

2026

INFORME ESPECIAL DE SUPERVISIÓN DEL MERCADO CONCESIONAL EN ESPAÑA



OIReScon

OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y
SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN



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

Este módulo del Informe Anual de Supervisión fue aprobado por el Pleno de OIReScon en su reunión celebrada el día 20 de julio de 2026, de acuerdo con artículo 332.9 de la LCSP. La información contenida en este documento puede ser utilizada y reproducida en parte o en su integridad citando que procede de la OIReScon.

Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación

Avda. General Perón, 38 - 5.ª Planta - 28020 Madrid – Tel. +34 91 349 14 60

E-mail: oficinaindependientersc@hacienda.gob.es

Web: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/HomeOirescon.aspx>

ABREVIATURAS/SIGLAS

Abreviatura/Sigla	Denominación/Norma/Entidad
AGE	Administración General del Estado
APP	Asociación público-privada
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
C. A.	Comunidad Autónoma
CARM	Comunidad Autónoma de la Región de Murcia
CC. AA.	Comunidades Autónomas
CC. LL.	Corporaciones Locales
CPP	Comparador Público-Privado
CPV	Common Procurement Vocabulary (Vocabulario común de contratos públicos)
ENCP	Estrategia Nacional de Contratación Pública
EPEC	European PPP Expertise Center (Centro Europeo de Expertos en Asociaciones Público-Privadas)
EV	Estudio de viabilidad
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
IAS	Informe Anual de Supervisión
ICREF	Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia
IES	Informe Especial de Supervisión
ISFAS	Instituto Social de las Fuerzas Armadas
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
MUFACE	Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado
MUJEJU	Mutualidad General Judicial
NDFA	National Development Finance Agency (Irlanda)
OIReScon	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación
ONE	Oficina Nacional de Evaluación
PA	Precio de Adjudicación
PBL	Presupuesto base de licitación
PCAP	Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares
PLACSP	Plataforma de Contratación del Sector Público
PPP	Public Private Partnership
PPT	Pliego de Prescripciones Técnicas
PRI	Periodo de Recuperación de la Inversión
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RCSP	Registro de Contratos del Sector Público
RD	Real Decreto

STJUE	Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TIR	Tasa Interna de Retorno
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UTAP	Unidade Técnica de Acompanhamento de projectos (Portugal)
VAN	Valor Actual Neto
VEC	Valor estimado del contrato
WACC	Weighted Average Cost of Capital (Coste medio ponderado del capital)

ÍNDICE

I.	Introducción	14
II.	Planteamiento y alcance del IES	17
III.	Marco normativo de los contratos de concesión	19
IV.	Las cifras de la contratación pública concesional en 2025	23
1.	Las fuentes de información de los contratos de concesión	23
2.	Metodología	24
3.	Evolución de licitaciones de los contratos de concesión sobre el total de la contratación pública	28
A.	Evolución de las licitaciones en el periodo 2021-2025	28
B.	Volumen de contratos de concesión sobre el total de la contratación pública en 2025, por sector público	30
4.	Licitaciones de contratos de concesión por sectores durante 2025	32
A.	Licitaciones por sector público	32
B.	Variación de los contratos de concesión respecto a 2024	33
C.	Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025	35
D.	Distribución territorial	38
5.	Licitaciones por tipo de procedimiento	48
6.	Licitaciones por tipo de contrato	52
A.	Distribución del volumen de licitaciones por tipo de contrato en 2025	52
B.	Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025	54
C.	Análisis de los términos más recurrentes en las concesiones licitadas en España en 2025	57
7.	Lotes/contratos licitados distribuidos por tipo de resultado alcanzado en 2025	59
A.	Distribución del volumen de licitaciones según el resultado obtenido	59
B.	Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido	61
C.	Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025	62
8.	Evolución de las adjudicaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública en 2025	64
A.	Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025	64

B. Adjudicaciones por sector público con respecto al total de la contratación pública _____	66
9. Adjudicaciones de los contratos de concesiones durante 2025 _____	69
A. Adjudicaciones por sector público en 2025 _____	69
B. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 _____	70
C. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local _____	73
10. Contratos/lotas de concesión adjudicados que se articulan mediante lotes _____	79
A. Comparativa del importe adjudicado en 2024 y 2025 _____	79
B. Comparativa del número de contratos adjudicados en 2024 y 2025 _____	80
11. Promedios de duración de los procedimientos de licitación de los contratos de concesión _____	81
A. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento _____	82
B. Distribución de la duración del procedimiento por sector público y por tipo de procedimiento _____	84
C. Evolución de la duración en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento _____	85
12. Concurrencia en los procedimientos de licitación de los contratos de concesión _____	87
A. Por tipo de procedimiento _____	88
B. Por tipo de contrato _____	94
13. Lotas/contratos adjudicados en 2025, a los que ha concurrido un único licitador _____	98
14. Reducción económica en el precio de adjudicación, respecto al presupuesto base de licitación _____	100
15. Volumen por importe económico de los contratos de concesión: Valor estimado del contrato _____	101
A. Distribución por sectores _____	102
B. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025 _____	105
C. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico y Local _____	108
D. Comparativa Valor Estimado del Contrato vs Presupuesto Base de Licitación sin impuestos. _____	110
V. La Oficina Nacional de Evaluación _____	112

1. El informe del artículo 333 LCSP _____	112
2. La actividad de ONE _____	114
A. Solicitudes recibidas _____	115
B. Solicitudes archivadas por inadmisiones y desistimientos _____	121
C. Informes ONE _____	123
D. Seguimiento de las licitaciones de concesión informadas por ONE _____	128
E. Experiencia adquirida mediante la actividad de ONE _____	129
VI. Relaciones con las Comunidades Autónomas _____	136
1. Oficinas Autonómicas creadas como órgano propio equivalente a ONE y los convenios de adhesión a esta Oficina _____	136
A. Oficina Andaluza de Evaluación Financiera _____	136
B. Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra _____	137
C. Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia (ICREF) _____	137
D. Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid _____	138
E. Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats – Generalitat de Catalunya _____	139
F. Oficina de Evaluación Financiera de la C. A. de Castilla–La Mancha _____	139
G. Junta Consultiva de contratación administrativa de Castilla y León _____	140
H. Junta asesora de contratación pública del País Vasco _____	140
I. Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunitat Valenciana _____	141
J. Oficina de Evaluación financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia _____	141
K. Junta Consultiva de contratación administrativa de Illes Balears _____	141
2. Convenios de adhesión de CC. AA. a ONE _____	142
3. Compromisos adquiridos en la Estrategia Nacional de Contratación Pública _____	143
VII. Convenio con el Banco Europeo de Inversiones _____	145
1. Antecedentes _____	145
2. Revitalización del mercado español de la PPP _____	146
A. Entrevistas con el Sector Público _____	147
B. Entrevistas con el sector privado _____	148

C. Análisis del mercado de las PPP en determinados países de la UE	152
3. Recomendaciones estratégicas	162
VIII. Conclusiones	165
IX. Recomendaciones	171

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Evolución de las licitaciones por importe económico	28
Tabla 2. Evolución del número de licitaciones	29
Tabla 3. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público e importe económico	30
Tabla 4. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público y número de licitaciones	31
Tabla 5. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por sector público, en número de expedientes e importe económico	32
Tabla 6. Variación respecto a 2024 por importe y número de licitaciones	33
Tabla 7. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por importe económico	35
Tabla 8. Evolución en el periodo 2021-2025 por número de licitaciones	36
Tabla 9. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autonómico	38
Tabla 10. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Local	41
Tabla 11. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Autonómico	44
Tabla 12. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Local	46
Tabla 13. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de procedimiento, en número de expediente e importe económico	48
Tabla 14. Contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV	51
Tabla 15. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de contrato, en número de expediente e importe económico	52
Tabla 16. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato e importe económico	54
Tabla 17. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato y número de expedientes	55

Tabla 18. Distribución del número de licitaciones por resultado obtenido ____	59
Tabla 19. Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido _____	61
Tabla 20. Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025 _____	63
Tabla 21. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por importe _____	64
Tabla 22. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por número de lotes/contratos adjudicados _____	65
Tabla 23. Adjudicaciones por sector público y por importe de adjudicación _	66
Tabla 24. Adjudicaciones por sector público y por número de adjudicaciones	67
Tabla 25. Adjudicaciones por sector público en 2025, por número de lotes/contratos adjudicados y por importe de adjudicación _____	69
Tabla 26. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público e importe de adjudicación _____	70
Tabla 27. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público y número de contratos/lotes _____	71
Tabla 28. Distribución territorial del Sector Público Autonómico por importe adjudicado _____	73
Tabla 29. Distribución territorial del Sector Público Local por importe adjudicado _____	75
Tabla 30. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local por número de contratos/lotes en 2025 _____	77
Tabla 31. Comparativa del importe adjudicado de contratos de concesión con o sin lotes _____	79
Tabla 32. Comparativa del número de expedientes adjudicados con o sin lotes _____	80
Tabla 33. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento _____	82
Tabla 34. Distribución de la duración del procedimiento por sector público y por tipo de procedimiento _____	84
Tabla 35. Evolución de la duración en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento _____	86
Tabla 36. Número de licitadores por tipo de procedimiento en 2025 _____	88
Tabla 37. Número de licitadores por tipo de procedimiento y sector público _	90
Tabla 38. Evolución del número de licitadores medio en 2021-2025 por tipo de procedimiento _____	92

Tabla 39. Número de licitadores por tipo de contrato en 2025 _____	94
Tabla 40. Número de licitadores por tipo de contrato y sector público _____	95
Tabla 41. Evolución del número medio de licitadores en 2021-2025 por tipo de contrato _____	97
Tabla 42. Número de lotes/contratos e importe adjudicado en 2025 según el número de licitadores _____	99
Tabla 43. Reducción económica media en el precio de adjudicación respecto al presupuesto base de licitación _____	100
Tabla 44. Valor estimado de los contratos de concesión en 2025 por sector público _____	102
Tabla 45. Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2024 en términos de VEC _____	104
Tabla 46. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025 por VEC _____	105
Tabla 47. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico y Local _____	108
Tabla 48. Comparativa VEC vs PBL en el periodo 2021-2025 _____	110
Tabla 49. Número de solicitudes de informe ordinario y de evaluación básica hasta diciembre 2025 _____	117
Tabla 50. Tipología de las solicitudes recibidas _____	118
Tabla 51. Ámbito territorial de las solicitudes recibidas _____	119
Tabla 52. Sectores de actividad sobre los que ONE ha recibido solicitud ____	121
Tabla 53. Estado de las solicitudes a 31 de diciembre de 2025 _____	122
Tabla 54. Propuestas de informe elevadas al Pleno hasta el 31 de diciembre de 2025 _____	123
Tabla 55. Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informes aprobados por ONE _____	124
Tabla 56. Determinación de la duración máxima de los proyectos concesionales informados _____	127
Tabla 57. Resumen conclusiones de las entrevistas con el Sector Público _	148
Tabla 58. Resumen conclusiones de las entrevistas con el sector privado _	152
Tabla 59. Análisis del mercado de las PPP en derecho comparado europeo	161

ÍNDICE DE GRÁFICOS E ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Correspondencia de la figura del extinto contrato de gestión de servicios públicos en la actual normativa _____	20
--	----

Gráfico 1. Evolución de las licitaciones por importe económico _____	28
Gráfico 2. Evolución del número de licitaciones _____	29
Gráfico 3. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público e importe económico _____	30
Gráfico 4. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público y número de licitaciones _____	31
Gráfico 5. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por sector público, en número de expedientes e importe económico _____	33
Gráfico 6. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por importe económico _____	35
Gráfico 7. Evolución en el periodo 2021-2025 por número de licitaciones _____	36
Gráfico 8. Evolución de las licitaciones de concesión en el periodo 2021-2025, por sector público, importe PBL y número de expedientes _____	37
Gráfico 9. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autonómico _____	39
Ilustración 2. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autonómico durante 2025 _____	40
Gráfico 10. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Local _____	42
Ilustración 3. Distribución territorial del volumen por importe económico en el Sector Público Local durante 2025 _____	43
Gráfico 11. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Autonómico _____	45
Gráfico 12. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Local _____	47
Gráfico 13. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de procedimiento, en número de expediente e importe económico _____	49
Gráfico 14. Evolución de licitaciones por tipo de procedimiento en el periodo 2021-2025 por importe PBL (mill €) y número de expedientes _____	50
Gráfico 15. Contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV _____	51
Gráfico 16. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de contrato, en número de expediente e importe económico _____	53
Gráfico 17. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato e importe económico _____	54
Gráfico 18. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato y número de expedientes _____	55

Gráfico 19. Evolución en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato, importe y número de expedientes _____	56
Ilustración 4. Densidad media de los contratos de concesión en el 2025 ____	57
Ilustración 5. Términos más recurrentes en las concesiones licitadas en España en 2025 _____	58
Gráfico 20. Distribución del número de licitaciones por resultado obtenido ____	60
Gráfico 21. Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido _____	62
Gráfico 22. Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025 _____	63
Gráfico 23. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por importe _____	64
Gráfico 24. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por número de lotes/contratos adjudicados _____	65
Gráfico 25. Adjudicaciones por sector público y por importe de adjudicación	67
Gráfico 26. Adjudicaciones por sector público y por número de adjudicaciones _____	68
Gráfico 27. Adjudicaciones por sector público en 2025, por número de lotes/contratos adjudicados y por importe de adjudicación _____	69
Gráfico 28. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público e importe de adjudicación _____	70
Gráfico 29. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público y número de contratos/lotes _____	71
Gráfico 30. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por Sector Público, importe y número de contratos/lotes _____	72
Ilustración 6. Distribución territorial del Sector Público Autonómico por importe adjudicado (% sobre el total) durante 2025 _____	74
Ilustración 7. Distribución territorial del Sector Público Local por importe adjudicado (% sobre el total) durante 2025 _____	76
Gráfico 31. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local por número de lotes/contratos en 2025 _____	78
Gráfico 32. Importe adjudicado en 2025 de contratos de concesión con o sin lotes _____	79
Gráfico 33. Número de expedientes adjudicados en 2025 con o sin lotes ____	80
Gráfico 34. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento _____	83

Gráfico 35. Distribución de la duración media por sector público y por tipo de procedimiento	84
Gráfico 36. Evolución de la duración media en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento	87
Gráfico 37. Media y mediana de licitadores por tipo de procedimiento en 2025	89
Gráfico 38. Número de licitadores por tipo de procedimiento y sector público	91
Gráfico 39. Evolución del número de licitadores medio en 2021-2025 por tipo de procedimiento	93
Gráfico 40. Media y mediana de licitadores por tipo de contrato en 2025	94
Gráfico 41. Número de licitadores por tipo de contrato y sector público	96
Gráfico 42. Evolución del número medio de licitadores en 2021-2025 por tipo de contrato	98
Gráfico 43. Número de lotes/contratos e importe adjudicado en 2025 según el número de licitadores	99
Gráfico 44. Reducción económica media en el precio de adjudicación, respecto al presupuesto base de licitación	101
Gráfico 45. Valor estimado de los contratos de concesión en 2025 por sector público	103
Gráfico 46. Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2024 en términos de valor estimado	104
Gráfico 47. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025 por VEC	105
Gráfico 48. Evolución de las licitaciones (2021-2025), por sector público, valor estimado y número de expedientes	107
Gráfico 49: Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico	109
Gráfico 50. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Local	109
Gráfico 51. Comparativa VEC vs PBL sin impuestos en el periodo 2021-2025	110
Ilustración 8. Estructura OIReScon – ONE	112
Ilustración 9. Informe preceptivo de ONE	113
Ilustración 10. Organización y funcionamiento de ONE (según Orden ONE)	114
Gráfico 52. Número de solicitudes recibidas	115
Gráfico 53. Evolución temporal de las solicitudes de informe a ONE	116

Gráfico 54. Comparativa del número de solicitudes informe ONE durante los años 2022, 2023, 2024 y 2025	116
Gráfico 55. Número de solicitudes de informe ordinario y de evaluación básica hasta diciembre 2025	117
Gráfico 56: Tipología de las solicitudes recibidas	118
Gráfico 57. Ámbito territorial de las solicitudes recibidas	119
Ilustración 11. Origen de las solicitudes recibidas entre 2022-2025 (CC. AA. y CC. LL.)	120
Gráfico 58. Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informes aprobados por ONE	125
Gráfico 59. Informes ONE según VEC	129
Gráfico 60. Resultados obtenidos por las solicitudes recibidas	130
Ilustración 12. Conclusiones sobre las cifras de la contratación pública concesional	169
Ilustración 13. Conclusiones generales	170

I. Introducción

El marco normativo de las concesiones en la Unión Europea tiene su pilar fundamental en la [Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014](#), relativa a la adjudicación de contratos de concesión (en adelante, Directiva 2014/23/UE). Dicha Directiva ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014](#) (en lo sucesivo, LCSP).

