la actualidad**



**Fase del procedimiento en la que se identifica mayor margen de mejora**



Fuente: Elaboración propia

## 3.2 Planificación de las infraestructuras públicas

En el proceso de planificación de las infraestructuras públicas realizada por las Administraciones Públicas españolas el sector identifica importantes ineficiencias o áreas de mejora. Esta actividad de planificación previa al proceso de licitación de obra pública es clave según la visión de los agentes consultados, ya que determina la conveniencia y viabilidad de las obras de acuerdo con las necesidades reales del territorio bajo una estrategia única.

Existe una opinión compartida en el sector acerca de la insuficiente y, en casos, inexistente planificación de las infraestructuras públicas en España. No existe una planificación clara a largo plazo y, aunque sí se tiene constancia de la existencia de algunos planes (concentrados principalmente en la Administración central), su cumplimiento suele ser muy parcial y no se cuenta con mecanismos de control que aseguren el desarrollo efectivo de los planes.

Mientras que en las Administraciones Públicas y entidades de ámbito nacional sí observa el sector cierta planificación (con las limitaciones indicadas), en las Administraciones autonómicas y locales es más complicado encontrar una adecuada plani-



### Principales ineficiencias identificadas

#### Planificación

Inexistencia de una planificación a largo plazo

Inexistencia de linealidad en las inversiones públicas

Insuficiente análisis de la viabilidad de las infraestructuras

Falta de participación de la población y del sector en el proceso de planificación

Retraso en la transposición de las Directivas europeas de aplicación

***La planificación de las infraestructuras en España responde eminentemente a criterios políticos***





ficación de las infraestructuras bajo su competencia.

Además, el sector considera que en el proceso de planificación no existe coordinación entre las diferentes administraciones que evite las duplicidades que se producen de manera frecuente, lo que se traduce en una gestión ineficiente de las inversiones realizadas.

En cuanto a los criterios que determinan la planificación realizada por las administraciones públicas, los agentes consultados indican que son eminentemente políticos y no responden a criterios de carácter técnico. Es habitual variar la estrategia cuando se produce un cambio de gobierno en todos los niveles de la Administración. Ejemplo de ello son las grandes infraestructuras de transporte

infrautilizadas en la actualidad o con muy baja rentabilidad socio-económica, o los cambios realizados por los diferentes gobiernos en las infraestructuras relacionadas con la gestión del agua. Otra muestra de la inadecuada planificación realizada por las Administraciones es la falta o ausencia de estas infraestructuras, de gestión de residuos o dotaciones sociales y sanitarias, entre otras.

En este sentido, cabe destacar el informe *“Áreas prioritarias para una inversión sostenida en infraestructuras”* (2015), elaborado por AT Kearney, que concluye que España cuenta actualmente con un significativo déficit de dotación de infraestructuras y equipamientos para sus ciudadanos en comparación con los países de su entorno. En el período 1995-2014 la inversión

en infraestructuras realizada en España ha sido un 30% inferior a la de países como Francia, Alemania, Reino Unido o Italia. Y, atendiendo a la inversión en infraestructura por habitante, España ha invertido un 50% menos que los países mencionados en el mismo periodo.

Este informe destaca que el déficit de infraestructuras en España se concentra especialmente en los ámbitos del agua, sanidad, educación, medio ambiente y telecomunicaciones.

A pesar del conocimiento y el trabajo realizado por los equipos técnicos de la Administración, los agentes consultados indican también que la planificación ha ido empeorando en nuestro país por la gestión política del desarrollo de las infraestructuras. El sector apunta que en el pasado



existía una mejor planificación y, en mayor o menor medida, se daba cumplimiento a las obras planeadas.

Otra de las ineficiencias identificadas en la planificación de las infraestructuras tiene que ver con la falta de linealidad de las inversiones. Es decir, se producen grandes variaciones de un año a otro en la inversión en obra pública realizada por las administraciones públicas, lo que provoca que las empresas de sector no puedan planificar su actividad y deban dimensionarse constantemente para sobrevivir.

Esta falta de linealidad en la inversión no sólo ocurre en la obra nueva, sino también en su conservación; lo que a largo plazo supondrá un incremento del coste real de las infraestructuras.

En cuanto a los contratos de concesión de obra pública, los agentes consultados valoran de forma negativa el menor desarrollo de esta tipología de contratos en España respecto a lo que ocurre en otros países de nuestro entorno. El escaso desarrollo de las concesiones de obra pública en los últimos años se ha caracterizado por la falta de coherencia en las inversiones públicas, con una notable falta de coordinación entre las Administraciones Públicas que han afectado tanto al correcto desarrollo de los contratos como al interés público de las infraestructuras ejecutadas.

Existe una opinión generalizada en el sector acerca de la oportunidad que supone el empleo de contratos de concesión de obra pública ya que supone liberar partidas presupuestarias de las administraciones públicas y seguir invirtiendo en obra pública, además de permitir la transferencia de la gestión y de los riesgos asociados a las infraestructuras.

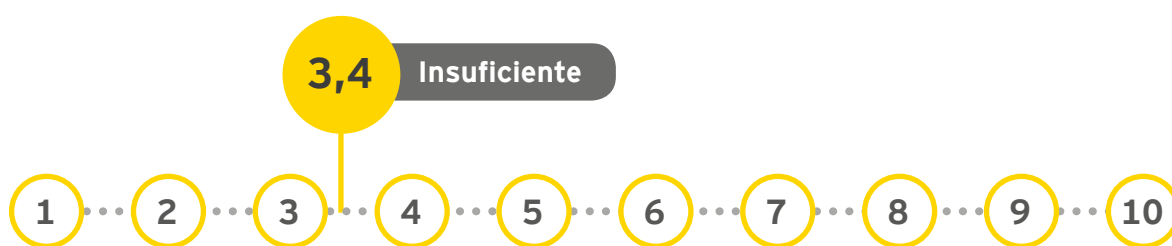
A pesar de valorar la planificación de infraestructuras como insuficiente, los agentes consultados también consideran que no existe una actitud proactiva por parte de las administraciones públicas españolas frente a la iniciativa privada. Y a diferencia

del planteamiento existente en otros países, en España la iniciativa privada no supone ningún tipo de ventaja competitiva a la empresa impulsora de la iniciativa como, por ejemplo, el derecho de tanteo u otro tipo de compensación.

La valoración media de los agentes del sector consultados de la planificación de las infraestructuras realizada por las administraciones en España es de 3,4 sobre 10, una evaluación muy crítica. En la actualidad, y a diferencia de lo que ocurre en otros países del entorno, ni los ciudadanos ni el sector participan en el proceso de planificación de las infraestructuras españolas.



### Valoración de la planificación de las infraestructuras en España



Puntuación media otorgada por el sector en una escala del 1 al 10

Fuente: Elaboración propia

Por tanto, la principal demanda del sector de la construcción en este ámbito es contar con un plan estratégico nacional de infraestructuras con un horizonte a largo plazo, de diez o quince años, y que se asegure su cumplimiento a través del compromiso político de los principales partidos del país, así como del establecimiento de mecanismos de control y seguimiento asociados al cumplimiento de dicho plan.

Este plan nacional de infraestructuras debería priorizar las actuaciones en función del interés general del país, de forma que estuviesen alineadas con las necesidades reales de la población. Asimismo, debería asegurar la estabilidad de las inversiones realizadas por la Administración para que el cumplimiento del plan sea

independiente a la política presupuestaria de cada gobierno.

Por último, el sector también echa en falta la realización de un análisis coste-beneficio para valorar la viabilidad económica, social y medioambiental de las infraestructuras a desarrollar en España. En la actualidad únicamente se emplea en determinados casos - como en las concesiones de obra pública - pero no está generalizado su uso para el resto de actuaciones, como sí ocurre en la mayoría de los países de referencia.

La realización de estos análisis contribuiría sin duda a mitigar la influencia política en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo de nuevas infraestructuras.

“**La planificación a largo plazo y la extensión de los análisis coste-beneficio son claves para el correcto desarrollo de las infraestructuras españolas**”

## 3.3 Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas

En esta fase del procedimiento de contratación de obra pública se ha detectado una parte importante de puntos críticos o ineficiencias del sistema actual que el sector identifica, y sobre los que habría que actuar de manera inmediata. Los problemas detectados en esta fase de preparación del procedimiento influyen en el adecuado desarrollo de las dos fases siguientes: la de adjudicación del contrato y la de ejecución de la obra.

### La tipología de los contratos

En primer lugar, en cuanto a las figuras contractuales existentes para la construcción de infraestructuras, el sector valora adecuadamente las que contempla la normativa vigente (contrato de obras, concesión de obras públicas, colaboración público-privada o diseño y obra), aunque en ocasiones el empleo de alguna de estas figuras no está tan extendido como en otros países. La selección de la tipología de contrato debería ir siempre vinculada a la naturaleza de la actuación, hecho que no siempre ocurre.

A pesar de la desaparición prevista del contrato de colaboración público-privada (que apenas ha sido utilizado en España) o del limitado volumen de licitación



### Principales ineficiencias identificadas

#### Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas

Fracaso de la colaboración público-privada

Empleo residual de las concesiones

Escasos recursos dedicados a los proyectos

Requisitos de solvencia no adaptados a las necesidades reales del contrato

Sistema de fijación de precio mejorable

Excesivo peso del factor precio en la valoración de las ofertas

***Es necesario apostar por fórmulas mixtas de colaboración público-privada para el desarrollo de las infraestructuras y revisar el modelo actual de concesiones de obra pública***



de obra pública bajo la figura de la concesión de obra pública en los últimos años, los agentes del sector consideran que las administraciones deberían fomentar el empleo de los modelos de financiación privada que permitan el desarrollo de infraestructuras, y más aún en un contexto de contención presupuestaria como el actual.

En este sentido, se reclama una mejor articulación de los contratos de concesión de obra pública y un uso más eficiente. En la actualidad, se percibe una mayor preocupación por parte de las administraciones para que la concesión no compute como déficit público que en la necesidad de acometer la actuación y su eficiencia.

Adicionalmente, consideran necesario resolver algunos aspectos como la transferencia del riesgo a las empresas y su compensación, o el seguimiento de este tipo de contratos para impulsar el empleo de esta figura en España. Por todo lo anterior, el sector valora positivamente el proyecto de creación de la Oficina Nacional de Evaluación impulsada por el Ministerio de Hacienda y administraciones públicas, que analizará con carácter preceptivo y previo la sostenibilidad financiera de contratos de



concesiones de obras públicas y de servicios públicos.

No obstante, en cuanto a la naturaleza y funciones previstas para la Oficina Nacional de Evaluación, algunos de los agentes consultados aconsejan que la actividad de esta unidad no se reduzca exclusivamente a la supervisión de la sostenibilidad financiera desde la óptica del gasto público, sino que también abarque el análisis y la rentabilidad social de los proyectos de infraestructuras, así como su impulso e identificación de mejores prácticas (tal y como sucede en otros países que cuentan con este tipo de unidades).

Por tanto, el sector recomienda que la Oficina Nacional de Evaluación ejerza una función consultiva para las entidades contratantes de todos los niveles de la Administración y que cuente con una participación directa del sector privado en el desarrollo de su actividad y total autonomía en su funcionamiento respecto del órgano administrativo al que está adscrito.

Asimismo, el sector valoraría como positivo que la actividad de la Oficina Nacional de Evaluación sea extensible a otros contratos, y no sólo a los de concesión de obra pública, para que las entidades contratantes cuenten con el asesoramiento necesario para la correcta definición de los procedimientos.

En línea con lo que ocurre para el resto de contratos, para el caso de las concesiones de obra pública los agentes entrevistados consideran adecuado ampliar e intensificar los análisis previos por parte de las administraciones públicas. En España es residual el empleo de metodologías específicas o la participación de expertos independientes a la hora de analizar la conveniencia de desarrollar una infraestructura bajo un contrato de concesión de obra pública.

Asimismo, el sector valora como insuficiente la definición de los proyectos en los contratos de concesión de obra pública. El planteamiento actual en cuanto a la transferencia de riesgos a los concesionarios es una de las principales preocupaciones de los agentes consultados en este tipo de contratos, y en especial en lo que se refiere a las expropiaciones. Ha sido práctica habitual por parte de las administraciones públicas españolas transferir el riesgo de expropiación al concesionario, a pesar de no ser el agente que garantice el mayor control sobre este riesgo. Este modelo ha permitido a las administraciones acelerar la licitación de los contratos de concesión de obra pública pero ha ocasionado ineficiencias y retrasos en su ejecución, así como solicitudes de restablecimiento del equilibrio económico.

En general, es percibido por el sector cierto desconocimiento por las administraciones contra-





tantes de la transferencia de los riesgos asociados a un contrato de concesión de obra pública y su cómputo como déficit público en la contabilidad pública nacional.

Por otro lado, en cuanto al empleo de un único contrato que incluya la redacción del proyecto y la ejecución de las obras se encuentran opiniones diferentes en el sector. Por una parte se defiende la necesidad de separar en dos contratos la actuación para acotar las responsabilidades del proyectista y del constructor y, por otra, se aboga por que este tipo de contratos permita incorporar soluciones innovadoras resultado del *know-how* de la industria.

