

## CRITERIOS ORIENTATIVOS DE DESARROLLO DEL TEMA DE LA CONVOCATORIA XXIII PREMIO DE INVESTIGACIÓN DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

### **Tema: “Los impactos económicos, laborales y sociales de la contratación pública en España”**

Como se recuerda en la Estrategia Nacional de Contratación Pública 2023-2026, la contratación pública es un instrumento esencial de las Administraciones públicas (estatales, autonómicas y locales) para proveerse de los bienes y servicios necesarios para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus fines. El recurso a las empresas privadas se canaliza a través de los contratos de obras, suministros o servicios, mediante los que las empresas privadas reciben una cantidad fija por realizar la prestación, pero también a través de contratos de concesión de obra pública o de concesión de servicios, más complejos en cuanto a la delimitación de los derechos y obligaciones de las partes, donde la entidad pública encomienda al privado la construcción y el mantenimiento de una obra o la gestión de un servicio de titularidad pública a cambio del derecho a explotarla comercialmente y, eventualmente también, del cobro de un precio.

La significación económica de la contratación pública es muy elevada, tanto en el total del gasto público como en porcentaje del PIB (14 por 100 del PIB anual europeo, estima la Unión Europea), con los consiguientes efectos dinamizadores en términos de crecimiento y empleo de los sectores empresariales que firman contratos con las Administraciones. En particular, en los sectores más ligados a la prestación de servicios públicos (de interés general, esenciales o estratégicos) las entidades públicas son las principales compradoras, como en los de la energía, el transporte, la gestión de residuos, la protección social, la sanidad o la educación, y en otros están llamadas a incrementar su papel como demandantes, como en el sector de la vivienda o el de la ciberseguridad y la defensa.

Sumado a lo anterior, es muy elevado el potencial de esta herramienta pública para contribuir al logro de objetivos transformadores estratégicos de carácter transversal, nacionales y europeos, de especial trascendencia e interés para el Consejo Económico y Social, como la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la economía circular; la protección del empleo, la inclusión social y la igualdad de género; el fomento de la investigación y la innovación; o la dinamización del ecosistema de pequeñas y medianas empresas y de las empresas de la economía social. Precisamente, y

a instancias de la Unión Europea, la toma en consideración de criterios de innovación, medioambientales y sociales en los procesos de contratación pública (la llamada “contratación pública estratégica”) es preceptiva en España desde 2017, siempre que los mismos guarden relación con el objeto del contrato, “en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos”<sup>1</sup>. No obstante, según la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, la inclusión de este tipo de criterios en los procedimientos contractuales es aún muy limitada, probablemente porque su establecimiento y el control de su cumplimiento resulta muy complejo<sup>2</sup>. Sin olvidar la importancia de la necesidad de una mayor profesionalización y formación del personal de las administraciones públicas responsables de implementar los procedimientos contractuales, así como de los órganos judiciales encargados de la eficaz aplicación de la nueva normativa de la contratación sostenible, inclusiva y estratégica.

Por último, el interés por profundizar en el estudio de la contratación pública en España también radica en el hecho de que buena parte de la inversión pública transformadora financiada con cargo a los fondos europeos asignados al Plan de Recuperación y Resiliencia español se esté canalizando por esta vía<sup>3</sup>.

Frente a sus evidentes potencialidades, la contratación pública, ámbito por excelencia de interacción entre el sector público y el privado para la consecución de fines de interés general se enfrenta también a ciertas dificultades. Así, cabe destacar la exposición a riesgos de gestión irregular y fraude por el gran volumen de recursos que moviliza, el elevado margen de discrecionalidad de la Administración contratante, la complejidad de los procedimientos, la en ocasiones falta de transparencia de los contratos y las debilidades de los mecanismos de supervisión, de control y de rendición de cuentas. Las prácticas fraudulentas en materia de contratación pública “socavan las instituciones, provocan desafección ciudadana respecto a los poderes públicos, falsean la competencia, alteran los mercados y provocan un aumento injustificado del coste de provisión de los bienes y servicios públicos”<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Artículo 1.3 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

<sup>2</sup> ORIESCON (2024): *Informe especial de supervisión relativo a la contratación estratégica en el 2023*.

<sup>3</sup> El Observatorio de la AIREF sobre el PRTR cifra los fondos ya licitados a través de la formalización de contratos públicos en 20.171 millones de euros (dato a 30 de septiembre de 2024). Otros 18.119 millones se han concedido a los operadores económicos en forma de subvenciones.

<sup>4</sup> Dictamen CES 8/2015, sobre *el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público*.

Por otro lado, en el caso de los contratos de concesión de obra o servicio, que están pensados para “articular diferentes formas de cooperación entre las autoridades públicas y el mundo empresarial para garantizar la financiación, construcción, renovación, gestión o mantenimiento de una infraestructura o la prestación de un servicio” (la denominada colaboración público-privada contractual)<sup>5</sup>, las dificultades para garantizar resultados ventajosos para los intereses de todos los actores implicados en estos grandes proyectos públicos se multiplican, debido a la enorme sofisticación del régimen económico-financiero de estos contratos y la larga duración de los mismos. Algunas de las debilidades de estas fórmulas han sido señaladas por el Tribunal de Cuentas Europeo: competencia insuficiente en el mercado que debilita la posición negociadora de los poderes adjudicadores (sobre todo en grandes infraestructuras); ineficacias similares a las que se observan en las fórmulas contractuales tradicionales, en forma de retrasos en la ejecución y sobrecostes; análisis previos con escenarios muy optimistas respecto a la futura demanda o utilización de la infraestructura o servicio; ausencia de análisis comparativos previos (de eficiencia, eficacia y equidad) con fórmulas de gestión del proyecto alternativas; distribución de riesgos entre los socios públicos y privados inadecuada, incoherente e ineficaz<sup>6</sup>.

Todas las consideraciones anteriores justifican la oportunidad de realizar una investigación en profundidad sobre la situación y perspectivas de la contratación pública en España, desde una óptica jurídica, económica, financiera y de las políticas públicas, que permita identificar áreas de mejora para que los poderes públicos aprovechen al máximo el conocimiento, la experiencia y la eficiencia del sector privado (con y sin ánimo de lucro) para satisfacer necesidades de interés general y, particularmente, para afrontar los retos transformadores de carácter estratégico a los que actualmente se enfrentan España y la Unión Europea.

---

<sup>5</sup> Definición incluida en el *Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el Derecho Comunitario en materia de contratación pública y concesiones*. COM(2004) 327 final.

<sup>6</sup> Tribunal de Cuentas Europeo: *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. Informe Especial nº 09/2018.