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

Diversos estudios realizados desde distintas perspectivas ponen en valor las virtudes y los efectos multiplicadores directos de la inversión en infraestructura pública, tanto por el potencial de arrastre en su materialización en cuanto a crecimiento económico y empleo, como por el hecho de que sus resultados aumentan los niveles de competitividad de las empresas y el bienestar de la ciudadanía. A su vez, la forma de llevar a cabo dichas inversiones a través de la asociación público-privada (APP) puede suponer una vía para potenciar la eficiencia del gasto público implicado.¹

No obstante, buena parte de los instrumentos de contratación pública son, en sentido amplio, una manifestación de colaboración público-privada, pero su figura de aplicación más principal o directa es la de los contratos de concesión que son objeto de este informe especial de supervisión (IES).

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

¹ Una referencia a este respecto se encuentra en la exposición de motivos del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del PRTR, que, al hablar de la nueva figura de los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTES), señala el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, siendo la colaboración público-privada clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores.

La nota característica de este tipo de contratos, de acuerdo con su regulación actual, es que la explotación de las concesiones de obras o servicios implica la transferencia de un riesgo operacional al concesionario en la explotación de dichas obras o servicios, abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos.

Dando continuidad al [Informe Especial de Supervisión \(IES\) publicado en 2023 sobre el mercado concesional español en 2022](#), la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) pretende abordar en este informe un análisis actualizado de la realidad concesional en España y de su evolución reciente. El estudio se articula en torno a la actividad de análisis y supervisión de la información y los datos relativos a los contratos de concesión registrados en 2025 en la [Plataforma de Contratación del Sector Público](#) (PLACSP) y agregados con los correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas, con el objetivo de fundamentar sus conclusiones en la evidencia empírica lo más completa disponible.

Además, este IES incorpora los datos relativos a la actividad desarrollada por la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) desde su puesta en marcha, así como la experiencia acumulada en el análisis de proyectos concesionales durante estos años. Conviene recordar que ONE es un órgano colegiado integrado en OIReScon, cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión que cuentan con algún tipo de aportación pública, en los términos establecidos en el artículo 333.3 de la citada LCSP. A partir de los resultados del trabajo realizado desde su puesta en marcha en 2022, se lleva a cabo un examen de su actividad, atendiendo tanto a las principales características de las solicitudes de informe recibidas (distribución temporal y geográfica o sector de actividad, inadmisiones y desistimientos, entre otros aspectos), como a los distintos proyectos concesionales sobre los que se ha emitido informe. En este análisis se incluyen cuestiones como la efectiva transferencia del riesgo operacional al concesionario, su sostenibilidad financiera, la adecuación del plazo concesional propuesto y el seguimiento de los criterios establecidos por ONE en las licitaciones realizadas.

Otro aspecto que ha tenido importancia en la actividad de ONE son las actuaciones de coordinación con las oficinas autonómicas que desempeñan funciones análogas, en cumplimiento de lo recogido en la [Estrategia Nacional de Contratación Pública \(ENCP\)](#)².

Por último, otro de los elementos que ha supuesto un relevante apoyo de carácter técnico para la actividad de ONE ha sido el convenio suscrito con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), cuya implementación durante los años

² Aprobada por OIReScon el 28 de diciembre de 2022 y publicada en la PLASCP el 23 de febrero de 2023.

2024 y 2025 ha tenido un impacto favorable en el desarrollo de las funciones de ONE, en los términos en que queda recogido en el apartado VII de este mismo Informe.

En definitiva, el informe tiene por objeto continuar con el análisis del mercado concesional iniciado con el IES sobre los contratos de concesión publicado en 2023 para, a partir de los datos registrados en los últimos ejercicios, analizar los principales elementos y características que permitan describir la situación reciente de la contratación pública de concesiones. El análisis se apoya también en la experiencia adquirida con la propia actividad de ONE y la colaboración con el BEI en el marco del convenio de colaboración, de cara a poder extraer conclusiones sobre el funcionamiento del mercado concesional en España e identificar posibles ámbitos de mejora.

Este IES es consecuencia del ejercicio de las funciones que tiene legalmente encomendadas OIReScon en el [artículo 332](#) de la LCSP, utilizando para su elaboración la información y datos disponibles sobre la contratación concesional. En particular, puede señalarse que, entre las funciones de la Oficina, el artículo 332.6.b) de la LCSP le atribuye la de *“velar por la correcta aplicación de la legislación de la contratación pública a los efectos de detectar incumplimientos específicos o problemas sistémicos”*.

II. Planteamiento y alcance del IES

El planteamiento con el que se aborda la elaboración de este IES, parte de los análisis que se realizaron en el anterior IES de concesiones y que conviene volver a recoger en este, con la finalidad de ofrecer una visión lo más ajustada a la realidad de la situación que vive la situación del mercado concesional y permite establecer comparaciones que ayuden a valorar su evolución.

Como punto de partida se ha considerado conveniente remitir al mencionado [IES publicado en 2023 sobre el mercado concesional español en 2022](#) en lo referente al **marco normativo de los contratos de concesión**, tanto en lo que respecta a la tradición concesional en España y a su evolución normativa, como a la configuración de la regulación europea, que culmina en la Directiva 2014/23/UE y su transposición al ordenamiento jurídico español mediante la LCSP.

En primer lugar, uno de los aspectos principales de este IES lo constituye el análisis específico de **los datos y la información** que se han registrado sobre estos contratos en las diferentes plataformas de contratación ciñéndonos al último ejercicio completo disponible. Como es habitual, se trata de un estudio, de carácter predominantemente cuantitativo, basado en las principales **cifras** correspondientes a los **contratos de concesión registrados en 2025** en la PLACSP, y a los datos agregados de las plataformas autonómicas.

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

Dentro del apartado dedicado a analizar los principales aspectos de la **actividad** llevada a cabo por **ONE** en la elaboración y aprobación de los informes del artículo 333.3 de la mencionada LCSP, se incluye un análisis crítico de la **experiencia adquirida** en la labor desarrollada por ONE desde su puesta en funcionamiento a principios de 2022, para recoger los principales aspectos que se deducen del trabajo en los análisis de proyectos de concesión realizados a lo largo de estos años.

Como el informe aborda la situación de los contratos de concesión a nivel nacional, los análisis de la actividad derivada de lo dispuesto en el artículo 333.3 de la LCSP, no podía quedarse circunscrita a ONE, por lo que se incluye una referencia a los **órganos autonómicos con funciones análogas**. Junto a ello, se recogen los resultados de los encuentros de coordinación mantenidos entre ONE y estas oficinas autonómicas, en el marco del objetivo que, con carácter vinculante, se refleja en la ENCP (2023-2026) de *“difundir los criterios para evaluar la sostenibilidad de los pliegos de los contratos de concesión previstos*

en el art. 334.1.b) LCSP, utilizados por la Oficina Nacional de Evaluación y entidades con funciones análogas en sus informes”.

Finalmente, se presentan los principales resultados de los trabajos realizados en el marco del **convenio de colaboración con el BEI** que incluyen, entre otros aspectos, actividades de capacitación técnica para ONE y el análisis de la situación del mercado concesional en España, incorporándose recomendaciones estratégicas derivadas tanto del análisis comparado de la gestión de los contratos de concesión en determinados países de nuestro entorno como de las opiniones de diferentes agentes públicos y privados consultados al efecto.

Finalmente, el informe recoge las **conclusiones** derivadas del análisis realizado, así como las **recomendaciones** que de aquellas se desprenden.

III. Marco normativo de los contratos de concesión

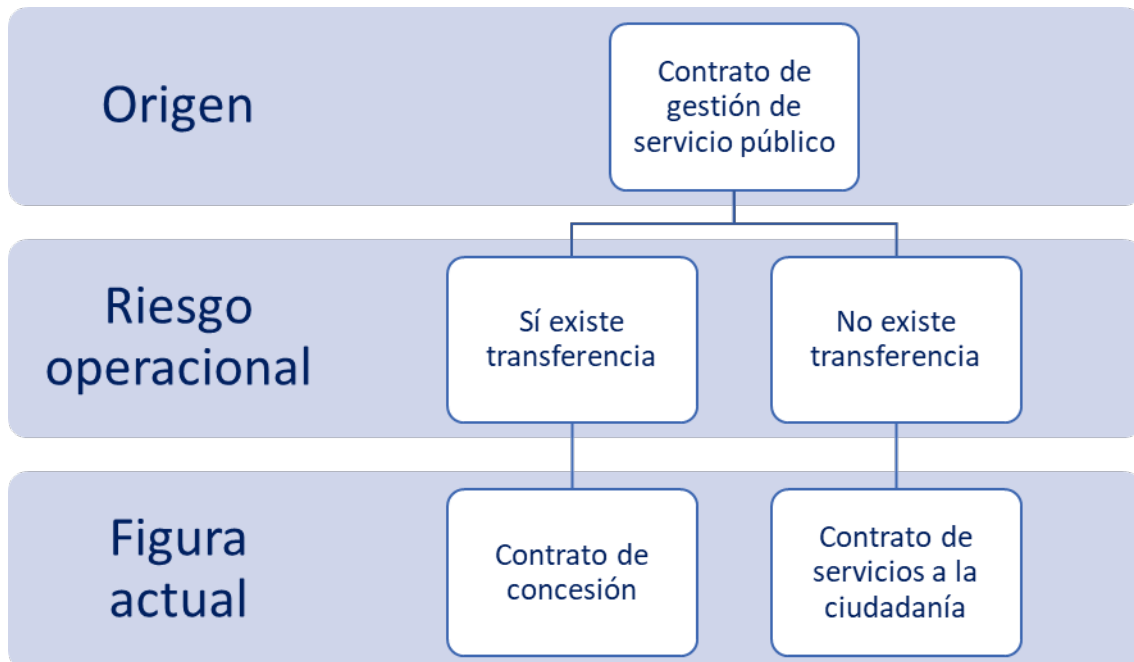
El marco normativo de los contratos de concesión ya fue analizado en detalle en el [IES relativo a los contratos de concesión en 2022](#). Por ello, para una exposición más completa puede acudir al apartado correspondiente de dicho informe, cuyo contenido se da aquí por reproducido, limitándose el presente documento a exponer sintéticamente los elementos más relevantes de esta regulación y las modificaciones que se hayan producido desde entonces.

La regulación actual de los contratos de concesión sigue contenida en la [Directiva 2014/23/UE del Parlamento y del Consejo, relativa a la adjudicación de contratos de concesión](#), y la vigente LCSP, mediante la que se procedió a la transposición de dicha Directiva al ordenamiento español. Entre las principales novedades introducidas por esta norma destaca la desaparición del contrato de gestión de servicios públicos y la configuración de la concesión de servicios como una categoría contractual autónoma, junto a la concesión de obras, conforme al concepto amplio de concesión desarrollado por el Derecho de la UE.

Esta regulación define los elementos esenciales del contrato de concesión delimitando el concepto central de “**riesgo operacional**”, cuya asunción por el concesionario distingue esta modalidad contractual de los contratos públicos ordinarios. La transferencia del riesgo operacional supone la posibilidad de que el concesionario no recupere, en condiciones normales de funcionamiento, las inversiones realizadas ni cubra los costes que haya sufragado para explotar las obras o los servicios adjudicados.

Dado que el elemento definidor de los contratos de concesión es la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos previstos en el artículo 14 de la LCSP, para aquellos supuestos en los que dicho riesgo no se transfiere y permanece asumido por la Administración, la Ley introdujo en su artículo 312 una nueva categoría contractual referida a los contratos de servicios que conlleven prestaciones directas a favor de la ciudadanía. Este precepto abrió una vía para la articulación jurídica de aquellos contratos que, aun implicando prestaciones directas a favor de la ciudadanía, no reúnen los requisitos establecidos por la LCSP para ser configurados como concesiones, al no producirse la transferencia del riesgo operacional al contratista, cubriendo así el espacio dejado por la supresión de la figura del contrato de gestión de servicios públicos.

Ilustración 1. Correspondencia de la figura del extinto contrato de gestión de servicios públicos en la actual normativa



Este modelo contractual se utilizaría para la contratación de prestaciones que la Administración ofrece a los ciudadanos a través de un tercero que puede verse remunerado total o parcialmente por tarifas abonadas directamente por los usuarios del servicio. Sin embargo, en estos contratos el riesgo operacional se mantiene sustancialmente en la Administración, sin que exista una transferencia del riesgo operacional desde la Administración al contratista, más allá del riesgo y ventura propio definido en cualquier contrato público.

Como también se recogía en el IES relativo a los contratos de concesión en 2022, otro aspecto fundamental en la regulación de este tipo de contratos es la determinación de su plazo de **duración**, que la LCSP vincula al período necesario para la recuperación de las inversiones realizadas por el concesionario. Este plazo se determina conforme a la metodología establecida en el artículo 10 del RD 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Esta metodología se basa en la actualización de los flujos netos de caja previstos mediante una tasa de descuento calculada a partir del rendimiento medio de la deuda del Estado a diez años correspondiente a los seis meses precedentes, incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos.

No obstante, desde la publicación y entrada en vigor de la LCSP, se han producido modificaciones normativas que han afectado a la tasa de descuento a aplicar a la hora del cálculo del periodo de recuperación de las inversiones.

Por un lado, para aquellos contratos de concesión financiados con cargo a fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), el artículo 56 del [Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#) establece una tasa de descuento mayor, para la actualización de los flujos de caja esperados de los proyectos concesionales, al configurarla como el rendimiento medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a 30 años**, incrementado en un **diferencial de hasta 300 puntos básicos**.

Por otro lado, la [Disposición final décima del Real Decreto-ley 7/2026](#), de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, introduce una nueva **disposición adicional quincuagésima séptima** a la Ley 9/2017, estableciendo un nuevo régimen jurídico aplicable a los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública, disponiendo en su apartado c) que:... ***“El plazo máximo previsto en el artículo 29.6 podrá incrementarse hasta los ochenta años, quedando determinado de acuerdo con el período estimado de recuperación de la inversión.***

Asimismo, para la tasa de descuento, dispone el apartado “d) *No será obligatoria la aplicación de la tasa de descuento prevista en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, pudiendo adoptarse para el cálculo del período de recuperación de la inversión una tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la **deuda del Estado a diez años** en los últimos seis meses, y el resultado de incrementar dicho rendimiento por un **diferencial de 400 puntos básicos**”.*

Estas dos modificaciones han introducido un cambio sustancial a la hora de determinar el periodo de recuperación de las inversiones conforme a la formulación inicial de la LCSP, pues con ello, se estarían utilizando tasas de descuento distintas en función de la forma de financiación de los contratos de concesión, en el primer caso, y de la naturaleza del objeto contractual, en el segundo.

Finalmente, con respecto al proceso de evaluación de las Directivas de contratación pública iniciado por la Comisión Europea, OIReScon presentó un [documento con las propuestas](#) que, a juicio de esta oficina, se deberían abordar en este proceso de evaluación. Dichas propuestas fueron reiteradas [nuevamente en enero de 2026](#) en el marco del proceso de consulta pública abierto por la propia Comisión Europea.