Sin embargo, sí existe cierto consenso en que un único contrato de redacción de proyecto y obra sea empleado para aquellas actuaciones especialmente complejas o de gran tamaño, así como en aquellos casos en los que la Administración no cuenta con los medios suficientes para definir cuál es la mejor solución técnica.

En cualquier caso, sí que existe una posición unánime en el sector en lo que se refiere al presupuesto destinado por las administraciones al proyecto de obra y al plazo del contrato que garanticen su correcta ejecución. El presupuesto dedicado al diseño de la actuación es significativamente inferior en España respecto a otros países de nues-

tro entorno. La realización de un estudio técnico de la obra de mayor calidad contribuiría a que el precio de contrato se ajustase al coste real y, por tanto, el precio de las ofertas realizadas por las empresas licitadoras sería, igualmente, más ajustado a la realidad de la obra, sin necesidad de realizar modificaciones de gran calado, salvo en determinados supuestos.

La Asociación Española de Empresas de Ingeniería, Consultoría y Servicios Tecnológicos (TECNIBERIA) calcula que las administraciones públicas podrían registrar ahorros de entre un 10% y un 20% en los presupuestos finales de la construcción de infraestructuras públicas si aumentase la inversión que realizan en los trabajos previos de ingeniería de los proyectos.

“Según Tecniberia, en España la inversión en ingeniería es inferior al 4% del presupuesto total de la obra, mientras que en otros países europeos oscila entre el 8% y el 10%”



### La selección del procedimiento

En cuanto a la tipología de procedimiento más adecuada para la contratación de obra pública, los agentes consultados valoran positivamente la regulación existente, siendo el procedimiento abierto la mejor fórmula en la mayoría de los casos.

Es importante indicar que, a diferencia de lo que sucede en otros países, se aprecia una elevada concurrencia de empresas como consecuencia de la atomización del sector y del sistema de clasificación empresarial actual (poco adaptado a las diferentes tipologías de obras). Pese a que la concurrencia es un factor positivo en los procedimientos de contratación pública, en ocasiones el elevado número de licitadores implica que las proposiciones económicas (que, en general, y como se analizará posteriormente, tienen un importante peso en la puntuación) sean de un importe bajo, lo que puede perjudicar la calidad de las obras, así como impedir su correcta ejecución.

Otro de los aspectos que más preocupa al sector en este ámbito es el escaso o nulo uso del Diálogo Competitivo por parte de las administraciones públicas. Como ocurre en otros países, y así contempla la normativa, las empresas españolas reclaman que el Diálogo Competitivo se emplee para aquellos contratos complejos técnicamente y que permitan a las empresas aportar soluciones innovadoras, valorándose por tanto el conocimiento y la tecnología por encima del precio.

Como también ocurre en el exterior, y como contempla la normativa de aplicación, se propone compensar económicamente a aquellas empresas licitadoras que participen en procedimientos especialmente complejos y no resulten adjudicatarias, fomentando así la participación de las empresas en este tipo de procedimiento para proporcionar a las Administraciones aquellas soluciones más eficientes en determinadas actuaciones. A este respecto debe señalarse que el Proyecto de Ley de Contratos

“**El diálogo competitivo se emplea poco e incorrectamente en España, suele traducirse en subastas de precio**”

del Sector Público ya recoge esta posibilidad.

En España no está generalizado el empleo de herramientas o metodologías de análisis por parte de las Administraciones contratantes para determinar cuál es el procedimiento de contratación más adecuado para cada caso. El sector destaca que la correcta selección del procedimiento de contratación de acuerdo con las necesidades específicas de cada caso incide notablemente en la fase de eje-





cución del contrato, reduciendo el número de modificados y complementarios necesarios.

Por otro lado, algunos de los agentes consultados reclaman que se extienda la posibilidad de presentar mejoras y variantes a los proyectos por parte de las empresas licitadoras, ya que la normativa vigente así lo permite. Las variantes y mejoras deben ser vistas por la Administración como una herramienta de mejora de la eficiencia del contrato en términos de ahorro de tiempo y presupuesto, premiando a su vez la innovación de las empresas del sector.

### **La solvencia técnica y financiera**

La principal diferencia entre el sistema español y el existente en la mayoría de los países es que en nuestro país, para determinados contratos, la solvencia se justifica a través de un sistema de clasificación empresarial, mientras que en el resto de países los requisitos de carácter

técnico y financiero que deben aportar las empresas se ajustan a las necesidades de cada contrato.

Además, algunos países analizados para determinados contratos contemplan lo que se denomina "precalificación", mediante la cual se pretende hacer una selección previa de las empresas que podrán formular sus proposiciones. De este modo se limita el riesgo y no se contribuye a que se presenten ofertas económicas por debajo del precio de mercado.

En general, el sector afirma que el sistema de clasificación empresarial español debería ser más exigente para asegurar que la totalidad de las empresas habilitadas puedan realmente afrontar las necesidades de los contratos, lo cual, a su juicio no sucede con el sistema vigente. También se defiende en muchos casos la necesidad de establecer una serie de requisitos técnicos y financieros adicionales para aquellos contratos de gran volumen o que técnicamente

sean muy complejos, en línea del sistema empleado por los países de nuestro entorno.

En cualquier caso, sí se estima conveniente de manera generalizada revisar el sistema de clasificación empresarial actual (y en mayor medida de las modificaciones contempladas que entrarán en vigor en los próximos años), ya que en la actualidad no se valora correctamente la capacidad técnica y financiera de las empresas poniendo en riesgo la correcta ejecución del contrato.

Por tanto, para reconducir la situación actual es necesario apostar por una fórmula mixta que contemple y mejore el sistema de clasificación empresarial - salvaguardando la competencia - y que adecúe en todos los casos los requisitos de solvencia a las necesidades reales de cada contrato.

En las Uniones Temporales de Empresas (UTEs), el sector valora adecuadamente la normativa de aplicación, pero reconoce que el empleo frecuente de esta

figura en los últimos años ha provocado que un gran número de empresas hayan accedido a la clasificación empresarial sin contar realmente con la solvencia necesaria. Por tanto, se consideraría adecuado que la Administración limite la participación de las empresas que se constituyan en una Unión Temporal de Empresas de acuerdo a la solvencia aportada por cada una de ellas.

En el caso de las concesiones, y para garantizar la viabilidad de los contratos, el sector recomienda, como ocurre en otros países, una mayor garantía por parte de las empresas licitadoras para asegurar la efectiva ejecución de los contratos. En concreto, se propone que sea requisito de obligado cumplimiento que la empresa licitadora cuente con la financiación comprometida para el desarrollo de proyecto.

### El peso del precio

Sin lugar a duda, una de las mayores preocupaciones del sector es el peso que las Administraciones contratantes de obra pública otorgan al precio para la valoración de las ofertas. La percepción de las empresas españolas es que la importancia del precio en España es superior respecto a la mayoría de los países en los que trabajan. Pero además existe una diferencia crucial respecto al caso español: fuera de España es habitual el sistema de precalificación, lo que reduce el número de empresas competidoras, sin



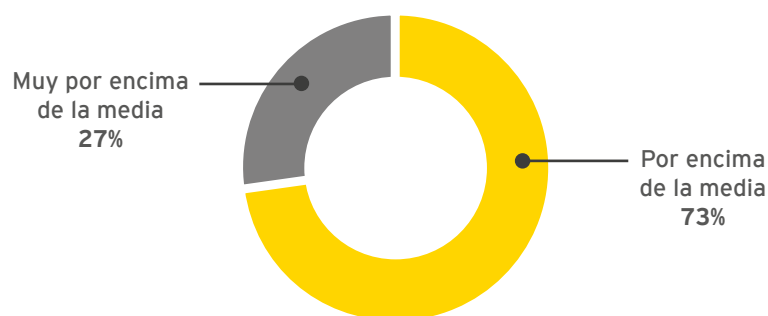
perjudicar el principio de concurrencia, lo que limita, a su juicio, el riesgo de que la contratación se transforme en una subasta, donde las proposiciones económicas se encuentran incursas en presunción de temeridad.

El contexto de restricción presupuestaria actual ha supuesto un incremento durante los últimos años del peso del precio en los contratos de obra pública. En la actualidad es habitual que el peso de los aspectos económi-

cos se encuentre en el entorno del 70% de la valoración de las ofertas.

Ante esta situación, los agentes participantes en el estudio reclaman que el objetivo de las administraciones públicas debe ser la adjudicación de los contratos a un precio que refleje el coste real de las actuaciones y permita el beneficio empresarial, velando también por la calidad de la obra, y no tratar a toda costa de adjudicar al menor precio.

### Valoración del peso otorgado al precio en la valoración de las ofertas respecto a lo que ocurre en otros países



Fuente: Elaboración propia

**“El peso del precio en la actualidad es un gran riesgo para el correcto desarrollo de los proyectos. Es necesario un cambio de mentalidad”**

Es decir, la Administración debe cambiar su mentalidad en este ámbito, ha de tener en cuenta los riesgos que se asumen al otorgar tanto peso a los aspectos económicos, olvidando los riesgos asociados a esta práctica como, por ejemplo, el fomento de descuentos desproporcionados por parte de algunas empresas para garantizar su subsistencia.

En la práctica, la aplicación de este sistema de valoración de proposiciones provoca en ocasiones la paralización de las obras o la resolución de contratos por la incapacidad en estos casos de ejecutar la obra por parte del contratista. Además, el coste de oportunidad de tener una obra parada no se está teniendo en cuenta, la Administración sólo atiende al precio en el momento de adjudicación.

Otro aspecto a corregir de acuerdo con la visión de los agentes

consultados es la forma en que se procede a la valoración de los aspectos subjetivos de las proposiciones formuladas, donde, en ocasiones, se advierte un exceso de discrecionalidad por parte de las Administraciones.

Asimismo, y como consecuencia del elevado peso que tienen los aspectos económicos de las proposiciones, es importante señalar que se ha advertido de la necesidad de que se proceda a valorar aspectos que puedan redundar en la calidad de las obras.

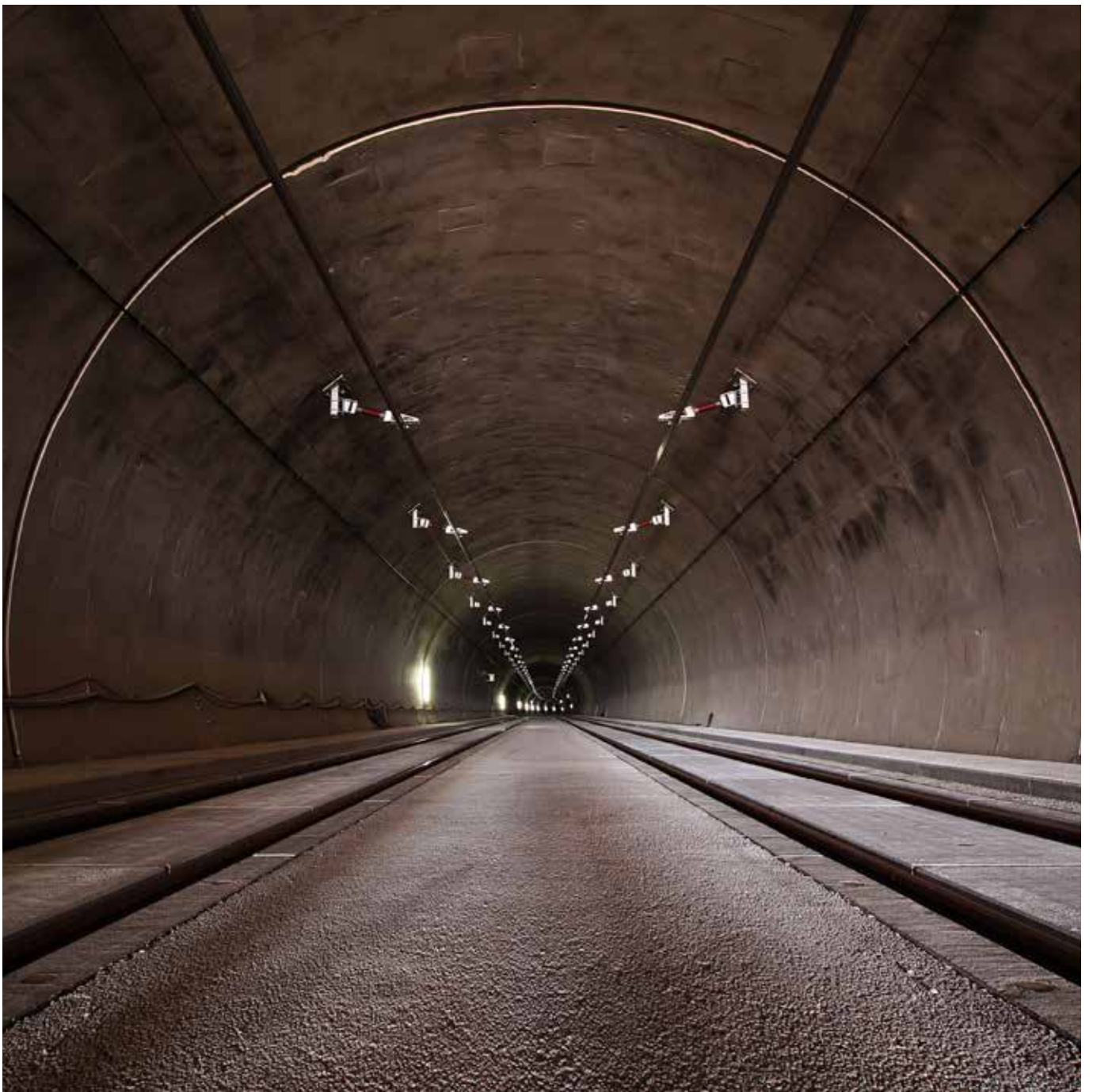
Por tanto, es importante que se produzca un cambio en la ponderación del peso de los criterios de valoración de las ofertas, rebajando el peso del precio de manera significativa.

