

# Tendencias de la Contratación Pública de Servicios

**Bruno Broseta Dupré**  
**BD Consulting**  
**Universidad Europea de Valencia**



**V Congreso Internacional**  
**Dependencia y Calidad de Vida**  
**El reto de la cronicidad**

## Organizadores



## Patrocinador



## Colaboradores



**Madrid, 10-11 de marzo de 2015**  
*Palacete Duques de Pastrana*

# Indice

## I. Análisis General:

- Crisis Económica y Contratación Pública
- Limitaciones Normativas en la Contratación Pública
- Contratación Centralizada de Servicios

2

## II. Tendencias (Caso): Contratación Pública de Facility Services

## III. La Reforma Pendiente: Directivas Europeas (2014)

## IV. Conclusiones



# I. Análisis General

## *Tipología de Contratos Administrativos (TRLCSP)*

CONTRATO DE OBRAS

CONTRATO DE SUMINISTROS

CONTRATO DE SERVICIOS

- ✓ Anexo II TRLCSP
- ✓ Retribución Cierta

CONTRATO DE GESTIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

- ✓ Servicios de Titularidad Administrativa
- ✓ Riesgo de Demanda: “por cuenta y riesgo” del contratista
- ✓ Puede incluir ejecución de obra previa

CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA

CONTRATOS DE COLABORACIÓN PÚBLICO PRIVADA

- ✓ Objeto vs. Inexistencia de formas alternativas de contratación
- ✓ Diálogo Competitivo

3

“CPP”



# I. Análisis General (1)

## *Crisis y Contratación Pública*

La **crisis económica** y los **procesos de consolidación fiscal** desarrollados por las distintos niveles de las AA.PP. y sus entes vinculados han tenido un impacto considerable sobre la contratación pública:

### **Impacto de la crisis sobre AA.PP. y contratistas:**

Con todas las prerrogativas concedidas por la Ley a las AA.PP. en defensa del interés general, ¿ha sido posible responder adecuadamente a las tensiones generadas por esta situación en los ámbitos de la modificación y extinción de los contratos administrativos?

4

### **Colaboración Público Privada y Financiación de Infraestructuras.**

### **Sistemas de contratación centralizada y racionalización de la contratación.**



# I. Análisis General (2)

## *Limitaciones Normativas en el TRLCSP*

### Aspectos Generales

- ❑ La **normativa básica sobre contratos públicos** –el TRLCSP- es extensa, compleja y de difícil interpretación. Además, es lenta en su aplicación.
  
- ❑ Predominan **objetivos** clásicos (obtención de ahorros, ejecución presupuestaria) frente a los estratégicos (sostenibilidad, innovación, eficiencia)
  
- ❑ **Carácter transaccional y formalista** en búsqueda de objetividad y aplicación del interés general, en las fases de preparación, licitación y adjudicación de contratos. **Mucho menos específica en la fases de ejecución del contrato**, donde los distintos poderes adjudicadores supervisan la gestión:
  - Multiplicidad de poderes adjudicadores: Heterogeneidad de criterios (Pliegos) y *Know How*
  - Dificultad para el desarrollo de fórmulas innovadoras que, pese a tener encaje en el TRLCSP, chocan con la cultura administrativa vigente.
  - **Ejemplo:** Contratos de Servicios y Facility Services

5



# I. Análisis General (2)

## *Limitaciones Normativas en el TRLCSP*

En **Contratos de Colaboración Público-Privada**, resulta esencial

❑ **“Cómo se cocinan los pliegos”**: Preparación de expedientes de contratación por expertos jurídicos y técnicos del poder adjudicador, en general sin la intervención de expertos económico-financieros para el diseño y gestión del contrato. «Riesgo y Ventura»: Prerrogativa AA.PP. vs. Modelo de Negocio

❑ Existencia de **lagunas normativas**, que aumentan la **litigiosidad** en la ejecución de los contratos y dificultan la **valoración exacta de los riesgos** a asumir por los contratistas: efecto disuasorio e incrementos en el precio.

• **Ejemplo 1**: Ruptura del equilibrio económico-financiero del contrato

• **Ejemplo 2**: Operaciones corporativas y supuestos de cesión del contrato.

Construir las infraestructuras que demandan los ciudadanos requiere **mayor seguridad jurídica, reparto de riesgos** y valoración económico-financiera de la **viabilidad y sostenibilidad de los contratos: Modelo de Negocio CPP**

6



# I. Análisis General (3)

## *Contratación Centralizada de Servicios*

❑ **Procesos de consolidación fiscal** en el Sector Público e **Informe CORA** (2013): Impulso de la **Contratación Centralizada**, que en general ha supuesto en los distintos niveles de las AA.PP:

- Centralización administrativa/competencial de la contratación
- Creación de órganos competentes en contratación centralizada
- Catálogos de bienes y servicios declarados de contratación centralizada
- Utilización de técnicas de racionalización de la contratación: Acuerdos Marco, Centrales de Compras,...