Conviene destacar aquí las relativas a la adjudicación de los contratos de concesión, contemplados en la Directiva 2014/23/UE, y que fueron las siguientes:

- o Abordar la clarificación de determinados conceptos jurídicos indeterminados que evite un tratamiento diferenciado entre los Estados miembros de conceptos clave en los contratos de concesión. En concreto, destaca la incertidumbre interpretativa sobre el concepto de “**transferencia de riesgo operacional**”, elemento definitorio de los contratos de concesión.
- o Valorar la modificación de las disposiciones relativas a la duración de los contratos de concesión para que, previa justificación adecuada en el expediente, los órganos de contratación puedan tomar en consideración criterios adicionales a los estrictamente vinculados al período de recuperación de la inversión para la determinación del **plazo concesional**, permitiendo así establecer una duración superior a la resultante de la mera aplicación de parámetros financieros de carácter cuantitativo.

Este proceso de evaluación de las directivas resulta esencial y oportuno para abordar los principales problemas detectados tanto en la aplicación de la Directiva 2014/23/UE como en su trasposición al ordenamiento jurídico español. Las propuestas contenidas en estos documentos pivotan fundamentalmente, sobre dos cuestiones que la experiencia acumulada de ONE ha puesto de manifiesto como especialmente problemáticas, como son la adecuada configuración y efectiva transferencia del riesgo operacional al concesionario como elemento definidor de la concesión, y las limitaciones a la hora de determinar el plazo de duración de los contratos de concesión, vinculado con la rentabilidad y la sostenibilidad económico-financiera de los proyectos.

IV. Las cifras de la contratación pública concesional en 2025

1. Las fuentes de información de los contratos de concesión

Siguiendo la metodología utilizada en el [Módulo I: Las cifras de la contratación pública en 2025 del IAS 2026](#), PLACSP y las plataformas autonómicas operan como canales primarios de publicidad y acceso no discriminatorio a la licitación, proporcionando un repositorio de datos y documentos cuya estructura y gestión resultan esenciales para aumentar la calidad y mejorar el análisis de los procedimientos contractuales, contenidos en el conjunto de datos abiertos que proporcionan estas plataformas.

Por otro lado, al igual que en dicho Módulo I, no se considera adecuado la utilización de los datos que ofrece el Registro de Contratos del Sector Público (RCSP) dadas sus limitaciones como fuente de datos que también se recogen en el módulo³.

En consecuencia, siguiendo la metodología utilizada de forma reiterada por esta Oficina, para el análisis de las cifras de la contratación en España conviene basarse preferentemente en la información disponible en formato de datos abiertos (*Atom*) que ofrecen PLACSP, con los datos correspondientes a todos los perfiles de contratante integrados en ella, y las plataformas autonómicas, que incluyen la información de aquellos perfiles no incorporados en la plataforma estatal⁴. Este enfoque permite obtener información más completa, actualizada y explotable que la disponible en otras fuentes.

Con este propósito, OIReScon ha realizado un esfuerzo de agregación y homogeneización de los datos procedentes del conjunto de plataformas existentes, no exento de dificultades, como se manifiesta en algunos apartados del presente análisis.

Para finalizar, hay que señalar que la ya mencionada ENCP recoge como uno de sus objetivos principales la necesidad de *“Generalizar el uso de la contratación electrónica en todas las fases del procedimiento, y establecer una*

³ La información que ofrece el Registro de Contratos del Sector Público (RCSP), regulado en el artículo 346 de la LCSP, se presenta de forma agregada, sin posibilidad de desglose ni de búsqueda individualizada, y con un notable desfase temporal. Por el contrario, los datos abiertos ofrecidos por las plataformas de contratación pública (conforme al artículo 347 de la LCSP) presentan mayor actualidad, riqueza informativa y capacidad de explotación, si bien también presentan ciertas limitaciones, igualmente analizadas por esta Oficina.

⁴ Éstas son: [Plataforma de Contratación de la Generalitat de Cataluña](#), [Plataforma de Contratación del Gobierno Vasco](#), [Plataforma de Contratación de la Rioja](#), [Plataforma de Contratación de la C. de Madrid](#), [Plataforma de Contratos Públicos de Galicia](#), [Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía](#) y [Plataforma de Contratación del Gobierno de Navarra](#).

Estrategia Común de Datos de Contratación” (Objetivo E). En particular, la actuación E.2.a) prevé “Establecer un modelo para el intercambio de datos entre el Estado y las CCAA”, a partir del “Listado final de datos relevantes” que se acuerde en la Sección del Comité de cooperación relativa a la información cuantitativa y estadística en materia de contratación pública⁵. Estos datos deberán quedar armonizados, para garantizar su agregabilidad y comparabilidad. Además, la información deberá, siempre que proceda, estar sistematizada conforme a los formatos y estándares adoptados por la Unión Europea en sus formularios electrónicos.

2. Metodología

Establecer la metodología como marco de análisis es fundamental en todo procedimiento de supervisión. La metodología está condicionada por las limitaciones que se derivan de las fuentes de información, entre las que destaca la heterogeneidad o asimetría con la que presentan la información las distintas plataformas de contratación. En este contexto, el objetivo principal consiste en obtener la máxima y más coherente descripción y caracterización de la contratación pública concesional que se ha desarrollado en España en los últimos años y, especialmente, durante 2025.

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

- Todo el tratamiento y explotación de datos se realiza con el objetivo principal de ofrecer la información más completa posible de la contratación en materia de concesiones, bajo dos ejes distintos. Por una parte, se procura que los indicadores estadísticos utilizados sean completos para el conjunto del sector público. Desde otro punto de vista, se intenta describir en el análisis todas las fases existentes en el procedimiento de contratación, a partir de los datos disponibles.
- Se parte de la información contenida en los **datos abiertos** de PLACSP (perfiles de los órganos de contratación integrados en ella) que también incluye la información incorporada por parte de las plataformas de contratación de las CC. AA. (perfiles de órganos de contratación agregados), obteniéndose el resultado del procesamiento o elaboración que, a partir de ellos, realiza OIReScon. En concreto, los datos y gráficos ofrecidos en este apartado se basan en el resultado del procesamiento de dos conjuntos de archivos de datos abiertos, denominados “Licitaciones publicadas en los perfiles de contratante ubicados en la Plataforma de

⁵ El Comité de cooperación en materia de contratación pública se encuentra regulado en el artículo 329 de la LCSP, y la elaboración, aprobación y funcionamiento de la Estrategia Nacional de Contratación Pública se establece en el artículo 334 del mismo texto legal.

Contratación del Sector Público, excluyendo los contratos menores” y “Licitaciones publicadas en la Plataforma mediante mecanismos de agregación, excluyendo los contratos menores”, que el Ministerio de Hacienda publica en la siguiente dirección:

https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/licitaciones_plataforma_contratacion.aspx

- Como es habitual en los análisis de OIReScon, la extracción de los datos se realizó a **31 de marzo de 2026**.
- Dentro de las labores de **homogeneización** de datos procedentes de las diversas plataformas realizadas por OIReScon, debe destacarse particularmente la efectuada (en algunos casos de forma manual) para obtener la clasificación de organismos y entidades contratantes de cada Plataforma, con el fin de delimitar con la mayor precisión posible los tres ámbitos que definen la organización territorial del Estado (ámbitos estatal, autonómico y local).
- Dentro de la categoría de **concesiones de servicios** se incluyen tanto la “concesión de servicios” en sentido estricto, como la ya extinta categoría de “gestión de servicios públicos”, bajo la que todavía se registran contratos en PLACSP. Del mismo modo, se incluyen dentro de la categoría de **concesiones de obras** tanto la “concesión de obras” en sentido estricto como la ya extinta categoría de “concesión de obras públicas”, que también contiene registros en PLACSP.
- En cuanto a los importes, el valor más utilizado es Presupuesto Base de Licitación (**PBL**) sin impuestos, dado que es el importe que siempre está presente en los datos abiertos.
- Dadas las características diferenciadoras de los contratos de concesión, en algún caso también se ha utilizado el Valor Estimado del Contrato (**VEC**)⁶, que refleja el interés económico del contrato de forma singular en este tipo de contratos, ya que en ellos se suele contar con ingresos de naturaleza privada que forman parte del VEC.
- Del mismo modo se ha utilizado el Importe o Precio de Adjudicación (**PA**) sin impuestos, dada la relevancia del concepto, aunque en el caso de los contratos de concesión, ofrece determinadas dificultades como su confusión con el canon que, en su caso, deba abonar el concesionario.

⁶ No sin dificultades, ya que la interpretación y aplicación de su configuración a través del artículo 101 de la LCSP, en muchas ocasiones entraña dudas para los órganos de contratación, lo cual tiene un importante impacto en la calidad del dato registrado en PLACSP.

- A lo largo del presente informe, todas las referencias que se hagan a importe (PBL, VEC, PA) se entenderán siempre sin impuestos y **en millones de euros**.
- Para cada expediente de contratación se asigna el **año de licitación** conforme a las reglas siguientes:
 - o El año de la fecha de publicación del primer anuncio de licitación.
 - o En caso de no disponer de ningún anuncio de licitación, el año de publicación del primer anuncio de adjudicación.
 - o En caso de no disponer ni de anuncios de licitación ni de adjudicación, el año de publicación del primer anuncio de desistimiento o renuncia.
 - o Si no se dispone de la fecha de publicación de ninguno de los anuncios anteriores, el año de la primera entrada en datos abiertos relativa a la licitación o expediente en cuestión.
- El estudio que se realiza en el apartado referido a los resultados obtenidos en los procedimientos de licitación únicamente puede realizarse por número de lotes, al no estar disponible dicha distribución por importe económico en los lotes correspondientes a las plataformas de contratación autonómicas que no se encuentran integradas en PLACSP.
- En los análisis que se realizan en los indicadores donde intervienen los importes de adjudicación, a efectos de su referencia temporal se considera como **año de adjudicación**:
 - o El año de publicación del primer anuncio de adjudicación.
 - o En caso de no disponer de ningún anuncio de adjudicación, se considera como año de adjudicación el año de publicación del primer anuncio de formalización.
 - o En el supuesto de no disponer de ninguno de los anteriores, se considera como año de adjudicación el año de licitación según las reglas de cálculo indicadas más arriba.

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

- En el análisis efectuado relativo a los **promedios de duración** de los procedimientos de licitación por tipología, el momento de la formalización se asigna con la fecha del primer anuncio de formalización que se encuentre registrado en la plataforma y se compara con la fecha de licitación.

- Como se ha mencionado anteriormente, en el tratamiento de la información obtenida se han encontrado ciertos **errores o divergencias** en la introducción o el volcado de información por parte de los órganos de contratación.

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

Dicho lo anterior, con el fin de garantizar la homogeneidad del tratamiento de la información y evitar la introducción de sesgos en el análisis, se ha optado por no modificar ninguno de los datos abiertos reflejados en PLACSP, incluso aunque se hubiese detectado algún error en los mismos. Solamente **se ha eliminado puntualmente algún dato concreto** en el que el error fuese manifiesto y su impacto pudiera distorsionar la imagen fiel de alguna de las categorías o indicadores globales del estudio. Estas exclusiones, de carácter puntual y debidamente justificadas, se señalan expresamente a lo largo del informe.

- Adicionalmente, hay que advertir que los datos que se utilizan en este análisis se refieren a expedientes cuya información **puede sufrir variaciones** en cualquier momento posterior por la propia evolución a la que éstos están sometidos. Los tratamientos que se realizan sobre los datos y la perspectiva de los indicadores que se ofrecen pretenden minimizar los cambios que pudieran producirse. No obstante, se pueden registrar variaciones adicionales por las siguientes razones:
 - o Expedientes que son anulados por los órganos de contratación.
 - o Expedientes en los que varía su fecha de licitación asignada. Esta situación impacta sobre todo en expedientes en los que se publica un anuncio previo en un año y en el año siguiente se publica el anuncio de licitación. En este caso, los importes del expediente aparecen inicialmente en el año en el que se publicó el anuncio previo y con posterioridad vendrían a mostrarse en el año siguiente en el que se hubiera publicado el anuncio de licitación, desapareciendo como fecha de licitación la referencia al año del anuncio previo.
 - o Incorporación por los órganos de contratación de expedientes que inicialmente no se encontraban inscritos en la plataforma, o introducción de alguna modificación en los datos de los expedientes ya registrados.
 - o Correcciones realizadas por OIReScon en los tratamientos expuestos anteriormente (por ejemplo, por identificar nuevos expedientes con datos erróneos que alteran significativamente los

datos globales o por reclasificar a algún órgano de contratación en un sector público diferente).

- Finalmente, hay que destacar que los datos que figuran en las distintas tablas contenidas en este informe muestran únicamente dos decimales, por lo que en algunos resultados pueden encontrarse pequeñas desviaciones provocadas por el efecto de redondeo.

Bajo estos criterios se han configurado los indicadores que caracterizan la contratación pública de concesiones en España durante el ejercicio 2025, ofreciendo su evolución temporal desde el año 2021.

3. Evolución de licitaciones de los contratos de concesión sobre el total de la contratación pública

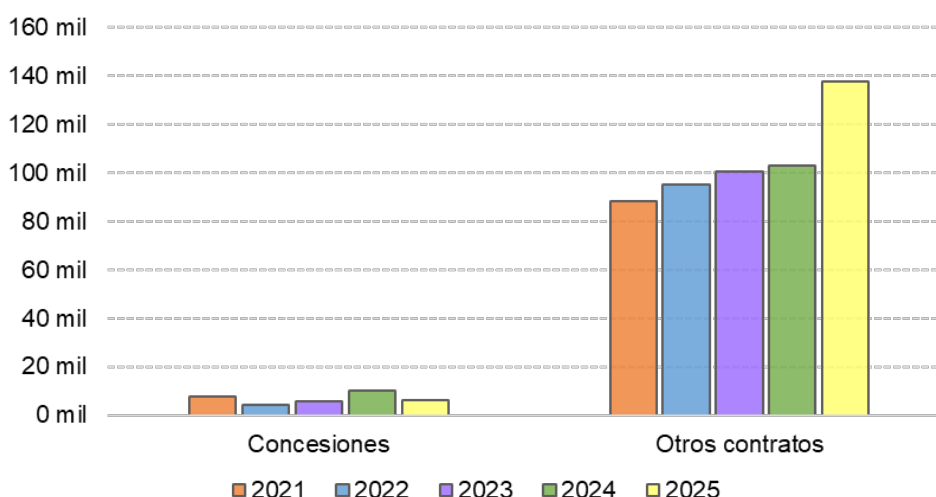
A. Evolución de las licitaciones en el periodo 2021-2025

1) Por importe económico (PBL)

Tabla 1. Evolución de las licitaciones por importe económico

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Concesiones	7.592,49	7,94	4.001,71	4,03	5.468,56	5,15	10.056,79	8,92	5.955,22	4,15
Otros contratos	88.000,82	92,06	95.318,19	95,97	100.634,33	94,85	102.645,62	91,08	137.390,57	95,85
Total	95.593,31	100,00	99.319,90	100,00	106.102,88	100,00	112.702,40	100,00	143.345,80	100,00

Gráfico 1. Evolución de las licitaciones por importe económico

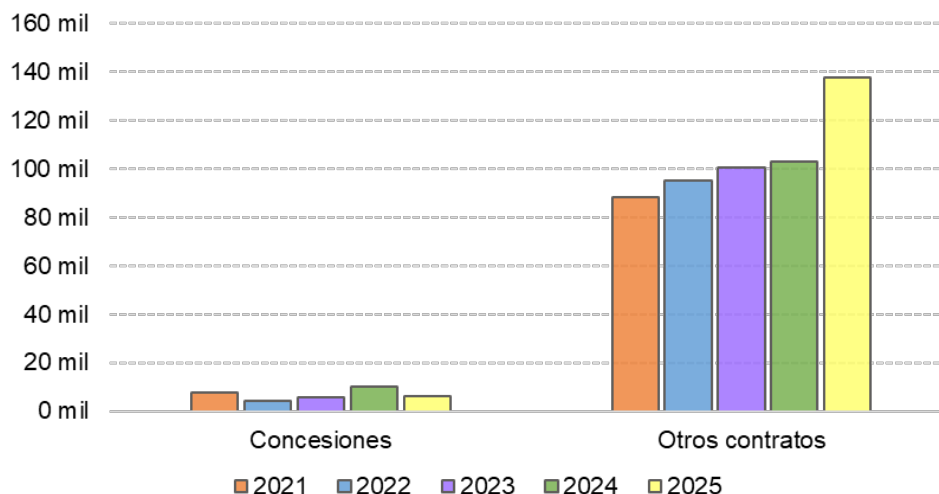


2) Por número de licitaciones

Tabla 2. Evolución del número de licitaciones

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Concesiones	2.010	1,25	2.503	1,37	2.459	1,25	2.725	1,32	2.726	1,22
Otros contratos	158.207	98,75	180.131	98,63	194.289	98,75	203.392	98,68	221.257	98,78
Total	160.217	100,00	182.634	100,00	196.748	100,00	206.117	100,00	223.983	100,00

Gráfico 2. Evolución del número de licitaciones



Como se observa en las tablas anteriores, el **peso por importe económico** (PBL sin impuestos) de las **concesiones en España en 2025 representa en su conjunto el 4,15%, y el 1,22% en número de licitaciones.**

Las concesiones licitadas en 2025 no consiguen romper la tendencia errática de subida y bajada intermitente del peso en volumen económico de estos contratos sobre el total de la contratación, que se debe a la celebración de contratos de singular importancia económica⁷ que influyen en gran medida a este comportamiento. Sin embargo, los volúmenes económicos del resto de figuras contractuales continúan una senda creciente iniciada al comienzo del periodo y con un notable despunte en 2025, lo que da lugar a un menor peso específico de los contratos de concesión en este año. Esto puede ponerse en relación con

⁷ Algunos contratos singulares, con importes muy elevado, hacen que la variación interanual de este tipo de contratos fluctúe con cierta intensidad. Así ha quedado de manifiesto, tanto en el IES anterior, como en los distintos IAS, (Módulos I).

la estabilidad que sí que se observa en cuanto al porcentaje de expedientes de concesión que, aunque en 2025 registra su menor porcentaje, fluctúa en toda la serie entre el 1,22% y el 1,37% del total de licitaciones.