En el caso de los contratos de ingeniería, se observa una mayor diferencia en la importancia otorgada al precio en España respecto a otros países en los que se valora la oferta técnica con un peso muy superior a la económica. Desde el Foro para la Ingeniería de Excelencia (FIDEX) se solicita que el componente técnico de las ofertas suponga el 80% de la puntuación para determinar su contratación, y el económico el 20% restante. Esto supondría dar la vuelta al baremo actual, en línea tanto con otros países europeos como con lo que establece la normativa europea en los que se reconoce a la ingeniería como un “trabajo intelectual”.

También es importante poner de manifiesto el sistema de fijación del precio empleado en España. Mientras que en otros países es habitual que las empresas calculen el precio del contrato a partir de su conocimiento y experiencia, en nuestro país se emplean precios de referencia que son establecidos en el proyecto.

Es necesario realizar un buen estudio de precios que incentive que las ofertas económicas sean más ajustadas a la realidad. Asimismo, desde el sector se reclama que las anualidades del precio del contrato sean más realistas de acuerdo con las necesidades reales de la obra y que no responda a otras motivaciones.

Por último, el sector manifiesta que el valor otorgado en la valoración de las ofertas a otros elementos cuantificables diferentes al precio es mínimo en la actualidad (por ejemplo, reducción de plazos de ejecución, ampliación de los plazos de garantía o de mantenimiento, mejoras, etc.). En general, se valora de manera positiva su empleo siempre que tengan un impacto real en el contrato, pueda verificarse su cumplimiento a posteriori y sean razonables y realmente cuantificables de manera objetiva de acuerdo con su propósito, hecho que no siempre sucede según la percepción de las personas consultadas.



### **Desarrollo de los pliegos de condiciones**

Con carácter general, el sector demanda un mayor desarrollo de los contenidos de los pliegos de condiciones de los procedimientos, de modo que se permita tanto una mejor preparación de las ofertas como evitar posibles conflictos y discrepancias durante la ejecución del contrato. Una mayor concreción de los criterios de valoración mediante juicios de valor o una clara definición de herramientas de cara a la resolución de incidencias son algunos de los aspectos para los que habitualmente el sector no observa suficiente desarrollo.

En este sentido, en los contratos de concesión de obra pública el sector estima necesario un mayor desarrollo y concreción de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Existe un gran desconocimiento acerca de los términos y condiciones de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración asociada a los contratos, al no encontrarse definidos en profundidad. Este hecho conlleva una falta de seguridad jurídica que afecta al interés de los posibles inversores y que ante discrepancias entre la Administración contratante y la empresa concesionaria se inicie un proceso judicial.

Por otro lado, cabe destacar que los agentes entrevistados consideran que el grado de definición de los anteproyectos aportados por la Administración como referencia para la preparación de las ofertas es ampliamente mejorable. Asimismo, también se demanda ampliar los plazos establecidos por la Administración para presentación de las ofertas, permitiendo a las empresas aportar soluciones y propuestas más estudiadas y de mayor calidad que contribuyan a una mejor ejecución posterior de los contratos.

## 3.4 Adjudicación del contrato

Las principales áreas de mejoras identificadas por el sector en la fase de adjudicación del contrato de obra pública tienen que ver con la falta de confianza del sector en la forma de valoración de las ofertas por parte de las mesas de contratación, así como con las ofertas económicas con valores anormales o desproporcionados y su tratamiento por parte de la Administración, siendo este último aspecto uno de los que más preocupa.

La percepción de los agentes consultados respecto a la valoración y selección de las ofertas por parte de Administración es de absoluta indefensión, considerándose esta actividad como una de las menos transparentes de todo el procedimiento. En el epígrafe 3.6. Transparencia del presente apartado se expone con mayor detalle la visión del sector en este ámbito.



### Principales ineficiencias identificadas

#### Adjudicación del contrato

Opacidad en los criterios de valoración y selección de ofertas

Definición y aceptación de las ofertas anormales o desproporcionadas

#### La ofertas con valores anormales o desproporcionadas

Por otro lado, las denominadas ofertas con valores anormales o desproporcionados son uno de los puntos críticos del sistema actual y que puede poner en riesgo de manera habitual la correcta ejecución de los contratos y está atentando contra la sostenibilidad del sector en España. En este sentido, existe un posicionamiento común entre los agentes consultados acerca de las medidas a acometer por la Administración que permitan reorientar la situación actual, de modo que la adjudicación de contratos a ofertas con valores anormales o desproporcionados sea una excepción y no una práctica generalizada.

La primera de ellas tiene que ver con la reducción del umbral para que una oferta sea considerada que contiene valores anormales o desproporcionados. Esta medida junto con el empleo de fórmulas quebradas o no lineales (que valoren en menor medida aquellos descuentos que superen un determinado nivel) desincentivarían sin duda la presentación de ofertas con valores anormales o desproporcionados. Sin embargo, el aspecto que más preocupa al sector es la admisión habitual de estas ofertas, solicitando un posicionamiento más homogéneo por parte de las administraciones públicas.

La normativa contempla un trámite de audiencia a la empresa que ha formulado la oferta con valores anormales o desproporcionados para que justifique que

puede cumplir con el objeto del contrato sin poner en peligro su ejecución. No obstante, es práctica habitual que la justificación dada sea admitida por la Administración.

Los agentes del sector aseguran que la Administración está adjudicando contratos en ocasiones por un importe inferior a los costes de mercado, tanto en los contratos de obra como en los de ingeniería y asistencia técnica (el sector asegura que en este último caso es habitual encontrar precios de adjudicación e incluso de licitación por debajo de los costes laborales mínimos establecidos por el convenio colectivo de empresas de ingeniería y oficinas de estudios técnicos), considerándose intolerable que las administraciones públicas permitan y fomenten este hecho.

Este sistema se ha convertido en un círculo vicioso que algunas empresas aceptan para asegurar su supervivencia (la consecución de contratos permite normalmente la obtención de financiación adicional) y que tiene como consecuencia un mayor número de obras paradas y contratos rescindidos por la práctica imposibilidad de ejecutar un contrato de obra cuando éste ha sido adjudicado a un precio que no permite su rentabilidad al contratista.

## **La Administración está permitiendo la adjudicación de contratos por debajo de coste**



### **La garantías**

Por otra parte, en cuando a las garantías exigidas para la formalización del contrato, el sector ve adecuado lo exigido en la actualidad por la normativa vigente (un 5% del precio de adjudicación en el caso de la garantía definitiva). Sin embargo, sí identifica como áreas de mejora la necesidad de reducir los plazos de recuperación de los avales, así como no exigir en ningún caso la garantía provisional – posibilidad contemplada en la normativa de aplicación – ya que ocasiona gastos financieros innecesarios a las empresas y en la práctica no proporcionada ninguna garantía real a la Administración contratante.

Algunos representantes del sector consultados proponen, como ocurre en otros países, incrementar la garantía en aquellos casos en los que se identifique un posible riesgo en la ejecución

del contrato como, por ejemplo, cuando se adjudique un contrato a una oferta con valores anormales o desproporcionados.

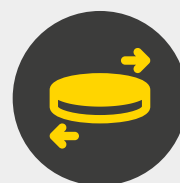
En conclusión, el sector reclama a la Administración mayor responsabilidad en cuanto a la admisión de las ofertas con valores anormales o desproporcionados y penalizar – aplicando los mecanismos previstos en la normativa – a aquellas empresas que incumplan las condiciones del contrato, hecho que no se produce en la actualidad.

## El precio como única variable en la adjudicación de contratos de obra pública ¿cómo reconducir esta situación?

Como hemos señalado anteriormente el sector identifica la excesiva importancia otorgada al precio en la valoración de las ofertas como uno de los principales problemas del procedimiento actual de contratación de obra pública, ya que tiene un efecto negativo importante en los diferentes puntos críticos del resto de fases del procedimiento.

Para resolver la problemática situación actual y garantizar la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administración y la correcta ejecución de las obras, es necesario trabajar en diferentes aspectos. No se trata de poner en marcha una única medida, sino de cambiar la forma de actuar en diferentes ámbitos que se encuentran interrelacionados en las diferentes fases del procedimiento de contratación.

Únicamente actuando en todos los aspectos recogidos en el cuadro siguiente será posible reconducir la situación actual - que está poniendo en grave peligro la sostenibilidad del sector - y evitar los problemas que se están produciendo en la ejecución de las obras.



El factor precio en los contratos de obra pública:  
**ÁMBITOS PRIORITARIOS DE ACTUACIÓN**



- ▶ **Cambio de cultura por parte de la Administración:** apostando por la mejor solución teniendo en cuenta la relación calidad-precio y no sólo el ahorro a corto plazo.
- ▶ **Planificación de las infraestructuras a largo plazo:** procurando cierta linealidad en las inversiones de la Administración que no ponga en riesgo la sostenibilidad del sector, desincentivando las ofertas anormales o desproporcionadas para sostener el volumen de negocio anual por parte de las empresas.
- ▶ **Aumento de la inversión dedicada al proyecto de obra:** evitando modificaciones innecesarios y ayudando a establecer un precio al contrato más ajustado a las necesidades reales de la obra.
- ▶ **Endurecer la solvencia técnica y financiera:** asegurando que se ajuste a las necesidades reales de la obra para no asumir riesgos que pongan en peligro la ejecución de la obra.
- ▶ **Contemplar la posibilidad de presentar variantes y mejoras:** permitiendo a las empresas licitadoras proponer soluciones que supongan un ahorro del coste del contrato.
- ▶ **Reducir el peso del precio en las valoración de las ofertas:** considerando también la calidad técnica de las soluciones propuestas como un factor determinante en la adjudicación.
- ▶ **Mejorar el sistema de fijación del precio del contrato:** ajustando las ofertas técnicas al coste real de las actuaciones.
- ▶ **Apostar por las fórmulas quebradas en la valoración del precio:** mitigando el efecto de aquellas ofertas económicas desproporcionadas.
- ▶ **Reducir el umbral por el que una oferta económica se considera desproporcionada:** evitando las guerras de precio del sector y la adjudicación de contratos a precios por debajo del coste.
- ▶ **Limitar la aceptación de las ofertas anormales o desproporcionadas:** permitiéndose únicamente en aquellos casos que no suponga un riesgo para la correcta ejecución de la obra.
- ▶ **Imponer mayor rigor en caso de incumplimiento:** haciendo asumir las consecuencias a aquellas empresas que no respeten el contrato.

## 3.5 Ejecución, modificación y extinción del contrato

En esta última fase del procedimiento de contratación de obra pública el sector considera que los aspectos más problemáticos tienen que ver con el tratamiento y la gestión que está realizando la Administración de las modificaciones de los proyectos, así como con la agilidad en la resolución de las incidencias o discrepancias que se producen durante la ejecución del contrato. Esta situación se traduce en demoras importantes en la ejecución de las obras (o, incluso, paralización de las obras) y en un incremento de la litigiosidad.

Asimismo, estas demoras impactan negativamente de forma significativa en la rentabilidad empresarial de las empresas adjudicatarias, así como en la disponibilidad de las infraestructuras y, por tanto, en el interés público.

### Control y seguimiento del contrato

En primer lugar, en lo que se refiere a la adecuación de los plazos en el inicio de la obra y a la disponibilidad de los terrenos en cuanto a expropiaciones y servicios afectados, los agentes participantes en el estudio muestran su conformidad con el procedimiento actual. No



### Principales ineficiencias identificadas

#### Ejecución, modificación y extinción del contrato

Paralización de las obras ante un modificado

Incremento de la litigiosidad

Alargamiento de plazos en la resolución de discrepancias

Incumplimiento de los plazos de pago



obstante, el principal problema se identifica en la aplicación práctica y en el cumplimiento del procedimiento por parte de la Administración contratante, y no en su definición normativa, lo que provoca retrasos importantes en la ejecución de las obras y costes adicionales para las empresas adjudicatarias.

La escasa calidad de los proyectos, consecuencia de la insuficiente inversión realizada por las Administraciones, hace habitual que los servicios afectados no siempre estén bien definidos según la visión de los agentes consultados. Asimismo, también ocurre en algunos casos que la Administración no inicia el proceso de expropiaciones hasta que

se adjudica el contrato, ralentizando así la ejecución del mismo.