❑ Estos procesos han supuesto **importantes ahorros presupuestarios** por economías de escala (aumento del poder de compra) y mejoras de la eficiencia interna de las AA.PP. (racionalización de la contratación). Y estos ahorros se han conseguido **con relativa rapidez**.



# II.Tendencias (Caso)

## *Contratación Pública de Facility Services*

- ❑ Gestión de Infraestructuras y de Servicios Generales: **Facility Management**
- ❑ **Mercado Público** muy amplio: + 25.000 M€ (IFMA, 2012)
- ❑ El Sector Público ha avanzado considerablemente en la **externalización de Facility Services** –en general bajo el modelo “un servicio, un proveedor”- un proceso acentuado por los sistemas de contratación centralizada (Acuerdos Marco)
- ❑ Sin embargo, se ponen de manifiesto claras **limitaciones del modelo:**
  - Los servicios sujetos a contratación centralizada se perciben, desde los poderes adjudicadores, como **commodities**.
  - Se puede llegar a tensionar excesivamente la **solvencia técnica y financiera de los contratistas**

8





# II.Tendencias (Caso)

## *Contratación Pública de Facility Services*

•**Criterios de Adjudicación (Pliegos):** predominio del precio en el criterio de “la oferta económicamente más ventajosa” frente a la valoración de la relación calidad/precio del servicio final. No se valoran adecuadamente cuestiones como:

- ✓Calidad del servicio percibida por los usuarios
- ✓Optimización de procesos y formación de personal, que requieren de inversiones por parte del contratista
- ✓Innovación en la prestación del servicio como fuente de mejoras operativas en costes.

Como consecuencia de todo ello, **los ahorros potenciales se agotan.**

**El Sector Público debe evolucionar** –como lo ha hecho la empresa privada- hacia esquemas de contratación de Facility Services basados en la **creación de valor** , que permitan profundizar en los ahorros presupuestarios y ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos.



# III. La Reforma Pendiente

## *Directivas Europeas*

El espacio europeo de **Contratación Pública**: Directivas de 4ª Generación

**D2014/23/UE** sobre Adjudicación de Contratos de Concesión

**D2014/24/UE** sobre Contratación Pública

**D2014/25/UE** sobre Contratación en Sectores Especiales

10

El período de trasposición a los Estados Miembros finaliza en Abril de 2016, y las implicaciones para nuestra actual normativa son sustanciales:

### **D2014/23 sobre contratos de concesión:**

**Reducir inseguridad jurídica** para estimular la inversión pública y privada en infraestructuras y servicios estratégicos.

Introducción del “**riesgo operacional**”, con mejor tratamiento económico financiero que el tradicional “riesgo y ventura”.



# III. La Reforma Pendiente

## *Directivas Europeas*

### D2014/24/UE sobre Contratación Pública

- ❑ Afecta a los contratos de obras, suministros y servicios y abarca a todas las fases del proceso de contratación.
  
- ❑ **Unificación del ámbito subjetivo**, sobre la base del “body governed by public law” (Poder Adjudicador): superar la complejidad interpretativa del actual Art. 3 TRLCSP.
  
- ❑ Profundizar en **la interpretación del criterio de “oferta económicamente más ventajosa”**, promoviendo criterios de adjudicación basados en
  - Mejor relación calidad/precio en el resultado final del contrato
  
  - Promoción de “Objetivos Sociales Comunes”: criterios de interés ambiental, social y de innovación derivados de la Estrategia Europa 2020

11



# III. La Reforma Pendiente

## *Directivas Europeas*

### D2014/24/UE sobre Contratación Pública

Apoyo a las **Pymes**, instando a los Estados Miembros a

- Fomentar activamente la división de lotes en los contratos,
- Justificar , por parte de los poderes adjudicadores, las razones por las cuales no se dividen los contratos.
- Limitar el número de lotes a que pueda licitar un determinado operador.

12

Además de defender las prerrogativas de las AA.PP. en base al interés general, la normativa debe **garantizar de forma transversal los principios generales de libre concurrencia, no discriminación y transparencia.**

### El Reto de la Trasposición para España:

¿Permite el actual diseño del TRLCSP encajar estas nuevas exigencias, o se evidencia la necesidad de una norma *ex novo*?



# IV. Conclusiones

***“En definitiva, la historia de la legislación de contratos es la crónica de un completo fracaso, sobre el que ya es hora de llamar la atención. Hemos creado, para alojar el mercado de compras públicas, un lugar enorme e inhóspito, incómodo, constrictivo y complicado de entender y gestionar (....)”***

13

Prof. Juan Alfonso Santamaría Pastor,  
Catedrático de Derecho Administrativo, UCM  
*La Contratación Pública: Problemas Actuales (2013)*, Consejo Consultivo de  
la Comunidad de Madrid




# IV. Conclusiones

MUCHAS GRACIAS POR SU  
ATENCIÓN

14

**BD**:CONSULTING  
Business Development · Public Affairs

 +34 666 470 358

 bbroseta@bdconsulting.es

 [www.bdconsulting.es](http://www.bdconsulting.es)



V Congreso Internacional  
Dependencia y Calidad de Vida  
**El reto de la cronicidad**