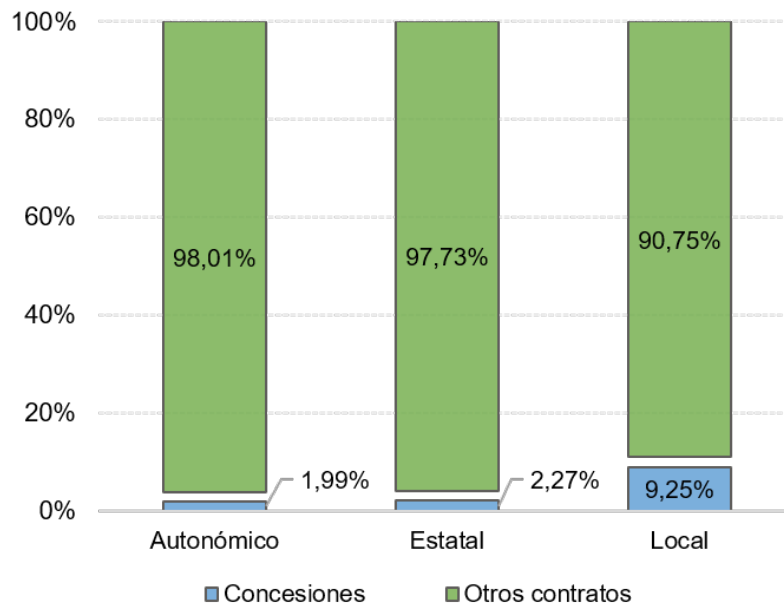
B. Volumen de contratos de concesión sobre el total de la contratación pública en 2025, por sector público

1) Volumen por importe económico

Tabla 3. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público e importe económico

Sector público	Autonómico		Estatad		Local	
Tipo de contrato	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Concesiones	910,61	1,99	1.296,87	2,27	3.747,75	9,25
Otros contratos	44.867,84	98,01	55.771,57	97,73	36.751,16	90,75
Total	45.778,45	100,00	57.068,44	100,00	40.498,90	100,00

Gráfico 3. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público e importe económico

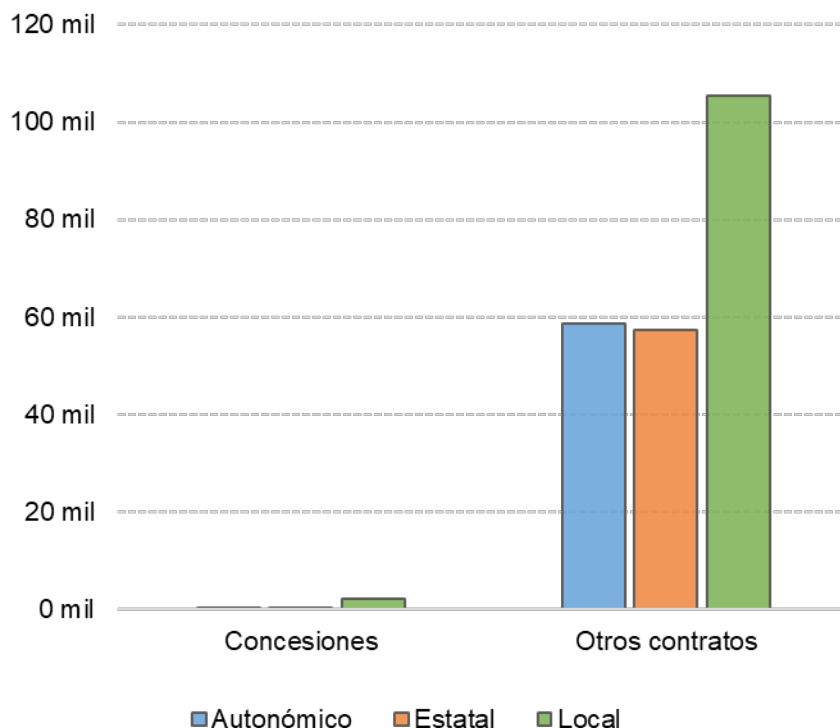


2) Volumen por número de licitaciones

Tabla 4. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público y número de licitaciones

Sector público	Autonómico		Estatad		Local	
Tipo de contrato	Número	%	Número	%	Número	%
Concesiones	315	0,53	282	0,49	2.129	1,98
Otros contratos	58.568	99,47	57.374	99,51	105.315	98,02
Total	58.883	100,00	57.656	100,00	107.444	100,00

Gráfico 4. Volumen de contratos de concesión sobre la contratación pública de 2025, por sector público y número de licitaciones



*Durante el año 2025, en España se licitaron **2.726 contratos de concesión** (un **1,22%** del conjunto de los expedientes de contratación), por un importe total (PBL, sin incluir impuestos) de **5.955,22 millones de euros** (un **4,15%** del importe global de contratación pública).*

En el análisis por sector público, es interesante señalar que es el **Sector Público Local** el que concentra el mayor volumen de concesiones sobre el total de la contratación pública de su sector, con un peso específico del 9,25% en cuanto a volumen económico respecto del total licitado y un 1,98% si se tiene en cuenta el número de expedientes de concesión licitados sobre el total de licitaciones. A mayor distancia se quedan los Sectores Públicos Estatal y Autonómico, donde los importes licitados de los contratos de concesión solamente suponen el 2,27% y el 1,99% respectivamente. Estos datos confirman, al igual que en el IES de concesiones de 2023, la escasa importancia de las licitaciones de los contratos de concesión, con relación al importe licitado en contratos públicos en 2025. Esta circunstancia se hace mucho más evidente si analizamos el número de licitaciones de contratos de concesión, donde su peso específico queda por debajo del 1%, excepto el Sector Público Local que representa el 1,98% del total de contratos licitados.

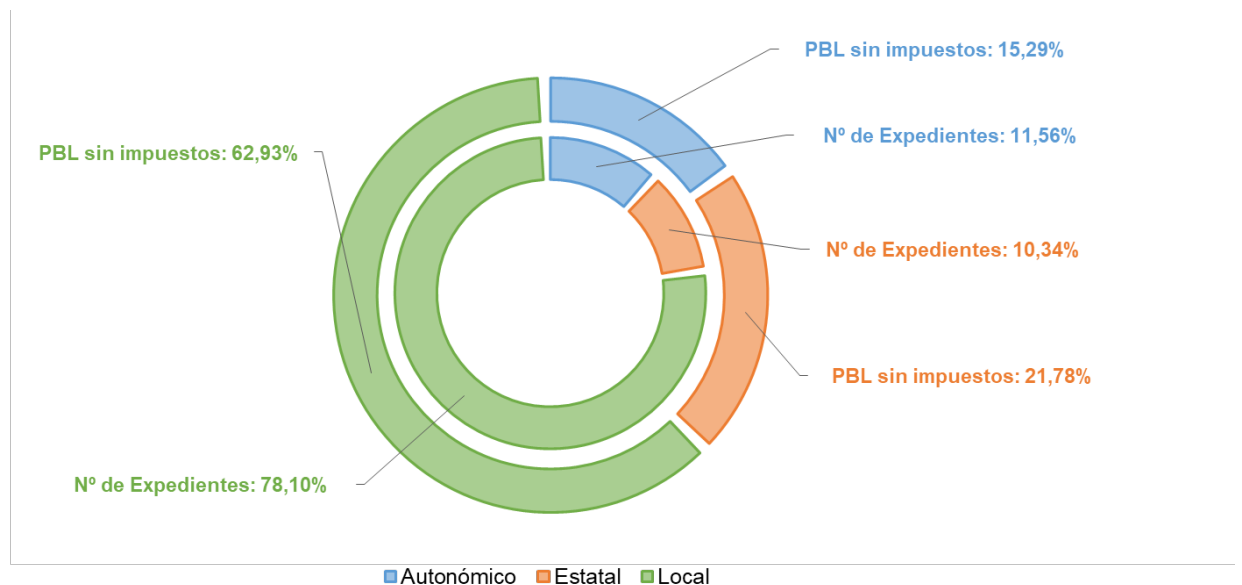
4. Licitaciones de contratos de concesión por sectores durante 2025

A. Licitaciones por sector público

Tabla 5. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por sector público, en número de expedientes e importe económico

Sector público	Número	%	Importe	%
Autonómico	315	11,56	910,61	15,29
Estatal	282	10,34	1.296,87	21,78
Local	2.129	78,10	3.747,75	62,93
Total	2.726	100,00	5.955,22	100,00

Gráfico 5. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por sector público, en número de expedientes e importe económico



Como se constataba en el apartado anterior, es el Sector Público Local el que mayor número de contratos de concesión licita, con un total de 2.129 expedientes, lo que representa el 78,10% del total. El PBL total asciende a 3.474,85 millones de euros, representando el 62,93% del total de concesiones en importe. Por su parte, el Sector Público Estatal representa el 21,78% del importe licitado en concesiones, pero solo un 10,34% en número de expedientes, mientras que el Sector Público Autonómico representa el 15,29% en PBL licitado y un 11,56% en número de expedientes.

B. Variación de los contratos de concesión respecto a 2024

Tabla 6. Variación respecto a 2024 por importe y número de licitaciones

Sector público	2024		2025		Variación (%)	
	Número	Importe	Número	Importe	Número	Importe
Autonómico	292	101,94	315	910,61	7,88	793,28
Estatal	237	8.811,30	282	1.296,87	18,99	-85,28
Local	2.196	1.143,55	2.129	3.747,75	-3,05	227,73
Total	2.725	10.056,79	2.726	5.955,22	0,04	-40,78

Durante 2025, en España se efectuaron 2.726 licitaciones de contratos de concesión (prácticamente los mismos que en 2024), por un importe total (PBL, sin incluir impuestos) **de 5.955,22 millones de euros**, lo que supone una disminución del 40,78% respecto al año precedente. Estas cifras se explican por

el hecho de que las licitaciones del Sector Público Estatal caen en más de un 85%.⁸

La evolución por sectores entre 2024 y 2025 fue la siguiente:

- El Sector Público Autonómico tramitó un número de licitaciones de 315 por un importe económico de 910,61 millones de euros⁹, lo que supone un incremento del 793,28% del volumen económico licitado por este sector y un 7,88% en número de expedientes respecto al año 2024.
- El Sector Público Estatal, por su parte, fue el que convocó el menor número de licitaciones, 282 expedientes, si bien con ello registró un aumento de casi el 19% respecto de 2024. El importe económico licitado ascendió a 1.296,87 millones de euros¹⁰, con una fuerte disminución con respecto al año anterior (-85,28%).
- Es el Sector Público Local el mayor promotor de licitaciones en importe económico en 2025, con un total de 3.747,75 millones de euros¹¹, experimentando también un fuerte incremento del 227,73%, con respecto al año anterior. Del mismo modo, es el sector con el mayor número de expedientes tramitados 2.129, si bien experimenta una ligera disminución de algo más del 3% respecto de 2024.

El mayor peso registrado en el Sector Público Local viene a confirmar el hecho de que son las Corporaciones Locales las más activas en cuanto a licitar contratos de concesión.

⁸ Nuevamente debe tenerse en cuenta el efecto provocado en el importe económico de los contratos de concesión de servicios, los años en que se licitan por el Sector Público Estatal los conciertos de asistencia sanitaria de las mutualidades de funcionarios públicos (MUFACE, MUJEJU e ISFAS licitados en 2024).

⁹ Destacan dos concesiones de transporte público de viajeros por carretera de la C. A. de Andalucía por importe de 657,79 y 102,80 mill. € respectivamente.

¹⁰ En sentido positivo, destaca la concesión de obra para la redacción del proyecto y dirección facultativa, construcción y explotación del Palacio de Congresos y Exposiciones de Madrid, licitada por el Instituto de Turismo de España (TURESPAÑA) por importe de 1.279,25 mill.€.

¹¹ Destaca el contrato de concesión de servicio público de transporte colectivo urbano por autobús de la ciudad de Zaragoza con un PBL de 1.186,89 mill.€.

El Sector Público Local, fue el mayor promotor de licitaciones en 2025, con un total de 2.129 expedientes por un importe de 3.747,75 millones de euros, lo que supone el 78,10% del total de concesiones licitadas y el 62,93% de su importe.