Por otro lado, el sector considera adecuado el procedimiento para el control de la ejecución de las obras y el sistema de certificación. Sin embargo, se destaca una pérdida importante en la libertad de actuación de la Dirección Facultativa. El origen de esta pérdida de flexibilidad en el proceso de toma de decisiones se identifica por el sector en las presiones que los gestores públicos ejercen sobre los equipos técnicos. Es necesario un papel más dinámico en la dirección de las obras, con mayor capacidad de decisión, tal y como era habitual hace unos años.

### **La modificación del contrato de obras**

La gestión de los modificados que viene realizando la Administración es, sin duda, uno de los aspectos más críticos y controvertidos de todo el proceso de contratación de obra pública, ya que desde hace algún tiempo se traduce en la paralización de las obras de manera sistemática, provocando importantes retrasos en la ejecución y poniendo en riesgo la rentabilidad empresarial de las empresas adjudicatarias.

La problemática en este ámbito responde a varios factores. Por un lado, no se puede demonizar la figura de los modificados, tal y como califica el sector la postura actual de la Administración. Las modificaciones de obra son necesarias en muchas ocasiones y se producen en todos los países



**“La crisis de confianza entre la Administración y las empresas ha paralizado el sistema”**

del mundo y, en muchos casos, con límites presupuestarios mucho mayores que en España. Además, los agentes consultados insisten en que en España siempre se ha construido con un coste inferior al de otros países. Una obra es un proceso vivo en el que es prácticamente imposible conocer con anterioridad al inicio de la ejecución del contrato todos los detalles de la obra, sino que pueden surgir vicisitudes imprevistas totalmente ajenas tanto a la Administración como al contratista.

Por otro lado, también es necesario limitar el uso de los modificados a los supuestos legalmente previstos, sin que éstos puedan ser utilizados - como indica el sector - para compensar los bajos precios ofertados por las empresas. El sector es muy crítico con esta práctica y reclama un cambio de cultura en este ámbito, ya que esta práctica beneficia a unos pocos en detrimento del buen funcionamiento de la contratación pública de obras.

Pero en aquellos casos que estén debidamente justificados, la Administración debe agilizar el proceso al máximo tratando de no interrumpir la ejecución de la obra. No obstante, el sector afirma que en la actualidad existe gran reticencia en la Administración a aprobar cualquier modificado, debido a la existencia de una opinión generalizada sobre que los modificados no atienden a una causa real. Los agentes consultados tienen la percepción



de que los técnicos de la Administración están "presionados" por los políticos en este aspecto.

En la práctica, y a diferencia de lo que ocurre fuera de España, enfrentarse a un modificado significa la paralización de la obra. Sin embargo, hace unos años este proceso era más ágil y se basaba en una relación de confianza entre las partes. El procedimiento ha funcionado y aunque es mejorable, el sector sentencia que su aplicación por parte de la Administración lo hace totalmente ineficiente

debido a la falta de potestad de la Dirección Facultativa derivada de las presiones políticas.

Entre las medidas solicitadas por los agentes consultados destacan el incremento del porcentaje máximo del precio de los modificados de acuerdo con el límite establecido por la Directiva europea y, especialmente, recuperar la agilidad perdida por el sistema y establecer herramientas que permitan resolver un modificado y no exijan la paralización de la obra, como es habitual en otros países.

### **Reequilibrios económico financiero en los contratos de concesión**

Consecuencia de la propia naturaleza del desarrollo de infraestructuras, así como de la insuficiente concreción de los proyectos de los contratos de concesión percibida por el sector, los reequilibrios económico financiero de estos contratos es otro de los aspectos sujetos a mejora.

Los agentes consultados tienen una sensación de total indefensión en cuanto a los reequilibrios. La ley y la jurisprudencia no determinan con claridad los términos y la forma en los que el equilibrio de un contrato de concesión deba restablecerse. Además, en los pliegos de condiciones no suele especificarse con claridad o desarrollarse suficientemente el sistema que regirá los reequilibrios del contrato.

### **La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en los contratos de concesión**

Otra muestra de la inseguridad jurídica percibida por los agentes del sector consultados en cuanto a los contratos de concesión de obra pública tiene que ver con la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando se produce una resolución del contrato y se debe determinar la indemnización correspondiente a los contratistas.

En general, el sector demanda una mayor concreción de los términos y condiciones de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración. Se demanda, por tanto, que las reglas del juego estén perfectamente definidas desde el principio para evitar la situación de indefensión que, a juicio del sector, a la que se enfrentan las empresas en España.

En este sentido, es importante destacar que el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración se ha visto recientemente modificado tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El sector ha valorado negativamente este cambio pues limita drásticamente, en caso de resolución del contrato, el importe máximo de la RPA, de forma que el concesionario no tiene ya garantizada la recuperación de la inversión en los términos de la anterior regulación.

Ahora, si la resolución es por causa imputable a la Administración, se mantiene la obligación de abonar al concesionario la inversión realizada por la expropiación de terrenos y la ejecución de las obras, pero teniendo en cuenta la amortización lineal y no en función del uso de los activos, como ocurría antes. Pero si la resolución es imputable al concesionario -y lo será según la Ley en todo caso que no sea

imputable a la Administración, incluida la declaración de concurso- el concesionario percibirá por su inversión lo que "valga" la concesión según el importe que abone el mejor postor en la subasta que se efectuará por la Administración para licitar nuevamente la concesión. En este caso, el tipo de licitación será el que resulte de los flujos futuros de caja que se prevea obtener por la sociedad concesionaria por la explotación de la concesión en el periodo que resta desde la resolución del contrato hasta su reversión, actualizados al tipo de descuento del interés de las obligaciones del Tesoro a diez años incrementado en 300 puntos básicos. Y, si no hay postores, el concesionario sólo tendrá derecho a percibir la mitad de dicho tipo de licitación. Es decir, en caso de concurso, el concesionario podría percibir menos de la mitad de la inversión realizada.

Esta medida, aparte de ser cuestionable jurídicamente, pues propiciaría, llegado el caso, una situación de enriquecimiento injusto de la Administración que obtendría la infraestructura por un precio muy inferior a su coste, supone un obstáculo para la captación de inversores y promoción de las concesiones, por lo que debería replantearse con motivo de la próxima modificación de la Ley de Contratos del Sector Público, que deberá realizarse para trasponer las directivas europeas de contratación y concesiones.

**La resolución de conflictos**

De igual manera a la opinión del sector en otros ámbitos del análisis realizado, la visión general de los agentes participantes apunta a un procedimiento correcto pero que en la práctica la Administración no aplica adecuadamente, lo que hace que ante cualquier disputa se llegue a la vía judicial, donde los plazos de resolución son excesivamente largos.

El hecho de no resolver las discrepancias de manera previa mediante las fórmulas contempladas por la legislación vigente está haciendo que se alcance un índice de litigiosidad desconocido hasta ahora en nuestro país en relación con contratos públicos. Uno de los puntos positivos del sistema de contratación de obra pública español era su agilidad, característica que se ha perdido a día de hoy.

Los agentes consultados perciben que el índice de litigiosidad en España era inferior al de otros países en los que están trabajando las empresas españolas, aunque la situación está cambiando y se está incrementando de forma exponencial. Asimismo, el procedimiento español ha pasado de ser visto por el sector como un ejemplo de agilidad a todo lo contrario.

Para tratar de resolver esta situación, algunos de los agentes consultados ven adecuado recurrir al arbitraje en aquellos

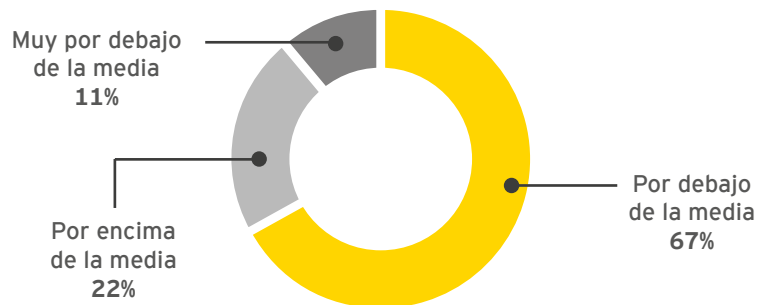
casos en los que sea posible, herramienta muy habitual en la resolución de conflictos fuera de España.

Finalmente, el sector también pone de manifiesto el incumplimiento habitual de los plazos de pago por parte de algunas administraciones públicas, lo que pone en riesgo la rentabilidad de la actividad empresarial.

**En la práctica no hay fórmula para resolver los conflictos. Es necesario llegar a los tribunales**



**Valoración del índice de litigiosidad en España respecto a otros países de la Unión Europea**



**Valoración de la agilidad en la resolución de discrepancias respecto a otros países de la Unión Europea**



Fuente: Elaboración propia



## 3.6 Transparencia

La transparencia en la licitación de obra pública, entendida como un principio transversal a todas las fases que componen el procedimiento, también presenta varias ineficiencias o áreas de mejora de acuerdo a las opiniones vertidas por los representantes del sector durante el trabajo de campo realizado.

En general, el acceso a la información relativa al desarrollo del contrato o la transparencia y objetividad en la valoración de las ofertas son algunos de los aspectos que más preocupan al sector.



### Principales ineficiencias identificadas

#### Transparencia

Paralización de las obras ante un modificación

Incremento de la litigiosidad

Alargamiento de plazos en la resolución de discrepancias

Incumplimiento de los plazos de pago

### Valoración de la transparencia en el procedimiento de licitación de obra pública



Puntuación media otorgada por el sector en una escala del 1 al 10

Fuente: Elaboración propia



La valoración que los agentes consultados otorgan a la transparencia por parte de la Administración en el procedimiento de contratación actual es insuficiente (con una nota media de 3,5 sobre 10).

En el análisis de la transparencia del procedimiento han sido considerados los siguientes aspectos: el acceso a la información relativa a los contratos de obra pública; la adecuación de los canales de comunicación durante el plazo de presentación de las ofertas; y la información acerca de la valoración de las ofertas y actividad de las mesas de contratación.

### **El acceso a la información**

Existe una opinión generalizada acerca de la escasa información disponible sobre los contratos de obra pública en España en comparación con otros países en los que están presentes las empresas españolas. El sector ve conveniente que las administraciones públicas permitan el acceso a cierta información básica, a través de portales de acceso público, que garanticen la transparencia en la información relativa a un contrato desde la fase de presentación de las ofertas hasta que se completa la ejecución del contrato (empresas licitadoras, resultados de las mesas de contratación, cuantía de los modificados, presupuesto final del contrato, etc.).

Otro aspecto a mejorar notablemente es el acceso a la planificación de las infraestructuras realizada por las Administraciones Públicas españolas. La planificación es considerada como insuficiente por el sector, tal y como se ha expuesto anteriormente, y aunque algunas administraciones publican sus planes, el grado de cumplimiento de los mismos es mínimo (y por tanto no se trata de una información válida).

En la práctica, el sector accede a esta información consultando los presupuestos de las administraciones públicas- que no siempre se ejecutan de la manera prevista - o a través de canales informales en función del grado



de relación con los equipos de la Administración. Y en muchos casos, el proceso de información pública de los proyectos es la primera toma de contacto del sector. El sector echa en falta poder acceder a las licitaciones previstas por la Administración a corto plazo, sistema cada vez más habitual en el exterior.

De acuerdo con lo anterior, los agentes consultados afirman que España se encuentra en una posición de desventaja en cuanto al acceso a la información, especialmente respecto a los países anglosajones, nórdicos e incluso algunos latinoamericanos.

#### **Los canales de comunicación con la Administración**

El sector considera que el proceso de comunicación y la información obtenida por parte de la Administración durante el plazo de presentación de las ofertas para la resolución de dudas relativas a los pliegos es muy mejorable. Se ha observado una mejora en los últimos años; cada vez es más habitual que las administraciones publiquen en el portal de contratación las preguntas de los diferentes licitadores y las correspondientes respuestas. Pero esto no ocurre todavía en todas las administraciones públicas y se ve necesario generalizar el uso de este sistema. También se requiere una mayor celeridad por parte de las administraciones en la resolución de las consultas, ya que en algunos casos el margen de reacción para las empre-

sas es mínimo (existen casos en los que se han llegado a publicar las respuestas posteriormente a la fecha límite de presentación de las ofertas).

La calidad de la información proporcionada suele ser escasa y no resuelve habitualmente las dudas planteadas por las empresas licitadoras, por ello, es necesario buscar un equilibrio que haga eficiente la comunicación entre las empresas y la Administración. En el caso de las concesiones de obra pública la comunicación suele ser más fluida, al contemplar la normativa la posibilidad de realizar consultas sobre el contenido de los pliegos.

Los agentes participantes en el estudio demandan procesos de comunicación más dinámicos y transparentes donde sea posible plantear a la Administración consultas privadas (para salvaguardar la confidencialidad de la oferta de las empresas) o celebrar sesiones de trabajo informativas con los diferentes licitadores para la resolución de dudas de manera conjunta.

**“  
La  
Administración  
no debe confundir  
la falta de  
información con  
la transparencia”**

### La valoración de las ofertas y selección del adjudicatario

Lo que más preocupa al sector en materia de transparencia es el proceso de valoración de las ofertas, observándose una sensación de “total indefensión” ante un exceso de discrecionalidad por parte de las Administraciones contratantes y desinformación hacia las empresas.

En general, los agentes consultados aseguran que no siempre los aspectos técnicos de las proposiciones son valorados correctamente, al aplicar en ocasiones criterios que no han sido definidos en los pliegos.

Cada vez es más habitual que las empresas reciban un informe que justifique la puntuación obtenida por su oferta técnica, pero esta práctica no se realiza en todas las Administraciones y la calidad del contenido de los informes se percibe como pobre y no permite entender las causas que han motivado la puntuación



recibida. Las empresas están recurriendo cada vez más los resultados de las mesas de contratación, lo que es prueba del mal funcionamiento del sistema según la opinión del sector.

Aunque en la actualidad el peso otorgado a los aspectos económicos en la valoración de las ofertas limita la importancia de la calidad de las propuestas técnicas, el sector considera muy necesario que las Administraciones actúen de manera homogénea en este punto del procedimiento. Este aspecto es clave para garantizar un proceso transparente y recuperar la confianza en las administraciones públicas.

Como conclusión de los diferentes ámbitos tratados en este capítulo, los agentes consultados en el trabajo de campo realizado muestran, en términos generales, una opinión favorable acerca de los procedimientos del sistema español. No obstante, la valoración acerca de su aplicación en la práctica es negativa derivada, entre otros aspectos, de las reducciones presupuestarias en la contratación obra pública o de la mediatización de los modificados de las obras que ha supuesto una presión política sobre los equipos técnicos. Esta situación ha roto la relación de confianza que existía hace unos años entre las administraciones públicas y el sector.

**“La sensación de las empresas es de total indefensión ante el resultado de la mesa de contratación”**

# 4.0

---

## Estudio comparativo internacional del proceso de contratación de obra pública



## 4.0 Estudio comparativo internacional del proceso de contratación de obra pública

El objetivo del estudio comparativo realizado de los sistemas de contratación de infraestructuras a escala internacional es entender y destacar aquellas buenas prácticas desarrolladas en otros países que contribuyan a identificar aquellas propuestas de mejora de potencial aplicación al caso español.

La realización de los trabajos de análisis se ha realizado en colaboración con las oficinas de EY en los países objetivo de estudio, contando con la participación de expertos en los ámbitos de infraestructuras, legal y sector público. Este trabajo de investigación ha consistido en el estudio tanto de aquellos aspectos claves identificados en las diferentes fases del procedimiento de contratación como en la valoración de su aplicación práctica, de acuerdo con la opinión de los expertos participantes.

En definitiva, en este capítulo se exponen los principales resultados y conclusiones de los trabajos de análisis realizados en doce países, destacando aquellas buenas prácticas más representativas y recogiendo las diferentes casuísticas para cada uno de los aspectos clave del proceso de contratación de obra pública. De manera previa a la exposición de las buenas prácticas identificadas, se describe la situación actual desde un punto de vista normativo de cada aspecto clave del procedimiento en España, así como lo que establecen las Directivas europeas en materia de contratación pública y lo recogido en el Proyecto de Ley. De este modo, se pueden contextualizar las conclusiones del análisis en el marco legal español.

### Alcance del estudio comparativo del proceso de contratación de infraestructuras públicas



Transparencia



Planificación



Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas



Adjudicación del contrato



Ejecución, modificación y extinción del contrato

# 4.1 Planificación y transparencia



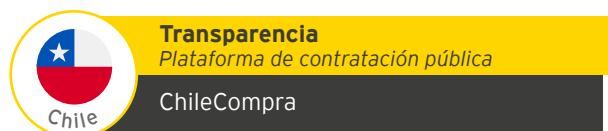
## Visión general del estudio comparativo

### Planificación y transparencia

	Grado de adaptación de la normativa nacional a las Directivas europeas	Proceso de planificación de las infraestructuras públicas del país	Grado de transparencia y acceso a la información
Australia		★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★
Chile		★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★
Alemania	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Holanda	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Noruega	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★
Reino Unido	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Estados Unidos		★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Francia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Suecia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Canadá		★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Portugal	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Bélgica	★ ★ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆
España	★ ☆ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆

### a. Selección de buenas prácticas en materia de transparencia en la contratación pública.

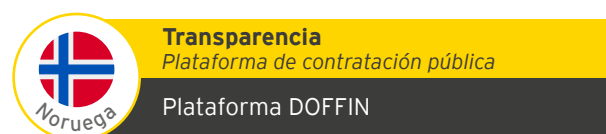
A continuación, se expone una selección de buenas prácticas identificadas a escala internacional en materia de transparencia que hacen referencia tanto al acceso por parte de cualquier ciudadano a toda la información relativa a un procedimiento en sus diferentes fases (especialmente a través de plataformas electrónicas) como a la publicación de la planificación a corto plazo de las licitaciones previstas para el desarrollo de infraestructuras.



ChileCompra (<http://www.chilecompra.cl/>) es una de las plataformas de contratación pública mejor valoradas a escala internacional. Se trata de una institución que administra el sistema de compras públicas de Chile, basándose en la transparencia, la eficiencia, la universalidad, la accesibilidad y la no discriminación. Es una institución dependiente del Ministerio de Hacienda, si bien es un servicio público descentralizado.

En ChileCompra se integra la plataforma de licitaciones del Estado (<http://www.mercadopublico.cl/>) que integra a más de 850 organismos públicos (Ministerios, municipios, universidades, hospitales, etc.) que realizan de una manera autónoma sus compras y contrataciones a más de 125.000 empresas. Para cada procedimiento de contratación pública, ChileCompra permite el libre acceso a toda la información y documentación relativa al mismo: historial de la licitación, orden de compra y anexos, preguntas de los licitadores, acta de evaluación, contratos, etc.

Por otro lado, cabe destacar que ChileCompra ofrece diversos servicios y funcionalidades adicionales que garantizan la accesibilidad y transparencia en la contratación pública. Por ejemplo, un site de consultas ciudadanas para recoger la opinión sobre cualquier política, plan, programa o proyecto; un canal anónimo para denunciar cualquier irregularidad relativa a las compras públicas; o un observatorio que centraliza y analiza la información de los procesos de licitación.



Noruega cuenta con otra de las plataformas de contratación pública más avanzadas del mundo. Esta plataforma, DOFFIN (<https://www.doffin.no/en/Home/About>), dependiente del Ministerio de Comercio, Industria y Pesca, gestionada por la Agencia Pública de Gobierno Electrónico (Difi). En esta plataforma se centralizan los contratos públicos relativos a los sectores de suministro de agua, energía, transporte y telecomunicaciones sujetos a las regulaciones de la Unión Europea.

Entre los propósitos del DOFFIN se encuentran asegurar la competencia y las oportunidades de negocio a todos los licitadores, la publicidad de los procedimientos de contratación así como la publicación de estadísticas relativas a las licitaciones públicas. Además, a través de esta plataforma se puede acceder a la totalidad de la documentación asociada a un procedimiento de contratación, desde la relacionada con la planificación hasta su adjudicación (excepto aquella de carácter confidencial).



### Transparencia

Plataforma de contratación pública

BASE Contratos Públicos Online

BASE Contratos Públicos Online (<http://www.base.gov.pt/Base/en/Homepage>) es la plataforma que gestiona todas las compras públicas reguladas a través del Código de Contratos Públicos portugués, norma que regula la licitación de obra pública. Esta plataforma está dirigida por el Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), organismo dependiente del Ministerio de Planificación e Infraestructuras, y que persigue promover un sector de la construcción moderno y competitivo, contribuyendo a una contratación pública transparente y eficiente.

La plataforma gestiona todos los contratos públicos (estado, regiones autónomas, gobiernos locales, instituciones públicas, fundaciones públicas, etc.), así como los de aquellas empresas estatales o entidades privadas que operan en los denominados "sectores excluidos". La plataforma tiene registrados cerca de 700.000 procedimientos de contratación pública.

BASE se ha convertido en un centro de referencia en el ámbito de la contratación pública, ya que permite centralizar toda la información relativa a los contratos públicos, así como ser un método de difusión de contenido técnico y legislativo. Gracias a la digitalización de la documentación requerida en las licitaciones se agiliza el procedimiento, la transparencia y la confianza entre ofertantes y Administración Pública.

Asimismo, destacar que el IMPIC cuenta con el OPP-Observatorio de Obras Públicas (<http://www.base.gov.pt/Oop/en/Homepage>) que recoge las estadísticas de la contratación pública incluyendo información acerca de los modificados de los contratos.



### Transparencia

Comunicación de la planificación a largo plazo

Programa anual de inversiones

La Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas lleva más de diez años publicando al inicio de cada ejercicio la planificación de todos los proyectos que prevé ejecutar el Ministerio. Esta información está sujeta a posibles reprogramaciones (<http://www.dirplan.cl/InformaciondePresupuesto-MOP/programainversiones/Paginas/default.aspx>). El programa anual de inversiones indica, para cada proyecto cuya licitación se prevé con un horizonte temporal de doce meses, la tipología del trabajo a ejecutar para cada iniciativa, la región en la que se desarrollará o la inversión prevista en las diferentes anualidades.

Por otro lado, la Dirección de Planeamiento también publica a cierre de cada mes la ejecución del presupuesto para el desarrollo de infraestructuras públicas gestionado por el Ministerio. Los datos de ejecución son publicados con carácter agregado por región y tipología de la intervención.



### Transparencia

Acceso a la información del procedimiento

Publicación de la documentación en todas las fases del procedimiento

A pesar de la convivencia de diferentes marcos regulatorios de contratación de obra pública existentes en el país, el elevado nivel de transparencia en cuanto a la publicación y acceso público a toda aquella documentación e información relativa a un contrato está generalizado.

Con carácter general, la publicación de toda aquella información clave en el proceso de contratación pública se refiere a todas las fases de una obra, desde su planificación hasta la finalización de la intervención. La publicación de esta información debe ser considerada como buena práctica en materia de transparencia dado el cumplimiento de las recomendaciones y normas previstas a este



respecto. De este modo, se genera confianza en los participantes en un procedimiento de contratación.

En concreto, al inicio del procedimiento se publica la documentación relacionada con la planificación y evaluación de la conveniencia de la ejecución de las obras así como del propio proyecto junto con los resultados de la evaluación del impacto medioambiental de la obra.

No obstante, la gran diferencia respecto al resto de casos analizados se refiere al acceso a la información en las fases de adjudicación y ejecución. Cualquier información relativa al contrato, a la propuesta designada para la ejecución de la obra o a la ejecución del contrato puede ser proporcionada a cualquier persona bajo petición si no ha sido publicada por la entidad licitante. En algunas ocasiones, especialmente en proyectos de gran tamaño, las administraciones públicas emiten informes o celebran reuniones para comunicar el grado de avance del proyecto.

## b. Selección de buenas prácticas en materia de planificación de las infraestructuras públicas.



*Infraestructure Australia* es un organismo independiente adscrito al Gobierno australiano que asesora a todos los niveles de la administración pública así como a inversores y propietarios de las infraestructuras.

Este organismo publicó en febrero de 2016 un plan nacional de infraestructuras con un horizonte temporal de 15 años. Este trabajo se ha basado en una auditoría independiente de las necesidades del país en materia de infraestructuras de transporte, agua, energía y telecomunicaciones ([http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/publications/files/Australian\\_Infrastructure\\_Plan.pdf](http://infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/publications/files/Australian_Infrastructure_Plan.pdf)).

Este trabajo de planificación ha sido elaborado con la participación activa de más de cien agentes clave del país: los diferentes niveles de la administración pública, entidades gestoras de infraestructuras, asociaciones empresariales o universidades, etc. El documento establece una serie de recomendaciones, iniciativas y proyectos para dotar al país de aquellas infraestructuras necesarias en la actualidad y hasta el año 2031, poniendo el foco en mejorar la financiación pública de las infraestructuras e incrementar la participación y la inversión del sector privado.

Asociado a este plan, *Infraestructure Australia* también ha publicado el documento *Infraestructure Priority List* (<http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/2016-09-06-IPL.pdf>) que describe y prioriza aquellas intervenciones más relevantes en los diferentes territorios del país.



### Planificación

Planificación de las infraestructuras a largo plazo

Herramienta MIRT

En el caso holandés, el Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente ha definido una estrategia global, *National Policy Strategy for Infrastructure and Spatial Planning* que identifica los ámbitos prioritarios de actuación del país para el desarrollo eficiente, sostenible y competitivo de las infraestructuras públicas hasta el año 2040 (<https://www.government.nl/documents/publications/2013/07/24/summary-national-policy-strategy-for-infrastructure-and-spatial-planning>).

De manera complementaria a la planificación a largo plazo de las infraestructuras realizada por el Gobierno de Holanda, se emplea la herramienta MIRT (*Multi-annual Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport*) que ordena las inversiones realizadas principalmente en infraestructuras de transporte (carreteras, ferrocarril y canales de agua). MIRT centraliza los proyectos del gobierno central (en concreto, del Ministerio de Infraestructuras y Medio Ambiente y del Ministerio

de Economía, Agricultura e Innovación) e incluye también todos aquellos proyectos realizados en colaboración con el resto de niveles de la administración pública con el objetivo de lograr la máxima eficiencia y coherencia en las inversiones.