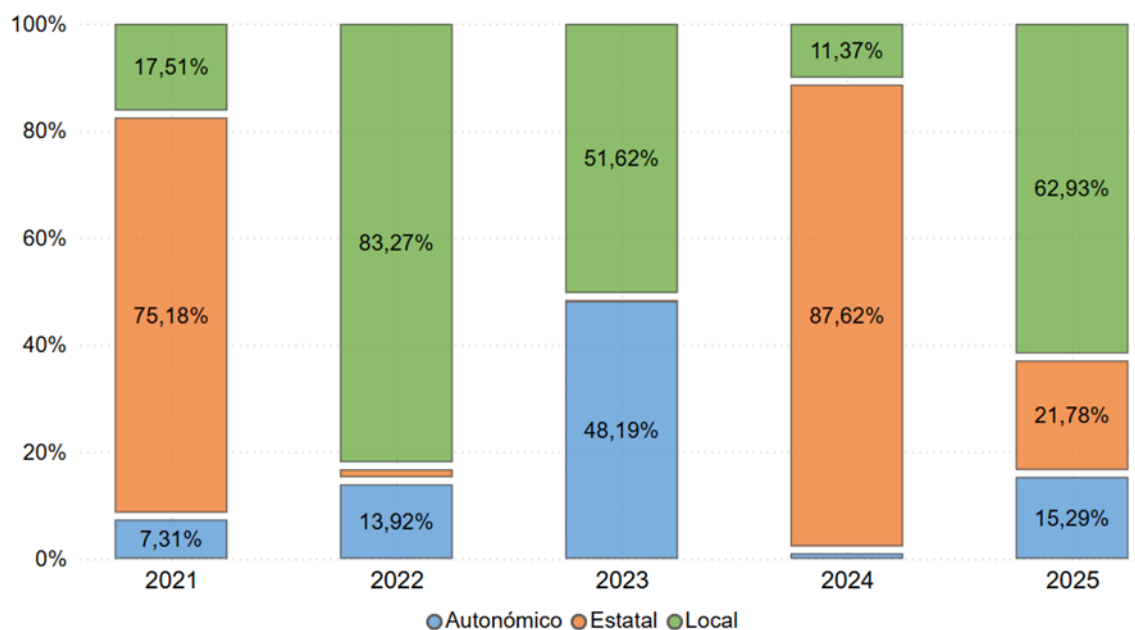
C. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025

1) Volumen por importe económico

Tabla 7. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por importe económico

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Sector público	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Autonómico	555,35	7,31	557,20	13,92	2.635,06	48,19	101,94	1,01	910,61	15,29
Estatad	5.707,68	75,18	112,39	2,81	10,80	0,20	8.811,30	87,62	1.296,87	21,78
Local	1.329,46	17,51	3.332,12	83,27	2.822,69	51,62	1.143,55	11,37	3.747,75	62,93
Total	7.592,49	100,00	4.001,71	100,00	5.468,56	100,00	10.056,79	100,00	5.955,22	100,00

Gráfico 6. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por importe económico

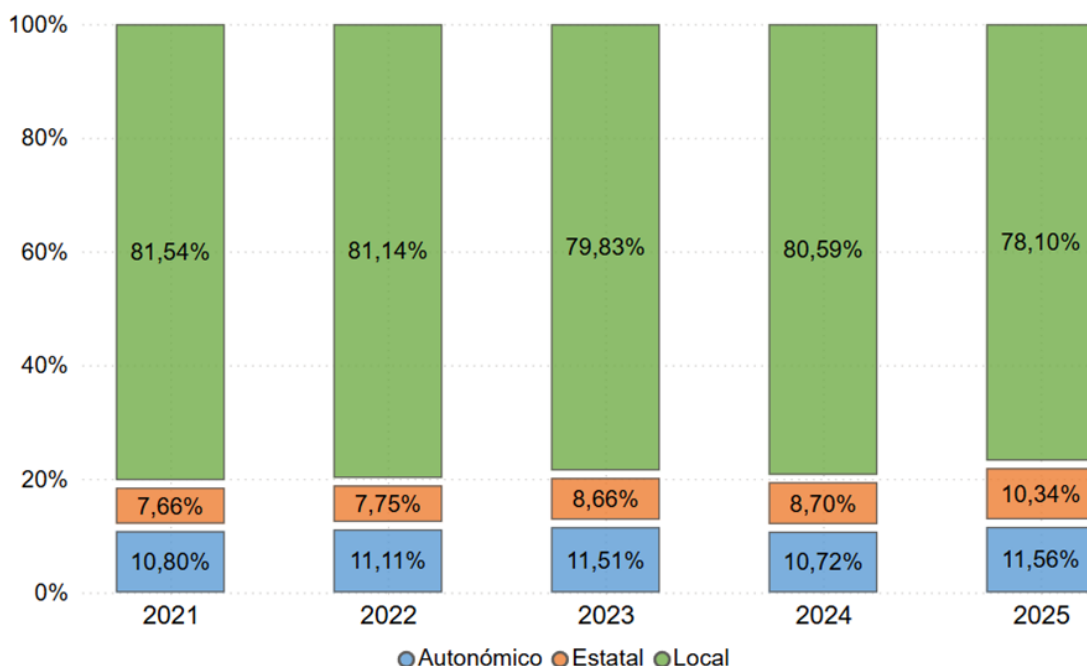


2) Volumen por número de licitaciones

Tabla 8. Evolución en el periodo 2021-2025 por número de licitaciones

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Sector público	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Autonómico	217	10,80	278	11,11	283	11,51	292	10,72	315	11,56
Estatad	154	7,66	194	7,75	213	8,66	237	8,70	282	10,34
Local	1.639	81,54	2.031	81,14	1.963	79,83	2.196	80,59	2.129	78,10
Total	2.010	100,00	2.503	100,00	2.459	100,00	2.725	100,00	2.726	100,00

Gráfico 7. Evolución en el periodo 2021-2025 por número de licitaciones



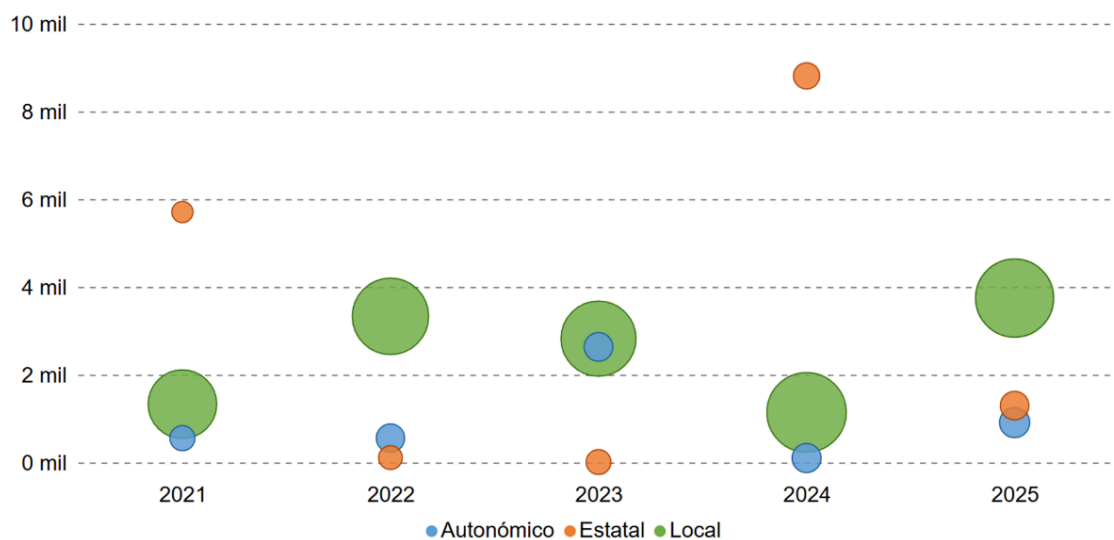
Como ponen de manifiesto los datos y los gráficos anteriores, desde una perspectiva económica, los contratos de concesión han tenido una evolución sin una tendencia clara en todo el periodo analizado. Sin embargo, en lo relativo a la distribución del número de licitaciones entre los distintos sectores públicos, se pone de manifiesto el predominio de este tipo de licitaciones en el Sector Público Local, frente al resto de sectores.

En resumen, durante el periodo analizado la tendencia del número de expedientes licitados es ligeramente creciente, siendo estable su distribución por sectores y destacando que el mayor número de expedientes proceden del Sector Público Local, seguido por el Autonómico y por último el Estatal, estos dos con pesos específicos mucho menores. En volumen económico hay importantes variaciones en los tres sectores a lo largo del periodo analizado, debido a la incidencia de licitaciones de determinados contratos con un PBL elevado, que

hace que la distribución sufra variaciones en los años en que se producen estas licitaciones.

Para completar el análisis, en el siguiente gráfico se resume la evolución en los últimos años de los niveles de licitación de los tres sectores (distinguidos por colores) tanto en importe de PBL (escala numérica vertical) como en número de expedientes (reflejado en el tamaño de los círculos):

Gráfico 8. Evolución de las licitaciones de concesión en el periodo 2021-2025, por sector público, importe PBL y número de expedientes



En importe económico, durante 2025 el Sector Público Local (en color verde) retoma la tendencia al alza de los últimos años interrumpida en 2024, mientras que el Sector Público Autonómico (color azul) continúa con una evolución similar al resto de la serie, con la salvedad de 2023 (año en el que influye la licitación del contrato de concesión de carreteras en la C. A. de Aragón). Como ya se ha señalado, se observa cómo el peso específico del volumen económico licitado en el Sector Público Estatal se incrementa significativamente los años en los que se licitan los conciertos de asistencia sanitaria con MUFACE e ISFAS (2021 y 2024), incidiendo en el volumen económico total licitado en esos periodos mediante la modalidad concesional. Precisamente en esos años 2021 y 2024, el Sector Público Local reduce considerablemente su peso específico sobre el total licitado en concesiones en términos de importe económico.

D. Distribución territorial

1) Volumen por importe económico

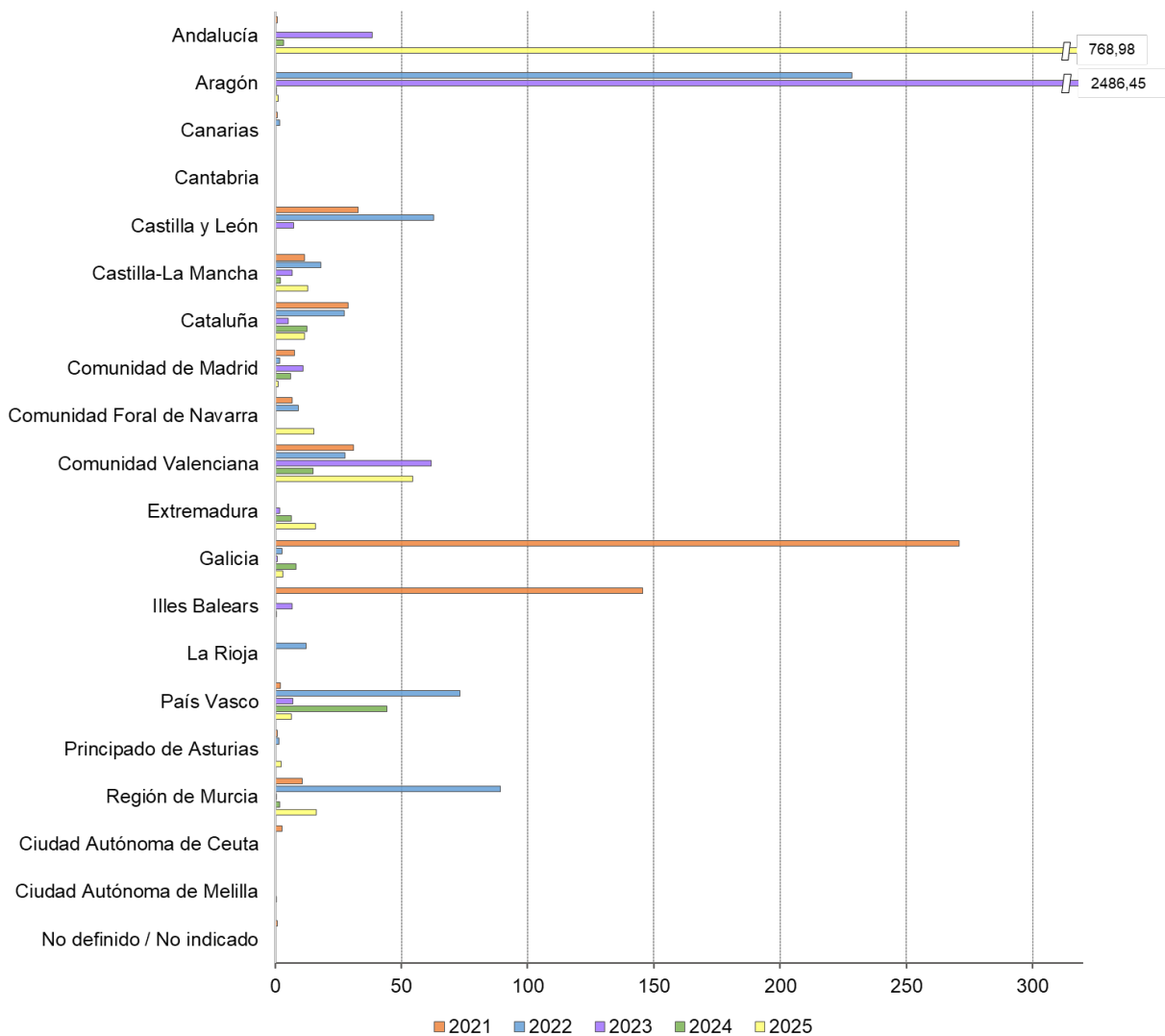
a) Sector Público Autónomo¹²

Tabla 9. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autónomo

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Lugar de ejecución	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	0,97	0,18	0,29	0,05	38,56	1,46	3,45	3,38	768,98	84,45
Aragón	0,02	0,00	228,35	40,98	2.486,45	94,36	0,51	0,50	1,25	0,14
Canarias	1,02	0,18	1,73	0,31	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cantabria	0,00	0,00	0,43	0,08	0,11	0,00	0,04	0,04	0,04	0,00
Castilla y León	33,05	5,95	62,71	11,25	7,35	0,28	0,29	0,29	0,15	0,02
Castilla-La Mancha	11,64	2,10	18,23	3,27	6,88	0,26	2,03	1,99	12,90	1,42
Cataluña	28,79	5,18	27,29	4,90	5,09	0,19	12,53	12,30	11,74	1,29
Comunidad de Madrid	7,63	1,37	1,84	0,33	11,11	0,42	6,07	5,95	1,09	0,12
Comunidad Foral de Navarra	6,87	1,24	9,35	1,68	0,08	0,00	0,05	0,04	15,34	1,69
Comunidad Valenciana	31,01	5,58	27,65	4,96	61,73	2,34	14,98	14,69	54,47	5,98
Extremadura	0,00	0,00	0,00	0,00	1,91	0,07	6,54	6,42	15,85	1,74
Galicia	270,86	48,77	2,84	0,51	0,80	0,03	8,15	7,99	2,97	0,33
Illes Balears	145,69	26,23	0,06	0,01	6,79	0,26	0,61	0,60	0,08	0,01
La Rioja	0,21	0,04	12,17	2,18	0,19	0,01	0,08	0,08	0,00	0,00
País Vasco	2,10	0,38	73,31	13,16	7,15	0,27	44,32	43,47	6,48	0,71
Principado de Asturias	0,80	0,14	1,65	0,30	0,23	0,01	0,14	0,14	2,47	0,27
Región de Murcia	10,62	1,91	89,17	16,00	0,53	0,02	1,69	1,66	16,39	1,80
Ciudad Autónoma de Ceuta	2,90	0,52	0,00	0,00		0,00		0,00		0,00
Ciudad Autónoma de Melilla	0,31	0,06		0,00	0,12	0,00	0,47	0,46	0,02	0,00
No definido / No indicado	0,87	0,16	0,13	0,02	0,00	0,00		0,00	0,38	0,04
Total	555,35	100,00	557,20	100,00	2.635,06	100,00	101,94	100,00	910,61	100,00

¹² Los porcentajes consignados en las tablas con el 0,00% suponen cantidades cuya importancia numérica no alcanza el 0,01%, a diferencia de aquellos casos en los que no figura dato alguno, a los que sí corresponde un valor nulo.

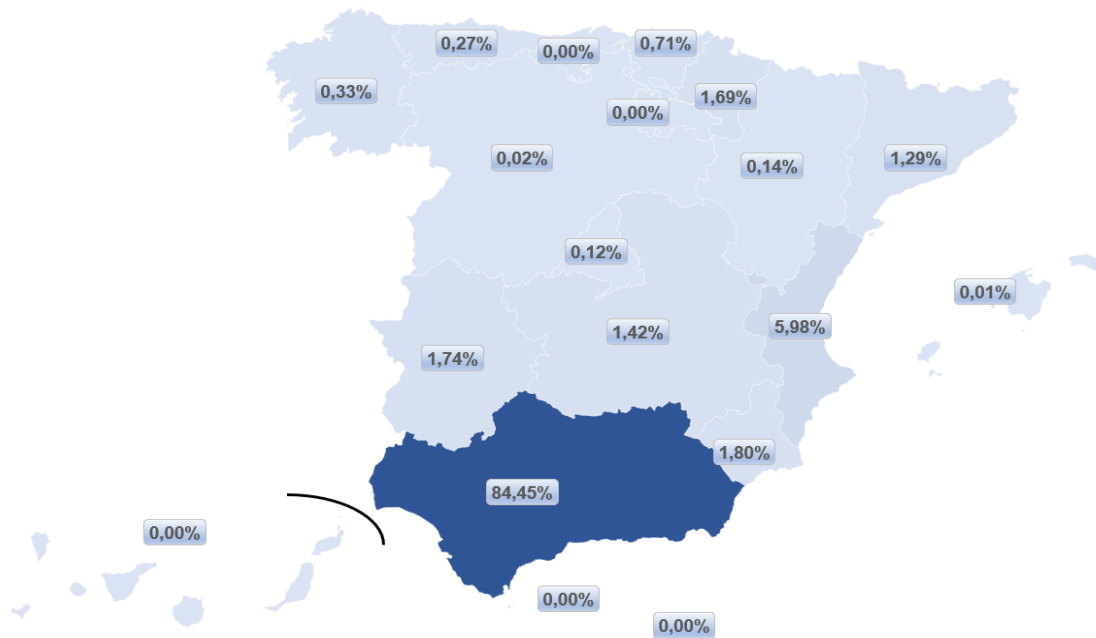
Gráfico 9. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autonómico



Según estos datos, destaca el especial repunte en la C. A. de Andalucía, que en 2025 representa el 84,45% del total del volumen económico del sector. Esto se debe fundamentalmente a dos licitaciones de contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera con varios lotes de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, por importe de 657,79 y 102,80 millones de euros respectivamente.

La C. A. de Aragón destaca durante 2022 y especialmente en 2023, representando ese año el 94,36% del total de volumen económico del sector. En 2022 se debe a dos expedientes de transporte de viajeros por carretera que representan más del 99% del volumen económico total de dicha Comunidad Autónoma, mientras que en 2023 se debe a la licitación de la concesión de obras de las carreteras de Aragón.

Ilustración 2. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Autonómico durante 2025

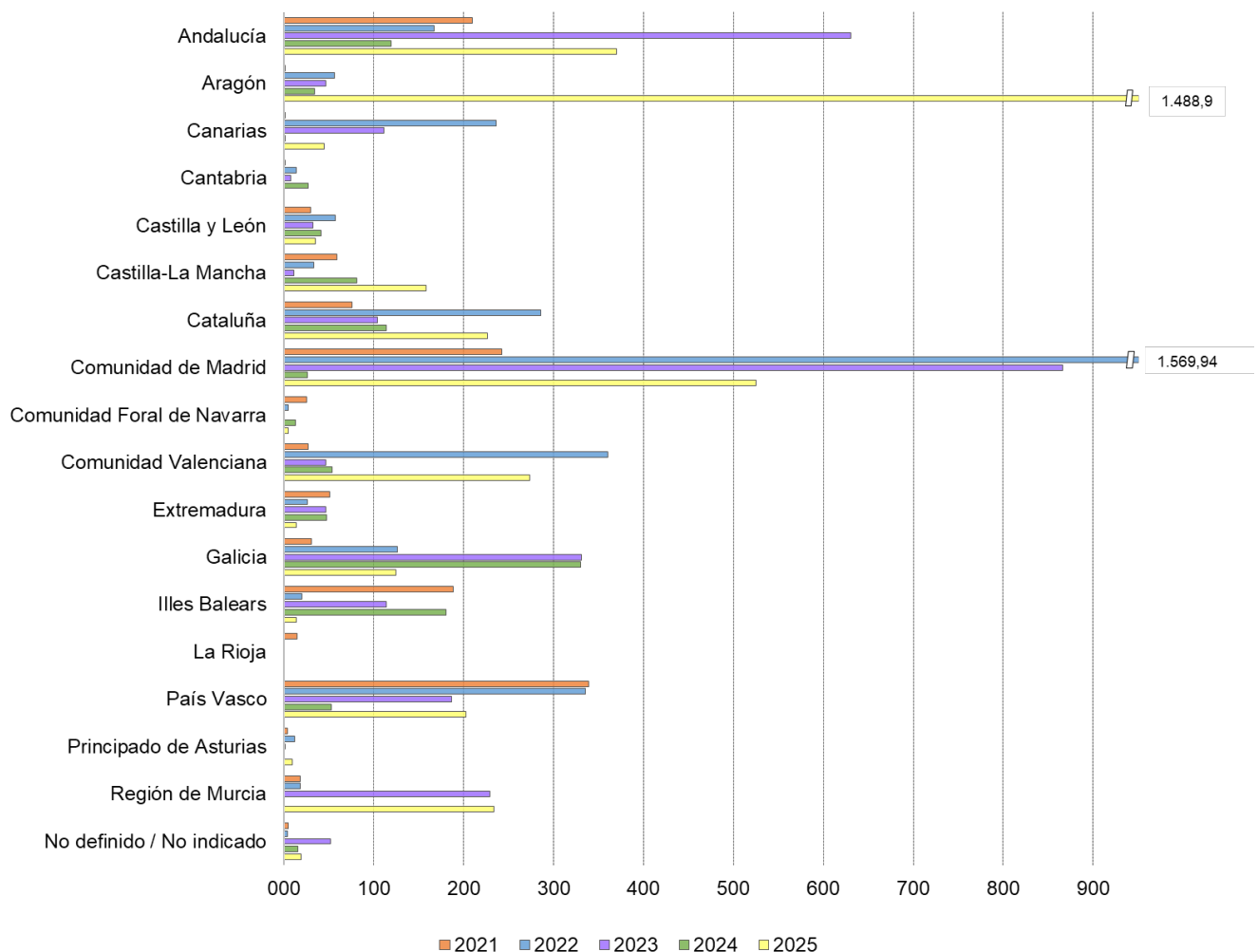


b) Sector Público Local (por CC. AA.)

Tabla 10. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Local

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Lugar de ejecución	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	210,08	15,80	167,24	5,02	630,40	22,33	119,93	10,49	370,06	9,87
Aragón	1,72	0,13	56,99	1,71	47,32	1,68	34,43	3,01	1.488,92	39,73
Canarias	1,38	0,10	236,51	7,10	111,97	3,97	1,86	0,16	45,35	1,21
Cantabria	1,93	0,15	13,69	0,41	8,31	0,29	27,13	2,37	0,43	0,01
Castilla y León	30,50	2,29	57,53	1,73	32,61	1,16	41,95	3,67	35,02	0,93
Castilla-La Mancha	59,07	4,44	33,62	1,01	11,30	0,40	81,26	7,11	158,03	4,22
Cataluña	75,78	5,70	286,06	8,59	104,08	3,69	113,83	9,95	226,38	6,04
Comunidad de Madrid	242,72	18,26	1.569,94	47,12	865,84	30,67	26,19	2,29	525,24	14,01
Comunidad Foral de Navarra	25,35	1,91	4,95	0,15	0,87	0,03	12,95	1,13	5,68	0,15
Comunidad Valenciana	27,17	2,04	360,76	10,83	46,52	1,65	53,87	4,71	273,40	7,30
Extremadura	51,72	3,89	26,31	0,79	46,83	1,66	47,91	4,19	14,46	0,39
Galicia	31,36	2,36	126,23	3,79	331,19	11,73	330,59	28,91	124,66	3,33
Illes Balears	188,99	14,22	20,52	0,62	114,48	4,06	180,57	15,79	14,35	0,38
La Rioja	14,88	1,12	0,55	0,02	1,20	0,04	1,22	0,11	0,16	0,00
País Vasco	338,93	25,49	335,69	10,07	187,20	6,63	52,84	4,62	202,63	5,41
Principado de Asturias	4,06	0,31	12,10	0,36	1,40	0,05	0,76	0,07	9,82	0,26
Región de Murcia	18,67	1,40	18,86	0,57	229,07	8,12	0,69	0,06	233,64	6,23
No definido / No indicado	5,16	0,39	4,55	0,14	52,10	1,85	15,56	1,36	19,52	0,52
Total	1.329,46	100,00	3.332,12	100,00	2.822,69	100,00	1.143,55	100,00	3.747,75	100,00

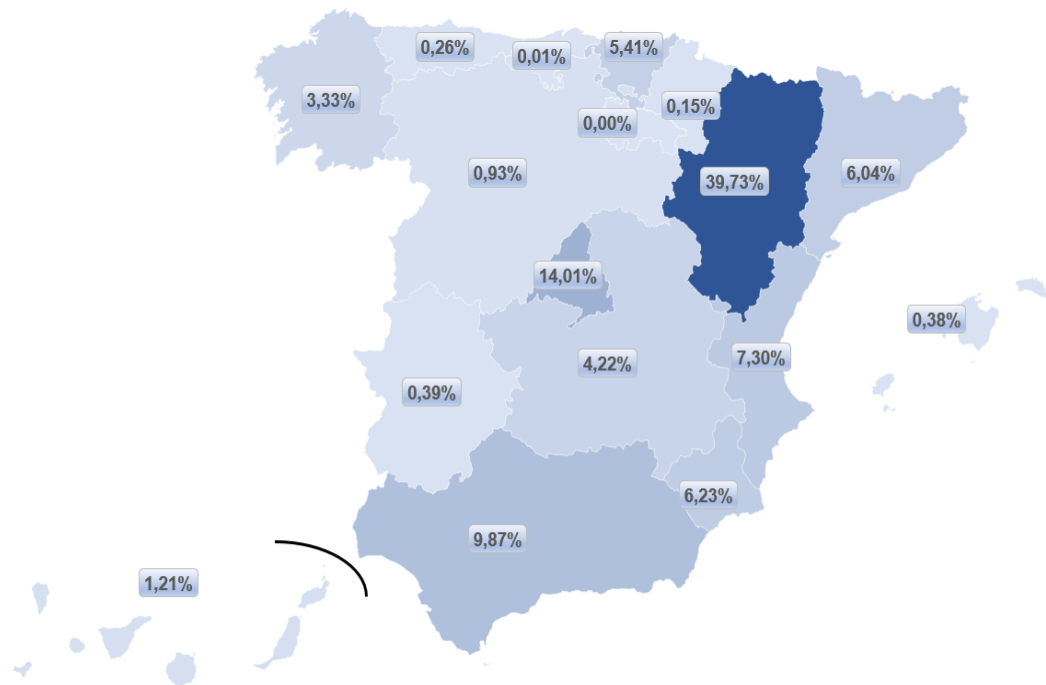
Gráfico 10. Distribución territorial del volumen por importe en el Sector Público Local



En el ámbito local, durante 2025 destaca el dato de las Entidades Locales de la C. A de Aragón siendo las que tienen un mayor peso porcentual sobre el total y representando el 39,73% del volumen económico del sector. Esto se explica principalmente por un contrato de concesión de servicio público de transporte colectivo urbano por autobús de la ciudad de Zaragoza, por importe de 1.186,89 millones de euros. No obstante, durante ese mismo año, las Entidades Locales de la C. A. de Madrid¹³, Andalucía y la Comunidad Valenciana registraron en su Sector Público Local unos pesos relativos también significativos.

¹³Destaca la concesión de obras para la construcción, conservación y explotación del Centro de Operaciones de La Elipa de la Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (EMT) por importe de 366,76 mill. €.

Ilustración 3. Distribución territorial del volumen por importe económico en el Sector Público Local durante 2025



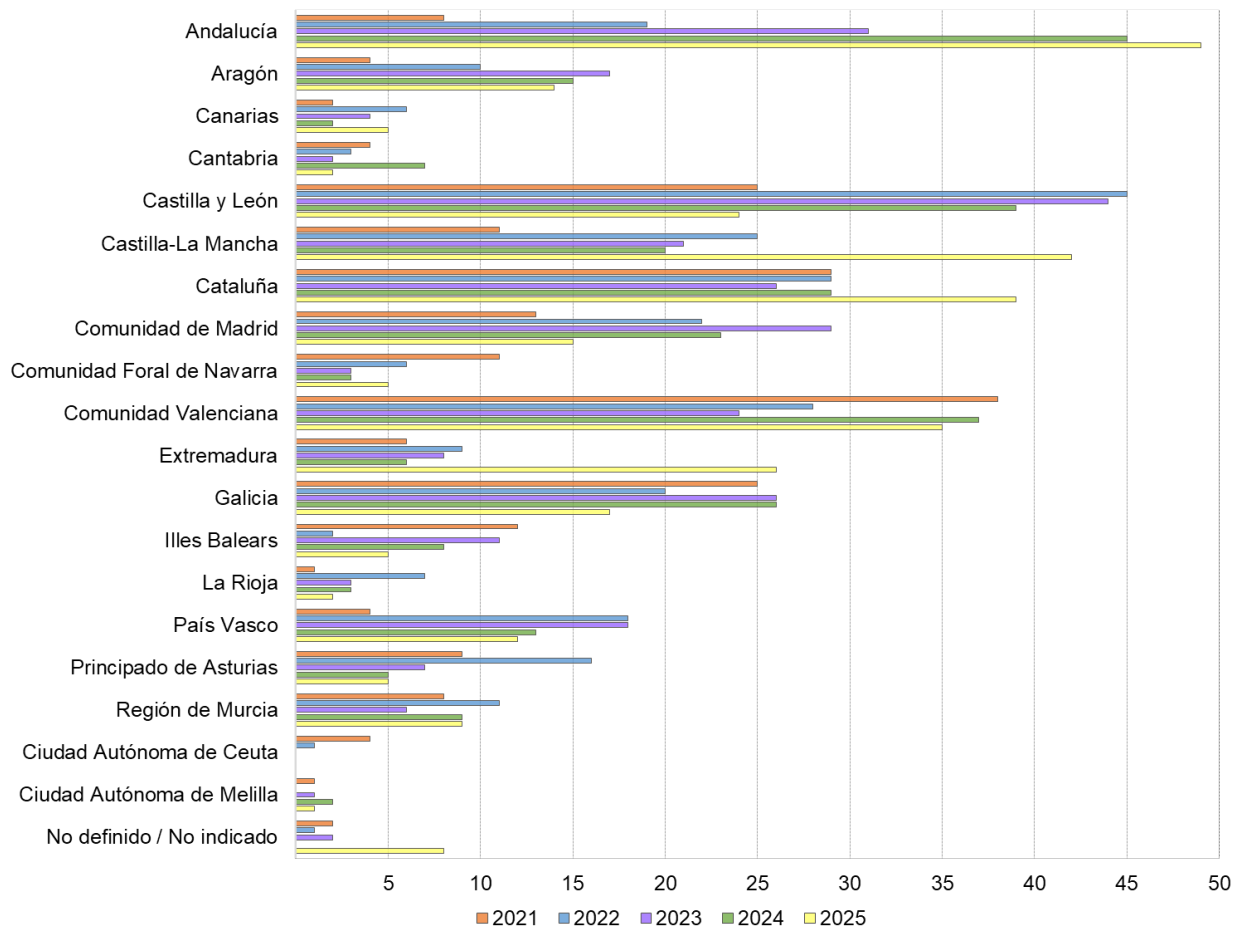
2) Volumen por número de licitaciones

a) Sector Público Autonómico

Tabla 11. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Autonómico

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Lugar de ejecución	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Andalucía	8	3,69	19	6,83	31	10,95	45	15,41	49	15,56
Aragón	4	1,84	10	3,60	17	6,01	15	5,14	14	4,44
Canarias	2	0,92	6	2,16	4	1,41	2	0,68	5	1,59
Cantabria	4	1,84	3	1,08	2	0,71	7	2,40	2	0,63
Castilla y León	25	11,52	45	16,19	44	15,55	39	13,36	24	7,62
Castilla-La Mancha	11	5,07	25	8,99	21	7,42	20	6,85	42	13,33
Cataluña	29	13,36	29	10,43	26	9,19	29	9,93	39	12,38
Comunidad de Madrid	13	5,99	22	7,91	29	10,25	23	7,88	15	4,76
Comunidad Foral de Navarra	11	5,07	6	2,16	3	1,06	3	1,03	5	1,59
Comunidad Valenciana	38	17,51	28	10,07	24	8,48	37	12,67	35	11,11
Extremadura	6	2,76	9	3,24	8	2,83	6	2,05	26	8,25
Galicia	25	11,52	20	7,19	26	9,19	26	8,90	17	5,40
Illes Balears	12	5,53	2	0,72	11	3,89	8	2,74	5	1,59
La Rioja	1	0,46	7	2,52	3	1,06	3	1,03	2	0,63
País Vasco	4	1,84	18	6,47	18	6,36	13	4,45	12	3,81
Principado de Asturias	9	4,15	16	5,76	7	2,47	5	1,71	5	1,59
Región de Murcia	8	3,69	11	3,96	6	2,12	9	3,08	9	2,86
Ciudad Autónoma de Ceuta	4	1,84	1	0,36	-	-	-	-	-	-
Ciudad Autónoma de Melilla	1	0,46	-	-	1	0,35	2	0,68	1	0,32
No definido / No indicado	2	0,92	1	0,36	2	0,71	-	-	8	2,54
Total	217	100,00	278	100,00	283	100,00	292	100,00	315	100,00