Con carácter anual se celebra una sesión de trabajo a la que asisten las diferentes Administraciones en la que se revisa el programa MIRT y se propone y discute la conveniencia del desarrollo de las infraestructuras del país. Aquellos proyectos a financiar por la Administración central deben pasar un proceso de estudio y evaluación para el que existe una metodología específica. Para el período 2013-2028, el programa MIRT cuenta una planificación de 90 billones de euros para el mantenimiento y construcción de nuevas infraestructuras.



El sector privado tiene un papel activo en el proceso de planificación de las infraestructuras en Australia a través de diferentes vías y herramientas que le permiten interactuar de forma directa con la administración pública. Además de su participación directa en la elaboración del plan estratégico a largo plazo de las infraestructuras del país, cabe destacar la actividad de la *Infrastructure Partnerships Australia*, IPA (<http://www.infrastructure.org.au/>).

IPA es una entidad sin ánimo de lucro no gubernamental que a través de su actividad reúne a los agentes clave públicos y privados del país en materia de infraestructuras para debatir y asesorar en diferentes ámbitos desde el desarrollo de las comunicaciones y de la red de transporte hasta posibles reformas normativas o la tributación que afectan al sector. Además de buscar la cohesión público-privada de la industria de las infraestructuras en Australia, IPA trabaja activamente en la identificación de buenas prácticas a escala mundial, en la organización de eventos y actividades

para reforzar la relación entre las partes y en la difusión a la sociedad los beneficios económicos y sociales de las grandes obras de infraestructura.

En la práctica, esta entidad tiene un peso importante en el proceso de toma de decisiones, en la planificación de las infraestructuras y en la definición del marco de actuación del sector, realizando frecuentemente propuestas que son presentadas a las diferentes administraciones públicas australianas, comisiones de investigación y comisiones parlamentarias.



#### Planificación

Planificación de las infraestructuras a largo plazo

Coordinación de concesiones de obras públicas

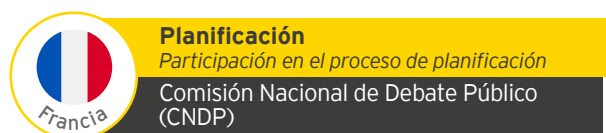
La Coordinación de Concesiones, amparada por la Ley de Concesiones, es una entidad de carácter consultivo dependiente del Ministerio de Obras Públicas chileno para el impulso de proyectos de colaboración público-privada, desarrollando su actividad de asesoramiento teniendo en cuenta la planificación existente de los diferentes niveles de la Administración así como la evaluación social de las infraestructuras realizada por el organismo competente en cada caso (<http://www.concesiones.cl>).

Entre las funciones de este órgano se encuentran la aceptación o el rechazo de las ideas de iniciativa privada presentadas por particulares, la programación de los procedimientos de licitación para la contratación de estudios, proyectos y ejecución de obras públicas o la definición de las condiciones administrativas y técnicas de los pliegos, entre otras. La aprobación definitiva de cada uno de los proyectos es competencia del Ministerio de Desarrollo Social.

En la actualidad, el Consejo de Concesiones gestiona una cartera de concesiones de obra pública de más de 7.200 millones de dólares. Además, en el portal público de la Coordinación de Concesiones puede consultarse tanto la documentación relativa

a la planificación de los contratos del país para los próximos años como toda aquella documentación relativa a las diferentes fases del procedimiento de contratación.

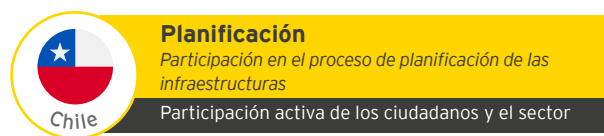
Por otra parte, cabe destacar que en la actualidad se está tramitando un Proyecto de Ley para la creación del Fondo de Infraestructura, una empresa estatal cuyo objetivo fundamental es apoyar y fomentar los proyectos de infraestructura de asociación público-privada, con un presupuesto de partida de 9.000 millones dólares.



La Comisión Nacional de Debate Público CNDP (<https://www.debatpublic.fr/>), dependiente del Ministerio de Medio Ambiente francés, inició su actividad en el año 1995 con el objetivo de garantizar la participación ciudadana en el desarrollo de proyectos. La actividad principal de la CNDP consiste en impulsar debates públicos durante la planificación de un proyecto (especialmente aquéllos de mayor complejidad e importancia) con el objetivo de recoger la opinión de la población en un contexto de transparencia y libertad para determinar si un proyecto debe realizarse o no.

En sus comienzos, la intervención de la Comisión se refería a aspectos medioambientales pero en la actualidad la mayoría de los debates se centran en proyectos de infraestructuras de transporte (autopistas, autovías, líneas de ferrocarril, puertos y aeropuertos), líneas de transmisión de alto voltaje, proyectos de agua o plantas industriales (incluidas las centrales nucleares, plantas de tratamiento de residuos, entre otras).

Para garantizar la transparencia del proceso, la Comisión promueve la difusión de la información obtenida, realizando y publicando informes para dar a conocer el grado de avance de los proyectos en curso.



El Ministerio de Obras Públicas de Chile ha definido un conjunto de herramientas que garantizan la participación efectiva de la población tanto para la definición y valoración de las políticas, planes, programas de desarrollo de infraestructuras como de los proyectos de obra pública.

Esta participación de la población se concreta a través de procesos de participación ciudadana donde se recogen el conocimiento y la experiencia que se posee en el territorio para definir la solución más factible; la publicación de toda aquella información relevante a través de los diferentes canales con los que cuenta el Ministerio; las cuentas públicas participativas que son espacios de diálogo abierto en los que las autoridades del Ministerio rinden cuentas de la gestión realizada en el ejercicio anterior ante los representantes de la sociedad civil y de la ciudadanía; o en las consultas públicas que se realizan para conocer la opinión general en aquellos temas que se consideren convenientes.

Por su parte, el Consejo de la Sociedad Civil, órgano de carácter consultivo y autónomo, incorpora la visión y opinión de la sociedad durante todas las etapas de la gestión de las políticas públicas del Ministerio de Obras Públicas, velando también por el fortalecimiento de la gestión pública participativa en el Ministerio.

En cuanto a la participación de sector privado en la planificación de las infraestructuras, en el caso de las concesiones de obras públicas se permite la iniciativa privada, siendo siempre considerada salvo que el momento de la presentación ya esté siendo estudiado el proyecto propuesto.



### Planificación

Evaluación de la viabilidad del proyecto

Infrastructure Australia's Assessment Framework

La Administración Central australiana, a través de la entidad *Infrastructure Australia*, ha definido una guía para el correcto estudio y evaluación de los proyectos de infraestructuras denominada *Infrastructure Australia's Assessment Framework* ([http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/Assessment\\_Framework\\_Overview.pdf](http://infrastructureaustralia.gov.au/projects/files/Assessment_Framework_Overview.pdf)) que define una metodología con cinco fases secuenciales de análisis y las plantillas necesarias para su correcta documentación.

Esta guía metodológica ha sido diseñada para evaluar correctamente el impacto económico, social y medioambiental del desarrollo de una infraestructura, así como para asegurar su sostenibilidad y su coherencia con la estrategia a largo plazo del país en materia de infraestructuras. Los trabajos de evaluación se refieren a todas las fases del desarrollo de un proyecto. Es decir, la evaluación no sólo abarca hasta la autorización de la ejecución de la obra, sino que se extiende hasta su ejecución para analizar también el éxito de la inversión realizada.

Como ejemplo práctico de esta filosofía, cabe destacar el sistema de evaluación de proyectos *High Value High Risk* desarrollado por el Estado de Victoria (<http://www.dtf.vic.gov.au/Investment-Planning-and-Evaluation/High-Value-High-Risk>), obligatorio en todos aquellos casos que superen un volumen de inversión determinado o cuando la Administración identifique cualquier riesgo o lo estime necesario por otro motivo. Esta herramienta de evaluación persigue lograr que las inversiones en infraestructuras se desarrollen de manera efectiva, respetando los plazos de ejecución y el presupuesto asignado. Para lograr la aprobación de este *business case* y lograr la financiación del proyecto es necesario pasar diferentes etapas de aprobación.



### Planificación

Evaluación de la viabilidad del proyecto

Análisis Coste - Beneficio

El Ministerio de Economía y Finanzas de Reino Unido (HM Treasury) cuenta entre sus competencias mantener el control del gasto público y, en el caso concreto del desarrollo de infraestructuras, asegurar la correcta ejecución y entrega de los proyectos así como facilitar la inversión del sector privado.

Para garantizar la viabilidad de las inversiones el Tesoro británico ha elaborado el Green Book, una guía dirigida a todas las entidades del gobierno central que persigue que la totalidad de los proyectos sujetos a un procedimiento de licitación pública se realicen de forma coherente y transparente<sup>6</sup>.

Esta guía establece el carácter obligatorio de realizar por la Administración un análisis coste-beneficio de cada propuesta o proyecto, de acuerdo a un modelo determinado. Si no se supera este proceso de evaluación, no podrá iniciarse el procedimiento de contratación pública.

En el modelo incluido en el Green Book para la realización del análisis coste-beneficio, y para el caso del desarrollo de infraestructuras, se incluyen como ámbitos de estudio los costes del proyecto, los plazos de ejecución del proyecto, el valor de mercado de los recursos necesarios, los costes sociales y medioambientales así como toda aquella información que permita evaluar la viabilidad financiera del proyecto, entre otros aspectos. La guía hace hincapié en la necesidad de estudiar en profundidad el coste respecto a los beneficios sociales de una propuesta y en garantizar el correcto empleo de los recursos públicos gracias a la correcta evaluación de las diferentes opciones posibles.

<sup>6</sup> [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220541/green\\_book\\_complete.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf)



### Planificación

*Evaluación de la viabilidad del proyecto*

Análisis Coste - Beneficio

El marco normativo que regula los presupuestos públicos en Alemania, tanto aquellas normativas de carácter nacional como las estatales y municipales, recogen la necesidad de realizar un análisis de viabilidad económica de una inversión, donde primará el principio de eficiencia determinando en qué medida se satisfacen las necesidades del Estado y el coste que conlleva realizarlo. Por tanto, este principio es de aplicación a los procedimientos de contratación de infraestructuras públicas.

Uno de los ámbitos objeto de análisis en el proceso de evaluación consiste en contrastar la mejor opción en cuanto al procedimiento de contratación que debe seleccionarse, comparando los pros y los contras, desde un punto de vista económico y también cualitativo, de optar por procedimientos tradicionales o por otros alternativos (por ejemplo, modelos de colaboración público-privada).

Por tanto, cabe destacar que en la actividad de planificación de un proyecto no sólo se evalúa si éste debe ejecutarse o no, sino que esta actuación es también la base para adoptar la decisión de la tipología de procedimiento a través del que se adjudicará el proyecto.

## 4.2 Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas



### Visión general del estudio comparativo

#### Actuaciones preparatorias, publicación y presentación de ofertas

	Adecuación de la tipología del contrato a la naturaleza de la intervención	Adecuación del procedimiento seleccionado a las necesidades del contrato	Adecuación de la solvencia a las necesidades del contrato	Adecuación de los criterios de valoración de las ofertas
Australia	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Canadá	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Chile	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Holanda	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Noruega	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Reino Unido	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Suecia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Estados Unidos	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Francia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Portugal	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Alemania	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Bélgica	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
España	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆

### Selección de buenas prácticas identificadas relativas a las figuras contractuales y procedimientos de adjudicación.

Las buenas prácticas expuestas a continuación hacen referencia a las herramientas específicas por parte de las administraciones públicas para determinar la conveniencia o no de desarrollar proyectos bajo contratos de colaboración público-privada, al empleo de procedimientos de contratación alternativos como el diálogo competitivo o a los requisitos exigidos a los licitadores para eliminar riesgos en la ejecución del contrato, entre otros.



#### Preparación del procedimiento Selección de la tipología del contrato

Public Sector Comparator (PSC)

El Ministerio de Infraestructuras y Desarrollo Regional del Gobierno de Australia ha establecido la metodología específica *Public Sector Comparator PSC* que tiene como objetivos definir correctamente los procedimientos de contratación pública en los que participa el sector privado (colaboración público-privada), así como evaluar el valor real y el eventual riesgo de las ofertas presentadas por los diferentes licitadores (<https://infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Volume-4-PSC-Guidance-Dec-2008-FA.pdf>).

Las administraciones públicas australianas que apuesten por licitar el desarrollo de una infraestructura bajo una fórmula de colaboración público-privada están obligadas a implementar esta metodología de análisis y evaluación. Para proceder a la publicación del pliego, los resultados de la evaluación deberán ser aprobados por la Administración Central, y si se produce cualquier

modificación también estará sujeta a un proceso de aprobación.

El PSC permite valorar de forma objetiva si un proyecto debería desarrollarse bajo un modelo tradicional de contratación o si, por el contrario, es más ventajoso optar por un modelo de colaboración entre el sector público y el sector privado. Además, esta metodología es la base para evaluar el valor real de las ofertas de las empresas interesadas. Los principales ámbitos de análisis incluidos en esta metodología de evaluación son el coste que supone la intervención, el riesgo transferido y retenido por la Administración y las ventajas competitivas asociadas al proyecto en virtud de su pertenencia al sector público.