Gráfico 11. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Autonómico



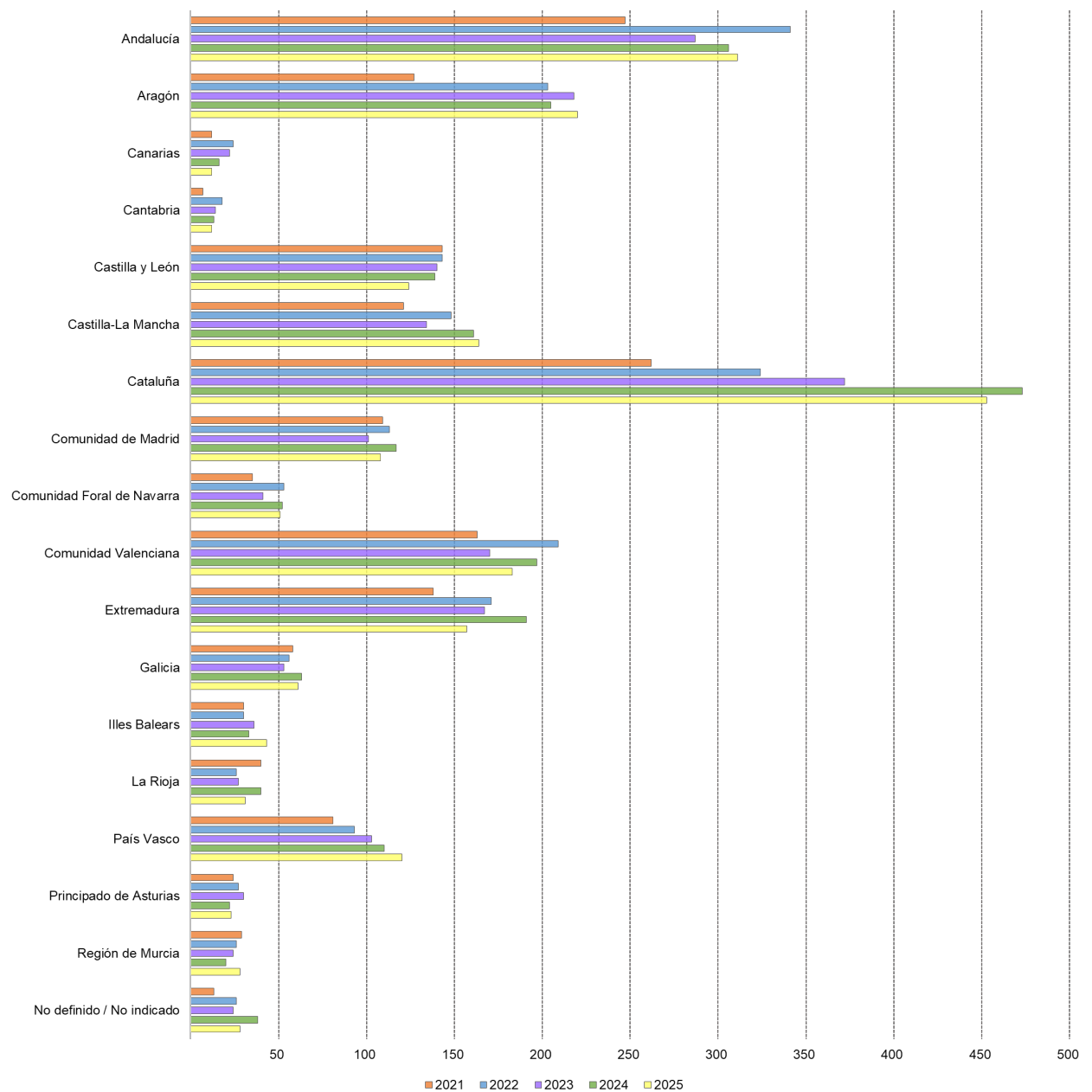
Con estos resultados, no es posible deducir una tendencia clara en el ámbito del Sector Público Autonómico, pues hay bastante variabilidad de un ejercicio a otro. Durante 2025, la C. A. de Andalucía, tiene un peso relativo mayor dentro del sector, con un 15,56% del total, gracias a los 49 expedientes tramitados. Las CC. AA. de Castilla-La Mancha y Cataluña, con un 13,33% y un 12,38%, ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente en importancia por número de expedientes tramitados.

b) Sector Público Local (por CC. AA.)

Tabla 12. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Local

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Lugar de ejecución	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Andalucía	247	15,07	341	16,79	287	14,62	306	13,93	311	14,61
Aragón	127	7,75	203	10,00	218	11,11	205	9,34	220	10,33
Canarias	12	0,73	24	1,18	22	1,12	16	0,73	12	0,56
Cantabria	7	0,43	18	0,89	14	0,71	13	0,59	12	0,56
Castilla y León	143	8,72	143	7,04	140	7,13	139	6,33	124	5,82
Castilla-La Mancha	121	7,38	148	7,29	134	6,83	161	7,33	164	7,70
Cataluña	262	15,99	324	15,95	372	18,95	473	21,54	453	21,28
Comunidad de Madrid	109	6,65	113	5,56	101	5,15	117	5,33	108	5,07
Comunidad Foral de Navarra	35	2,14	53	2,61	41	2,09	52	2,37	51	2,40
Comunidad Valenciana	163	9,95	209	10,29	170	8,66	197	8,97	183	8,60
Extremadura	138	8,42	171	8,42	167	8,51	191	8,70	157	7,37
Galicia	58	3,54	56	2,76	53	2,70	63	2,87	61	2,87
Illes Balears	30	1,83	30	1,48	36	1,83	33	1,50	43	2,02
La Rioja	40	2,44	26	1,28	27	1,38	40	1,82	31	1,46
País Vasco	81	4,94	93	4,58	103	5,25	110	5,01	120	5,64
Principado de Asturias	24	1,46	27	1,33	30	1,53	22	1,00	23	1,08
Región de Murcia	29	1,77	26	1,28	24	1,22	20	0,91	28	1,32
No definido / No indicado	13	0,79	26	1,28	24	1,22	38	1,73	28	1,32
Total	1.639	100,00	2.031	100,00	1.963	100,00	2.196	100,00	2.129	100,00

Gráfico 12. Distribución territorial número de licitaciones en el Sector Público Local



En 2025, son las entidades de la C. A. de Cataluña las que mayor peso porcentual tienen, con un 21,28%, seguidas por las ubicadas en Andalucía con el 14,61% y en Aragón con el 10,33% del total.

En este caso, dado el papel predominante del Sector Público Local en las licitaciones de los contratos de concesión, especialmente en términos de número

de procedimientos, los ejercicios analizados sí evidencian una pauta clara que viene a constatar que la importancia relativa de las Entidades Locales por C. A. está directamente condicionada por su volumen de contratación. Así, aquellas Entidades Locales que son más activas licitando contratos públicos en general, de acuerdo a los datos contemplados en el Módulo I del IAS 2026, también lo son licitando contratos de concesión.

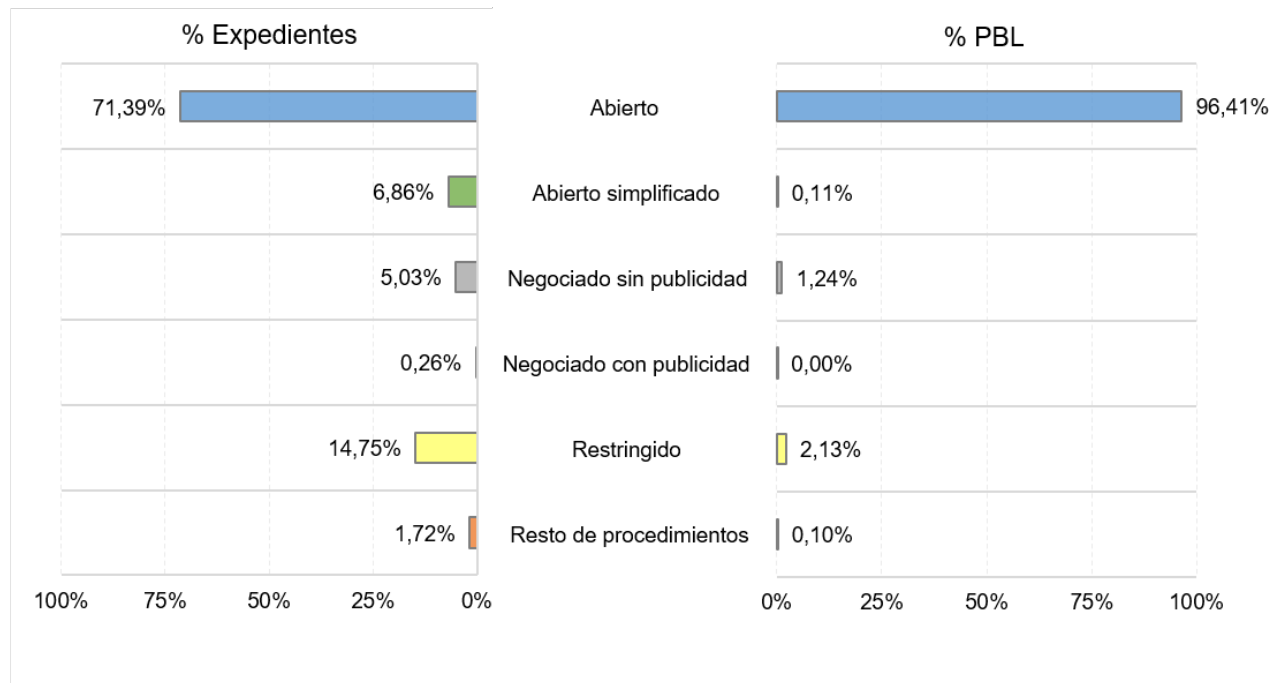
5. Licitaciones por tipo de procedimiento¹⁴

Tabla 13. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de procedimiento, en número de expediente e importe económico

Tipo de procedimiento	Número 2025	%	Importe 2025	%
Abierto	1.946	71,39	5.741,46	96,41
Abierto simplificado	187	6,86	6,54	0,11
Negociado sin publicidad	137	5,03	74,06	1,24
Negociado con publicidad	7	0,26	0,02	0,00
Licitación con negociación	5	0,18	4,86	0,08
Basado en acuerdo marco	1	0,04	0,01	0,00
Restringido	402	14,75	126,91	2,13
Normas internas	3	0,11	0,00	0,00
Concurso de proyectos		0,00		0,00
Otros	33	1,21	1,36	0,02
No indicado	5	0,18		
Total	2.726	100,00	5.955,22	100,00

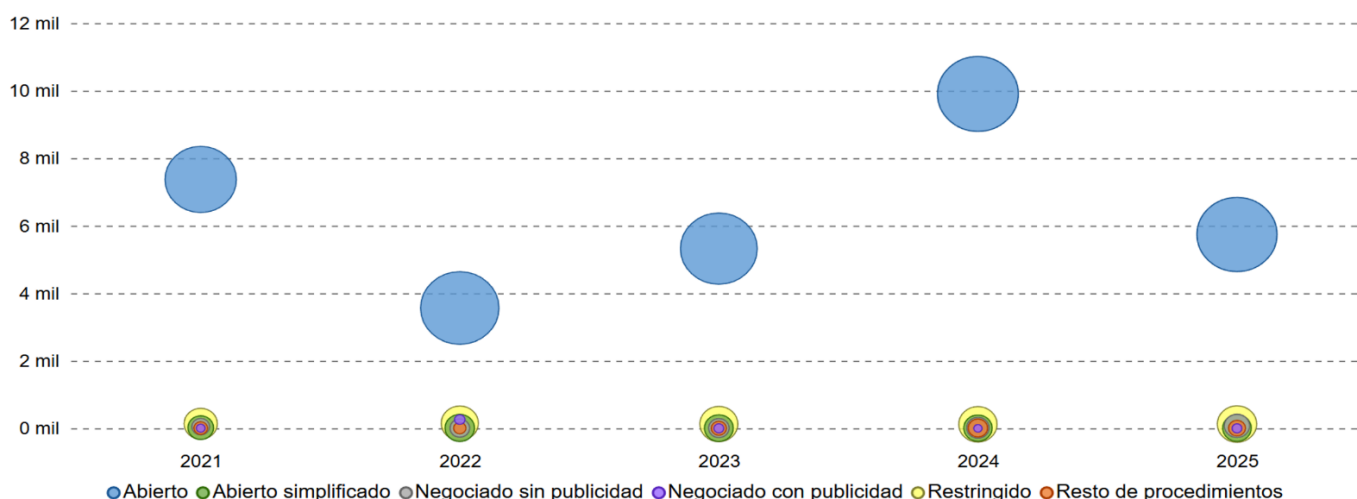
¹⁴ Es importante señalar que los tipos de procedimientos utilizados en este epígrafe responden estrictamente a las denominaciones con las que se han registrado en las plataformas de contratación y no a los procedimientos de adjudicación actualmente previstos en el artículo 131 LCSP.

Gráfico 13. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de procedimiento, en número de expediente e importe económico



Tanto en términos de número de expedientes como de volumen económico licitado, el procedimiento utilizado de forma mayoritaria en las licitaciones de los contratos de concesión es el abierto (el 71,39% en número de expedientes y el 96,41% en volumen económico), seguido a considerable distancia por el procedimiento restringido (el 14,75% en número de expedientes y el 2,13% en volumen económico). El siguiente gráfico ofrece una visión combinada para el periodo temporal 2021-2025, de la contratación de concesiones, donde se representa el PBL licitado en el eje de ordenadas (eje Y), mostrando la altura de los círculos el importe licitado, mientras que el tamaño de los círculos representa el número de expedientes. Se deduce claramente que el procedimiento abierto (color azul) es el mayoritario tanto en importe como en número de expedientes en toda la serie temporal.

Gráfico 14. Evolución de licitaciones por tipo de procedimiento en el periodo 2021-2025 por importe PBL (mill €) y número de expedientes



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

- La primera de ellas es la indebida utilización del procedimiento “abierto simplificado” para contratos de concesión, algo que no se contempla en la LCSP, pues su artículo 159, que regula este procedimiento, no contempla la posibilidad de que los contratos de concesión de obra o de concesión de servicios sean tramitados por este procedimiento.
- La segunda cuestión es que el artículo 131.2 de la LCSP dispone que los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV se adjudicarán mediante el procedimiento restringido regulado en el artículo 160 y siguientes. En este sentido, se ha realizado un análisis de los expedientes tramitados y el resultado es que las licitaciones con algún CPV¹⁵ de los contenidos en el citado Anexo IV ascienden a un total de 2.121 expedientes, lo que supone el 77,81% sobre el total de los 2.726 contratos concesionales licitados en 2025.