Por tanto, el PSC permite a las administraciones públicas australianas tomar la decisión más adecuada tanto en la selección del contrato como en la valoración de las ofertas, garantizando el rigor y la confianza en todo el proceso.



#### Preparación del procedimiento Selección del procedimiento de contratación

Diálogo Competitivo

Las Administraciones Públicas norteamericanas, a pesar del complejo contexto normativo derivado del elevado número de entidades competentes en materia de licitación de obras públicas, se decantan frecuentemente por el diálogo competitivo como el procedimiento más adecuado para aquellos procesos de licitación para el desarrollo de infraestructuras que suponen un elevado volumen de inversión o requieren soluciones técnicas complejas.

Para poder participar en el procedimiento, las empresas interesadas remiten a la Administración aquella información de carácter técnico y financiero que permita evaluar si su perfil se ajusta a las necesidades del proyecto. Con aquellas empresas finalmente seleccionadas, y a partir de un borrador de pliego elaborado previamente por la Administración, se celebran reuniones individuales entre la Administración y los candidatos para aclarar aquellos aspectos no reflejados con claridad en el borrador y proponer mejores o soluciones técnicas, comerciales o financieras que enriquezcan el contrato.

Tras esta ronda de consultas, la Administración emite habitualmente el pliego incorporando las conclusiones de las revisiones realizadas, produciéndose a continuación la presentación final de las candidaturas de los ofertantes. En ocasiones, en la fase de presentación de ofertas la Administración puede permitir la presentación de alternativas técnicas diferentes para la ejecución del contrato a alguno de los participantes, respetando así los resultados y soluciones presentadas en las reuniones individuales.



### Preparación del procedimiento

*Selección del procedimiento de contratación*

**Diálogo Competitivo**

En la licitación de infraestructuras públicas en Reino Unido el empleo de la figura de diálogo competitivo para el desarrollo de infraestructuras complejas es habitual por parte de las administraciones públicas, siendo una herramienta muy útil para la correcta definición del pliego a través de la resolución de dudas e incorporación de mejoras propuestas por las empresas participantes en el procedimiento.

En el caso británico, en el procedimiento de diálogo competitivo se diferencian tres fases: una primera de "pre-diálogo" en la que se publica la solicitud de participación y se preseleccionan aquellos ofertantes más cualificados; a continuación se celebra

el diálogo propiamente dicho con las empresas exponiéndose el detalle de los requerimientos de la actuación garantizando la confidencialidad de las soluciones aportadas por las empresas; y finalmente se publica el pliego definitivo y se evalúan las ofertas de los diferentes competidores.

Para aquellos proyectos complejos en los que la preparación de ofertas suponga una inversión relevante por parte de los licitadores, es habitual que en los pliegos del procedimiento se establezca la necesidad de compensar a las empresas no adjudicatarias por los costes incurridos en el proceso. Asimismo, para procedimientos de gran volumen de inversión o gran complejidad las administraciones públicas británicas optan en ocasiones por los estándares internacionales de contratación que marca el Contrato FIDIC.



### Preparación del procedimiento

*Requisitos de solvencia*

#### Precalificación de licitadores

Para garantizar la suficiente calidad y la efectiva ejecución de los contratos, las Administraciones Públicas alemanas se inclinan con carácter general por los procedimientos de contratación con precalificación para aquellos contratos que supongan un volumen de inversión importante o una elevada complejidad técnica, así como para aquellos proyectos a desarrollar bajo figuras de colaboración público-privada.

El proceso de precalificación consiste en valorar, por un lado, el conocimiento técnico de la empresa para la ejecución del proyecto en base a su experiencia en la ejecución de contratos similares y el número y cualificación de los profesionales propuestos para el desarrollo del proyecto. Por otro lado, la Administración también evalúa la solvencia financiera de las empresas a través de sus estados financieros o su calificación crediticia, entre otros requisitos.



El empleo de la precalificación en Alemania en contratos complejos o en los que interviene el sector privado se traduce en procesos de licitación en los que participan entre tres y siete empresas licitadoras que cuentan, en todos los casos, con la solvencia técnica y financiera suficiente para afrontar con éxito la ejecución del proyecto.



### Preparación del procedimiento

*Requisitos de solvencia*

Precalificación de licitadores

Aunque el procedimiento más habitual de contratación es el abierto, las administraciones públicas suecas apuestan de manera habitual por la precalificación de empresas en los procedimientos de contratación de infraestructuras públicas de gran volumen. No existe un umbral específico para determinar cuándo se considera contrato de gran volumen, depende del criterio de la Administración contratante.

En línea con otros países que apuestan por este sistema, aquellas empresas interesadas deben cumplir una serie de requisitos de solvencia que son establecidos para cada caso en función de la naturaleza de cada contrato.

Aquellas empresas que, a juicio de la Administración, cumplan los requisitos previstos, o una selección de éstas si la Administración contratante así lo considera conveniente y siempre que se asegure una competencia suficiente, presentarán oferta optando por tanto a la adjudicación del contrato. La adopción de este sistema de precalificaciones contribuye a garantizar la correcta ejecución de los proyectos y fomenta que las empresas realicen ofertas económicas acordes a los precios del mercado.



### Preparación del procedimiento

*Criterios de valoración de las ofertas*

Método del precio de referencia

El sistema de contratación pública de infraestructuras holandés contempla el empleo de un método de valoración de las ofertas económicas que no premia exclusivamente el descuento realizado por las empresas licitadoras sobre el precio de licitación, sino que también tiene en cuenta la relación calidad-precio de las ofertas.

La Administración licitante determina en qué casos recurre a este método del precio de referencia en función de la importancia o complejidad de las soluciones técnicas necesarias para la correcta ejecución del contrato.

El método del precio de referencia consiste en el establecimiento de un precio del contrato que la Administración contratante considere razonable y a partir del cual las empresas realizarán su oferta. No obstante, en este caso se acepta que una oferta pueda ser superior a este precio cuando la solución técnica propuesta lo justifique.

Para poder valorar de manera objetiva las ofertas la Administración emplea la herramienta EMVI (Economisch Meest Voordelige Inschrijving) que proporciona un valor monetario a los aspectos técnicos de las ofertas y, por tanto, permite adjudicar el contrato a la oferta más competitiva desde un punto de vista técnico y económico ([https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/02%20Handleiding%20EMVI%202014%20EV%20140310\\_tcm174-362414\\_tcm21-14230.pdf](https://staticresources.rijkswaterstaat.nl/binaries/02%20Handleiding%20EMVI%202014%20EV%20140310_tcm174-362414_tcm21-14230.pdf)).


Por tanto, el sistema holandés permite apostar por la mejor relación calidad-precio en los casos que se considere adecuado, evitando así la adjudicación al menor precio en aquellos contratos complejos desde un punto de vista técnico.

## 4.3 Adjudicación del contrato



### Visión general del estudio comparativo

#### Adjudicación del contrato del proyecto

	Grado de acceso y calidad de la información de evaluaciones técnicas	Aplicación del procedimiento de justificación de ofertas desproporcionadas	Adecuación de las garantías y depósitos exigidos
 Noruega	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
 Estados Unidos	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
 Australia	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
 Alemania	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
 Bélgica	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
 Chile	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
 Holanda	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆
 Portugal	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
 Reino Unido	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆
 Suecia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆
 Canadá	★ ★ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆
 Francia	★ ★ ★ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆
 España	★ ★ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆

## Selección de buenas prácticas identificadas en la adjudicación de los contratos.



### Adjudicación del contrato

*Transparencia en la valoración de ofertas*

Justificación de la valoración

En el momento de la comunicación de los resultados de la valoración de las ofertas a las empresas que han formulado proposición, el caso noruego destaca respecto a otros países considerados por su total transparencia y acceso a la información presentada por los licitadores.

Una vez es pública la valoración otorgada por la Administración a las ofertas presentadas, y de manera previa a la adjudicación definitiva del contrato, se abre un proceso de consulta en el que tanto las empresas participantes como cualquier otro agente o particular pueden acceder a las ofertas técnicas y anexos presentados por los licitadores.

Sin embargo, al igual que sucede en España, existe la posibilidad de que las empresas indiquen en sus ofertas aquella información que deberá ser tratada de manera confidencial y, por tanto, a la que no tendrán acceso el resto de licitadores en el período de consulta. Esta información de acceso restringido deberá referirse a aquellas soluciones de carácter innovador desarrolladas por la empresa cuyo conocimiento suponga una pérdida de competitividad en el mercado.



### Adjudicación del contrato

*Transparencia en la valoración de ofertas*

Justificación de la valoración

De acuerdo con la percepción del mercado resultado del trabajo de campo realizado en los diferentes países objeto de estudio, Bélgica destaca en cuanto a la transparencia y a la satisfacción de las empresas en la comunicación y justificación de los resultados de la valoración de las ofertas técnicas en los procedimientos de contratación de infraestructuras públicas.

La Administración Pública contratante está obligada por la normativa de aplicación a elaborar y remitir con carácter individual a cada una de las empresas participantes en el procedimiento un informe que detalle las razones y la justificación de la puntuación otorgada a la oferta técnica presentada. La calidad de estos informes a juicio del sector es un aspecto diferenciador del proceso de contratación belga.

A partir del momento en el que se comunica el resultado de la valoración de las ofertas, las empresas licitadoras tienen un plazo de quince días para solicitar al órgano de contratación el informe detallado que justifique la valoración realizada. Este órgano tiene un plazo máximo de quince días para remitir a las empresas el mencionado informe técnico.



### Adjudicación del contrato

*Transparencia en la valoración de ofertas*

Justificación de la valoración

Con carácter general, la justificación y comunicación de los resultados de la valoración de las ofertas técnicas realizada por las entidades públicas estadounidenses destaca respecto a otros casos analizados. Además de la redacción de informes donde se justifica la puntuación otorgada a cada proposición (que, igualmente, se remite a cada licitador), es habitual establecer una comunicación directa entre el órgano de contratación y la empresa que lo solicite para ampliar la explicación de la valoración realizada.

Esta comunicación complementaria al informe técnico consiste en la celebración de una reunión informativa en la que el órgano de contratación explica y justifica los motivos que han motivado la valoración realizada a cada oferta.

Por tanto, el sistema norteamericano de comunicación de los resultados de la mesa de contratación incluye dos herramientas que garantizan que la valoración realizada sea comprendida por parte de las empresas licitadoras: los informes de valoración individuales y la celebración de reuniones posteriores.



### Adjudicación del contrato

*Valoración de la oferta económica*

Ofertas anormales o desproporcionadas

La normativa de aplicación a la contratación pública de infraestructuras contempla, en línea con las directrices de la Unión Europea, la posibilidad de adjudicar un contrato a una empresa que haya presentado una oferta con valores anormales o desproporcionados respecto al resto de competidores.

No obstante, cabe destacar dos aspectos importantes en este ámbito. En primer lugar, esta situación no es tan frecuente como en España al existir un sistema de precalificación en el proceso de licitación, limitándose por tanto las ofertas con valores anormales o desproporcionados. Y en segundo lugar, en la práctica la aceptación de una baja en la oferta económica desproporcionada se ajusta sin excepción a aquellos casos contemplados en la normativa, no adjudicándose en ningún caso el contrato a una oferta con valores anormales o desproporcionados que pueda poner en riesgo la correcta ejecución del contrato.

Ante una oferta con valores anormales o desproporcionados, la Administración da la posibilidad al ofertante de explicar el planteamiento y las razones por las que su oferta no supondrá un riesgo en caso de resultar adjudicatario. El empleo de metodologías novedosas, soluciones innovadoras, materiales o técnicas específicas son algunas de las razones por las que el ofertante puede ofertar un precio anormalmente bajo respecto a otros licitadores.



# 4.4 Ejecución, modificación y extinción del contrato



## Visión general del estudio comparativo

### Ejecución, modificaciones y extinción del contrato

	Adecuación de los mecanismos de control y seguimiento de las obras	Adecuación de la gestión de las modificaciones contractuales	Adecuación de las herramientas de resolución de conflictos	Adecuación del sistema pago y cumplimiento de los plazos
Reino Unido	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆
Chile	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★
Holanda	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ★
Estados Unidos	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Noruega	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Australia	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆
Suecia	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆
Bélgica	★ ★ ★ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆
Canadá	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ☆ ☆
Francia	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ★	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆
Portugal	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ★ ☆
Alemania	★ ★ ★ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆
España	★ ★ ★ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ☆ ☆ ☆	★ ★ ☆ ☆

## Selección de buenas prácticas identificadas en la ejecución de los contratos.

Las buenas prácticas recogidas a continuación destacan, por un lado, aquellos procedimientos ágiles en la gestión de las modificaciones contractuales identificados en los países de referencia y que no suponen la paralización de la obra. Y por el otro, también se incluyen diferentes mecanismos existentes para la resolución de conflictos que evitan la vía judicial, como el arbitraje o los comités de expertos.



### Ejecución

Gestión de modificaciones contractuales

Flexibilidad del sistema y continuidad de la ejecución

La normativa de aplicación a los contratos de obras públicas en Australia no establece limitaciones o porcentajes máximos sobre el precio del contrato para la realización de modificaciones durante la fase de ejecución. La flexibilidad en este ámbito es la principal característica de la legislación australiana.

Aunque en la mayoría de los contratos se incluyen distintas cláusulas para determinar la gestión y procedimiento a emplear ante un modificado, no es habitual establecer importes o porcentajes máximos. El importe de un modificado se negocia para cada caso, aunque el presupuesto total que destine la Administración contratante para la ejecución de la obra pueda impedir en determinados casos la aprobación de un modificado.

Por otro lado, cabe destacar en la gestión de los modificados el empleo de la orden de cambio o *change order* que permite realizar de forma ágil

todas las modificaciones que la dirección de la obra estime necesarias sin interrumpir la ejecución y sin modificar el contrato principal, el cual solamente se modificaría en caso de un cambio en la naturaleza del contrato. En el caso australiano, y así se establece en los contratos, la ejecución de la obra nunca puede verse interrumpida.



### Ejecución

Gestión de modificaciones contractuales

Continuidad de la ejecución

La normativa de aplicación a la contratación pública de infraestructuras en el Reino Unido, una vez transpuesta la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública recoge, por tanto, las directrices relativas a la gestión de los modificados en cuanto a porcentajes y alcance de los mismos. No existe una limitación a la baja en el porcentaje máximo sobre el precio del contrato que establece la Directiva para la realización de modificados.

El contrato que rige la ejecución de las obras debe incluir en todos los casos una sección administrativa que contemple la gestión de los imprevistos o modificaciones que puedan surgir, así como los mecanismos para que tanto la Administración contratante como la empresa adjudicataria puedan comunicar adecuadamente la necesidad de realizar modificaciones y llegar a un acuerdo. Es decir, siempre se debe permitir a las dos partes la revisión y entendimiento de potencial impacto en costes y en tiempo de la modificación propuesta y, además, facilitar un procedimiento formal para que ambas partes discutan y acuerden una solución.

No obstante, cabe destacar que en el caso británico está prohibida la paralización de la ejecución de la obra en aquellos casos en los que la Administración y el contratista sean incapaces de llegar a un acuerdo. Si esta circunstancia ocurriese se pasaría al proceso de resolución de incidencias definido previamente en el contrato.



### Ejecución

Gestión de modificaciones contractuales

Continuidad de la ejecución

Las diferentes normativas de aplicación a la contratación de infraestructuras públicas existentes en las diferentes Administraciones y territorios estadounidenses cuentan, en términos generales, con un posicionamiento común en cuanto a la gestión de los modificados durante la ejecución de un contrato.

Se diferencian dos tipologías de potenciales modificaciones que pueden surgir durante la obra. En primer lugar, aquellas derivadas de acontecimientos inesperados e imprevisibles o de fuerza mayor. Para estas situaciones fuera del control de la Administración contratante y de la empresa adjudicataria se permitirán modificaciones en los plazos de ejecución del contrato pero no en el precio, salvo excepciones.

La segunda tipología de modificaciones se refiere a los cambios propuestos por el responsable del proyecto o los surgidos por las condiciones de los terrenos, aspectos medioambientales o cambios normativos que afecten a la obra, entre otros. En estos casos serán aceptadas modificaciones tanto en el calendario como en el coste.

Ante la gestión de un modificado, en Estados Unidos es obligatorio que la empresa contratista continúe con la ejecución normal del proyecto. En caso de no llegar a un acuerdo, se iniciaría el procedimiento de resolución de disputas que establezca el contrato (y que varía en función de cada Administración contratante), pero se garantiza siempre que la ejecución de la obra respete el plazo de ejecución acordado.



### Ejecución

Gestión de modificaciones contractuales

Aplicación de la Directiva en sus porcentajes máximos

La Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública, en su artículo 72, establece como importes máximos para la realización de modificados el 50% del importe del contrato original para circunstancias no previstas y el 15% para el resto de casos.

En el caso de Francia, la Directiva se ha transpuesto a la normativa nacional (Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics) respetando los porcentajes máximos para la gestión de las modificaciones del contrato.

Las Administraciones Públicas francesas son muy estrictas en la práctica a la hora de realizar cambios sustanciales del contrato como, por ejemplo, un cambio en el objeto del contrato o la inclusión de nuevas cláusulas que hubieran alterado el resultado de la adjudicación. Sin embargo, para el caso de aquellas modificaciones frente a circunstancias no previstas se está aplicando el límite máximo del 50% establecido en la Directiva.



### Ejecución

Resolución de Discrepancias

Procedimiento escalado para la resolución de conflictos

En los contratos para el desarrollo de infraestructuras en Canadá se establece un procedimiento claramente definido para la resolución de las disputas o conflictos que pudieran surgir entre la Administración contratante y el adjudicatario. En este procedimiento, que consta de cuatro etapas, prima la resolución de conflictos a través de la búsqueda de un acuerdo entre las partes, tratando de evitar la vía judicial.

La primera etapa consiste en la negociación, tratando de alcanzar un acuerdo beneficioso entre los



interesados de forma amistosa. En segundo lugar, se recurre a la mediación en la que un tercero interviene en la búsqueda del acuerdo (la propuesta del mediador no es vinculante). En tercer lugar se encuentra el arbitraje, en la que la decisión, con carácter general, es vinculante. Finalmente, la última opción es acudir a la vía judicial, lo que supone un plazo de resolución más prologado y mayor coste.

Gracias al sistema canadiense para la resolución de las discrepancias asociadas al contrato, la proporción de conflictos que llegan a la vía judicial es muy reducido (a ello contribuye el carácter vinculante de la tercera etapa, el arbitraje, ya que si se opta por esta opción no se podrá iniciar posteriormente un proceso judicial).



#### **Ejecución** Resolución de Discrepancias

Alternative Dispute Resolution (ADR)

Para agilizar la resolución de disputas en los contratos de desarrollo de infraestructuras en Reino Unido, la normativa de aplicación recomienda incluir en los términos contractuales el procedimiento denominado Alternative Dispute Resolution ADR. Aunque no es obligatorio, las Administraciones Públicas británicas sí lo incorporan habitualmente en los contratos de construcción. Asimismo, esta herramienta también está presente en los contratos FIDIC.

Este sistema para la resolución de conflictos incluye diferentes alternativas o figuras para evitar la vía judicial. En la práctica, la mayoría de las discrepancias surgidas en la ejecución de los contratos son solucionadas a través de la negociación entre las partes.

El procedimiento Alternative Dispute Resolution establece la mediación, en la que un tercero asiste la negociación entre la Administración y el contratista, y la conciliación en la que este tercero propone además una solución al conflicto. Estas dos figuras no tienen carácter vinculante.

Dentro de este procedimiento también se contempla la posibilidad de incorporar expertos independientes cuya decisión podrá ser vinculante si así se establece previamente en el contrato. En este sentido, cabe destacar el panel de expertos "Dispute Board", constituido por tres expertos independientes que son designados por ambas partes de manera previa al inicio de la ejecución del contrato. En caso de que no se opte por el carácter vinculante de la decisión tomada por este comité de expertos, los siguientes pasos serían el arbitraje y el litigio.



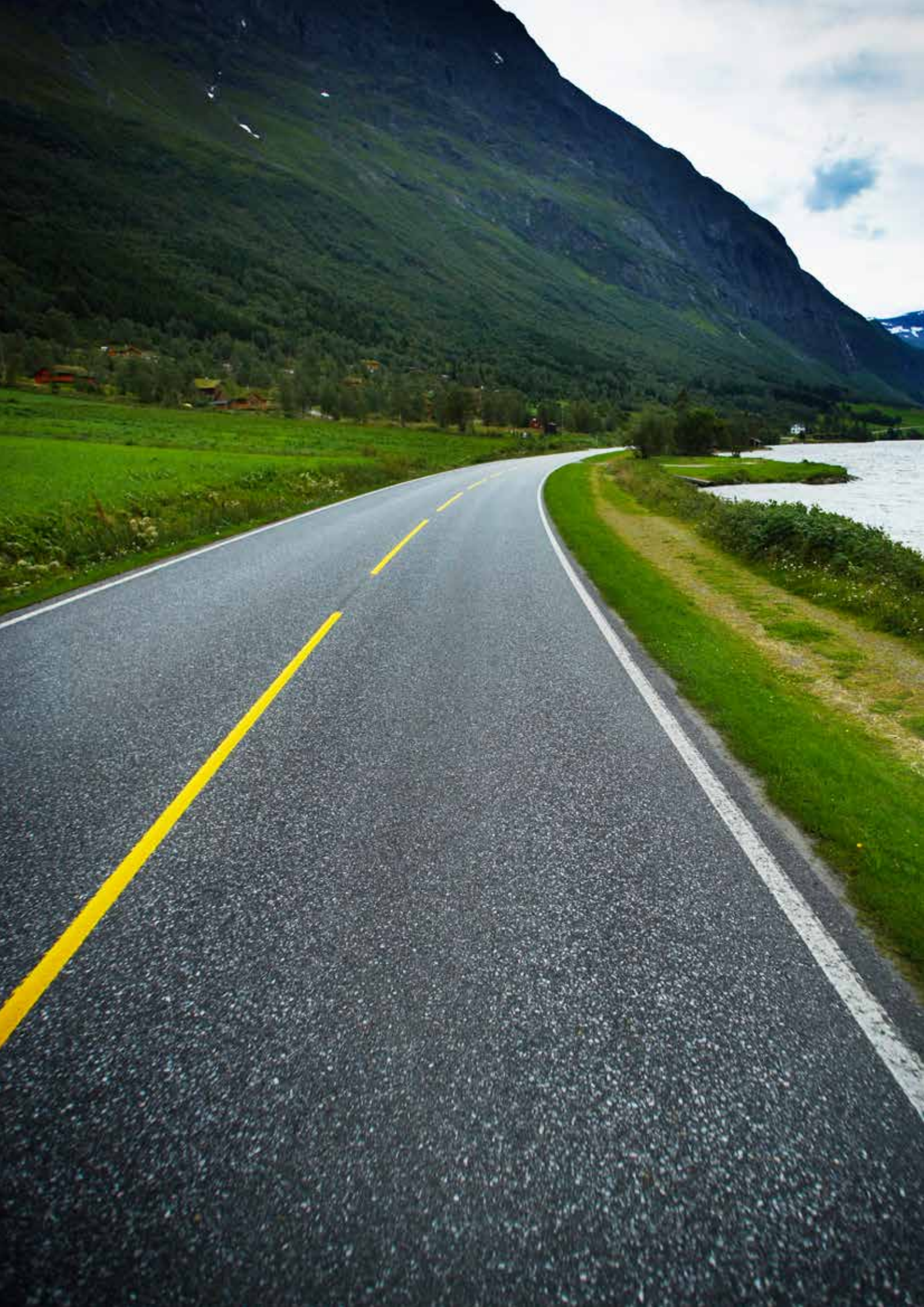
#### **Ejecución** Resolución de Discrepancias

Comisión de expertos

La herramienta empleada en Holanda para la resolución de conflictos durante la ejecución del contrato entre la Administración y la empresa adjudicataria es una comisión de expertos. Esta comisión está formada por tres miembros: uno elegido por cada una de las partes, y el tercero nombrado de común acuerdo entre las partes, buscando así la equidad, transparencia e independencia del comité. La decisión del comité de expertos es vinculante o no en función de lo que establezcan previamente por las partes.

Mientras que en los contratos DBFM (*Design Build Finance Maintain*) no es posible que la empresa adjudicataria interrumpa la ejecución de las obras, sí es posible en el resto de casos.

De manera previa a la comisión de expertos es posible realizar un proceso de negociación para llegar a un acuerdo de forma amistosa. La mayoría de los conflictos se resuelven a través de la negociación o del comité de expertos, siendo el litigio la última opción.





### Acerca de EY

EY es líder mundial en servicios de auditoría, fiscalidad, asesoramiento en transacciones y consultoría. Los análisis y los servicios de calidad que ofrecemos ayudan a crear confianza en los mercados de capitales y las economías de todo el mundo. Desarrollamos líderes destacados que trabajan en equipo para cumplir los compromisos adquiridos con nuestros grupos de interés. Con ello, desempeñamos un papel esencial en la creación de un mundo laboral mejor para nuestros empleados, nuestros clientes y la sociedad.

EY hace referencia a la organización internacional y podría referirse a una o varias de las empresas de Ernst & Young Global Limited y cada una de ellas es una persona jurídica independiente. Ernst & Young Global Limited es una sociedad británica de responsabilidad limitada por garantía (*company limited by guarantee*) y no presta servicios a clientes. Para ampliar la información sobre nuestra organización, entre en [ey.com](http://ey.com).

© 2017 Ernst & Young, S.L.  
Todos los derechos reservados.

ED None

La información recogida en esta publicación es de carácter resumido y solo debe utilizarse a modo orientativo. En ningún caso sustituye a un análisis en detalle ni puede utilizarse como juicio profesional. Para cualquier asunto específico, se debe contactar con el asesor responsable.

[ey.com/es](http://ey.com/es)