De los 2.121 contratos identificados con un CPV de los incluidos en el Anexo IV de la LCSP, como puede observarse en la tabla siguiente, el 71,57% se habría tramitado por el procedimiento abierto (77,09% si añadimos los contratos tramitados por el procedimiento abierto

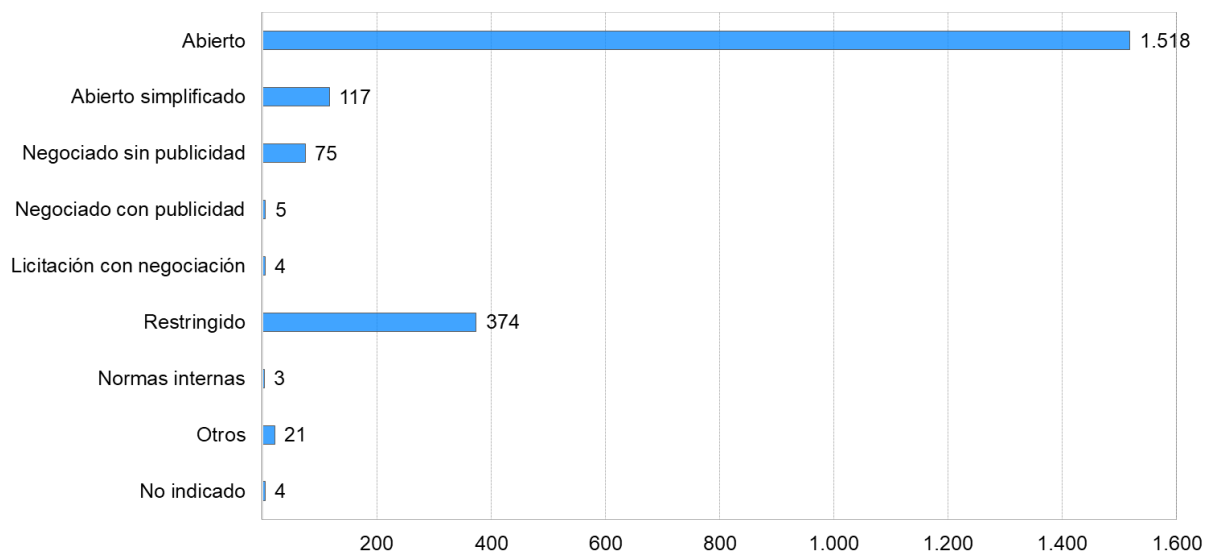
¹⁵ Codificación de la Nomenclatura Vocabulario Común de los Contratos. Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modifica el Reglamento (CE) nº 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprueba el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), y las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de los contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

simplificado, cuya utilización como se acaba de advertir no está permitida por la LCSP para los contratos de concesión). Tan solo el 17,63% de los expedientes han sido tramitados por el procedimiento restringido, tal y como dispone la LCSP.

Tabla 14. Contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV

Tipo de procedimiento	Número 2025	%
Abierto	1.518	71,57
Abierto simplificado	117	5,52
Negociado sin publicidad	75	3,54
Negociado con publicidad	5	0,24
Licitación con negociación	4	0,19
Restringido	374	17,63
Normas internas	3	0,14
Otros	21	0,99
No indicado	4	0,19
Total	2.121	100,00

Gráfico 15. Contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV



*Los contratos de concesión se licitaron mayoritariamente mediante **procedimiento abierto**.*

*En segundo lugar, se licitaron por el **procedimiento restringido**, aunque se detectan incumplimientos respecto a la obligación de adjudicación de los contratos de concesión mediante este procedimiento en algunos supuestos (artículo 131.2 de la LCSP).*

6. Licitaciones por tipo de contrato

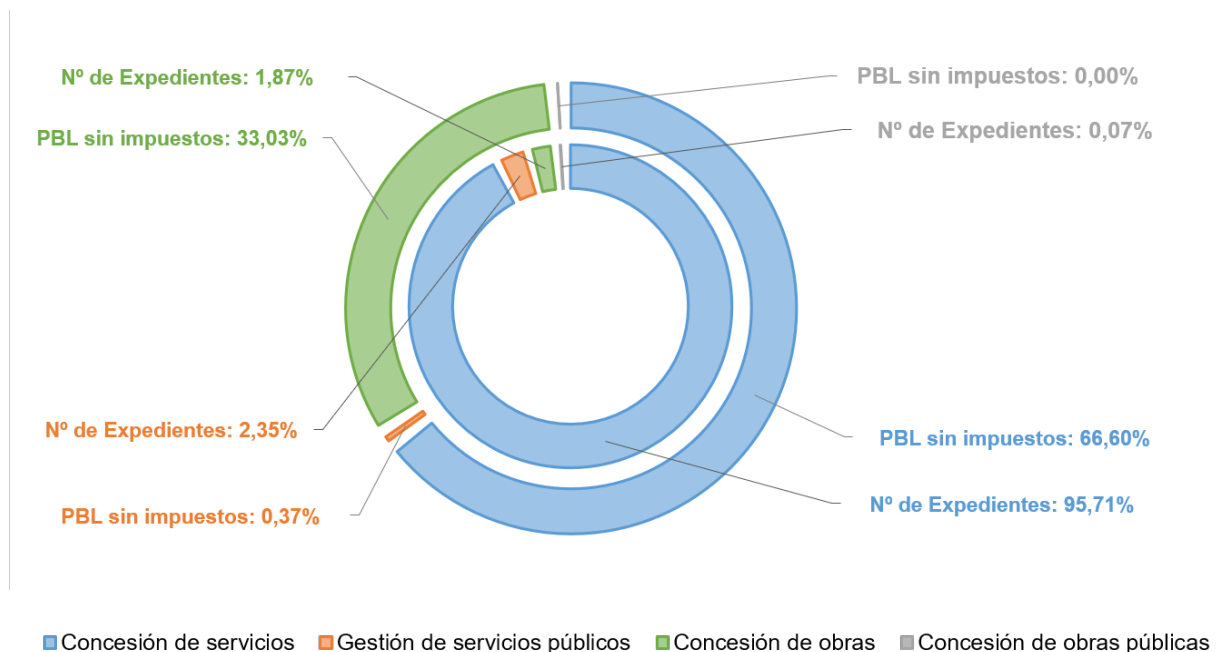
El objeto de este análisis se ha centrado en los tipos de contratos de concesión, que incluyen los contratos de **concesión de obras** (artículos 247 y siguientes) y de **concesión de servicios** (artículos 284 y siguientes), regulados en la LCSP. Pero dado que en PLACSP existen expedientes donde el órgano de contratación los ha registrado de forma incorrecta en las extintas figuras de contratos de *concesión de obras públicas* y de *gestión de servicios públicos*, regulados en los artículos 7 y 8 del anterior Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, el análisis contempla estos cuatro tipos de contratos de concesión.

A. Distribución del volumen de licitaciones por tipo de contrato en 2025

Tabla 15. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de contrato, en número de expediente e importe económico

Tipo de contrato	Número 2025	%	Importe 2025	%
Concesión de servicios	2.609	95,71	3.966,19	66,60
Gestión de servicios públicos	64	2,35	22,00	0,37
Concesión de obras	51	1,87	1.966,95	33,03
Concesión de obras públicas	2	0,07	0,08	0,00
Total	2.726	100,00	5.955,22	100,00

Gráfico 16. Licitaciones de contratos de concesión en 2025 por tipo de contrato, en número de expediente e importe económico



Los contratos de **concesión de servicios** suponen el 98,06% del total de contratos de concesión licitados durante 2025 y el 66,97% en términos de importe económico licitado, incluyendo en ambos casos el porcentaje de la extinta categoría de gestión de servicios públicos.

Por lo que respecta a los contratos de **concesión de obras**, el importe licitado en 2025 se incrementa notablemente, hasta casi los 1.970 millones de euros, aunque representando únicamente el 1,94% en cuanto al número de licitaciones de contratos de concesión, incluyendo la extinta categoría de concesión de obras públicas. Como ya se viene advirtiendo a lo largo del informe, los contratos de concesión y su comportamiento están muy influenciados por determinados contratos con un valor muy importante que hace que las variaciones sean muy significativas. En 2025, en cuanto a los contratos de concesión de obras, han estado fuertemente influidos por cuatro contratos de los Sectores Públicos Estatal y Local, que han copado la práctica totalidad del importe licitado en este año por esta figura contractual.

Se observa también que se siguen registrando licitaciones en las antiguas categorías de concesión de obra pública y gestión de servicio público, aunque con magnitudes prácticamente desdeñables. No obstante, y como ya se puso de manifiesto en las notas metodológicas, en algunos análisis, se adicionan a las categorías de concesión de obras y concesión de servicios, respectivamente.

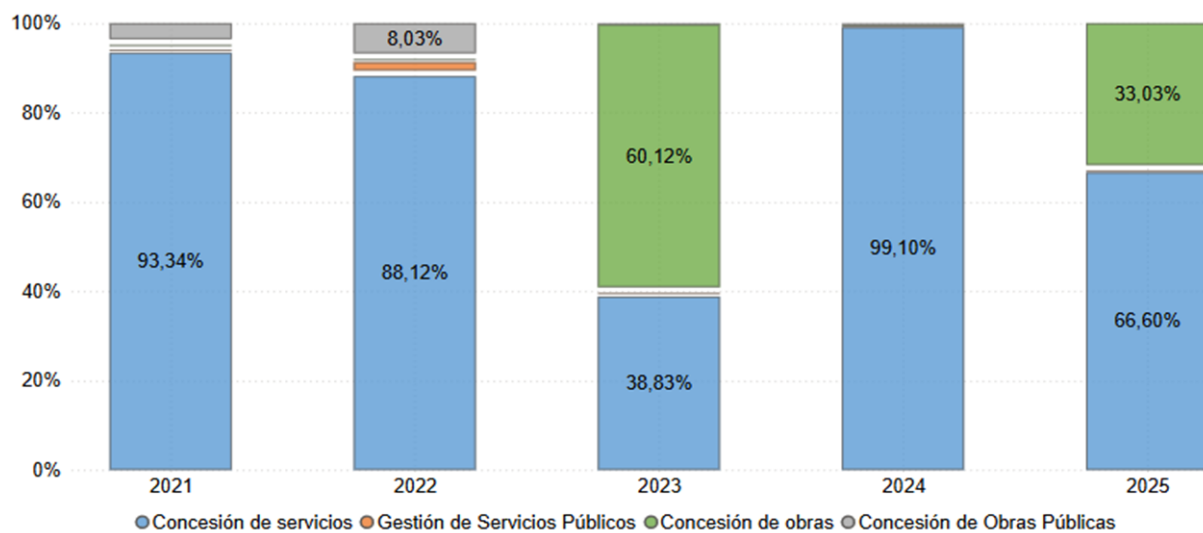
B. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025

1) Volumen por importe económico

Tabla 16. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato e importe económico

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Concesión de servicios	7.087,15	93,34	3.526,50	88,12	2.123,40	38,83	9.966,62	99,10	3.966,19	66,60
Gestión de servicios públicos	53,41	0,70	126,00	3,15	43,38	0,79	12,96	0,13	22,00	0,37
Concesión de obras	84,98	1,12	27,69	0,69	3.287,70	60,12	33,69	0,33	1.966,95	33,03
Concesión de obras públicas	366,95	4,83	321,52	8,03	14,09	0,26	43,52	0,43	0,08	0,00
Total	7.592,49	100,00	4.001,71	100,00	5.468,56	100,00	10.056,79	100,00	5.955,22	100,00

Gráfico 17. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato e importe económico

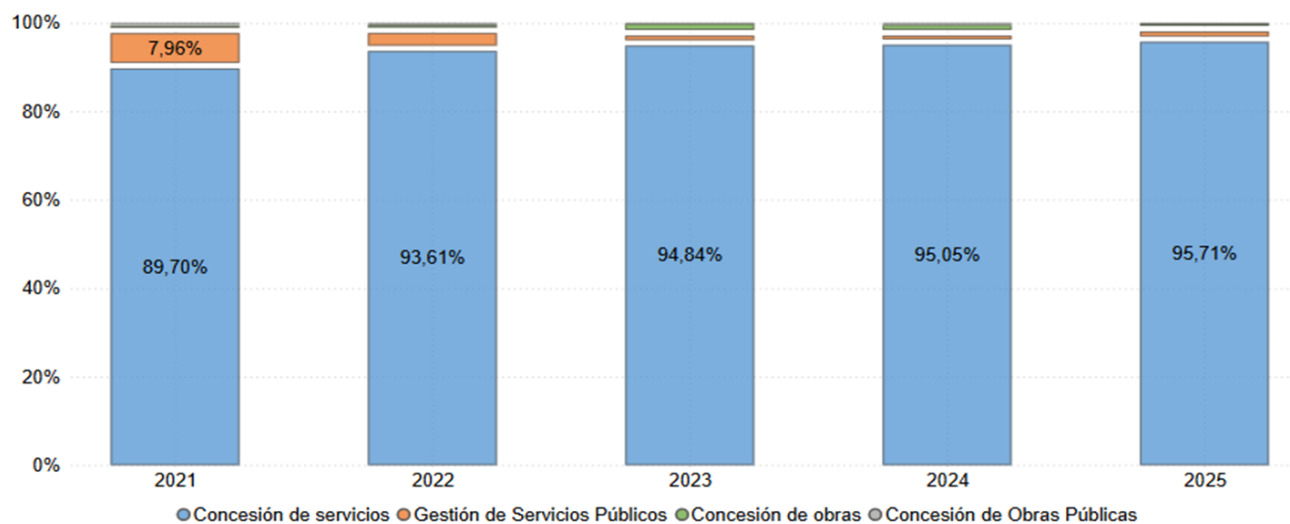


2) Volumen por número de licitaciones

Tabla 17. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato y número de expedientes

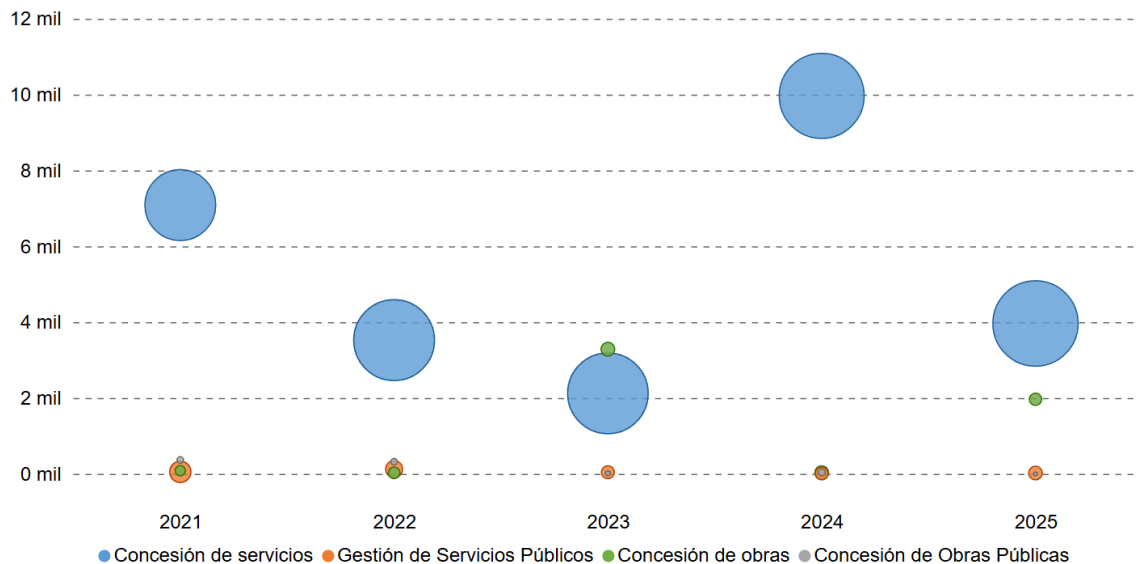
Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Concesión de servicios	1.803	89,70	2.343	93,61	2.332	94,84	2.590	95,05	2.609	95,71
Gestión de servicios públicos	160	7,96	102	4,08	57	2,32	57	2,09	64	2,35
Concesión de obras	35	1,74	46	1,84	65	2,64	64	2,35	51	1,87
Concesión de obras públicas	12	0,60	12	0,48	5	0,20	14	0,51	2	0,07
Total	2.010	100,00	2.503	100,00	2.459	100,00	2.725	100,00	2.726	100,00

Gráfico 18. Evolución de licitaciones en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato y número de expedientes



Para completar el análisis, en el siguiente gráfico se resume la evolución en el periodo 2021-2025 de los niveles de licitación de las distintas categorías de contratos de concesión, tanto en términos de importe económico (en el eje de ordenadas) como de número de expedientes (representado en el tamaño de los círculos). La altura de los círculos indicaría el volumen económico licitado, mientras que su tamaño indica el número de expedientes licitados en cada tipo de contrato:

Gráfico 19. Evolución en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato, importe y número de expedientes



Del análisis de la tabla y gráficos anteriores puede desprenderse que, de los contratos de concesión registrados en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato, la mayor importancia es la de los contratos de concesión de servicios (color azul) que han venido suponiendo, de forma estable, entre el 66,6% y el 99,10% del total por volumen económico licitado.

Esta tendencia es más clara si tenemos en cuenta el número de contratos licitados, los de concesión de servicios experimentan ligeros aumentos para ir ganando peso sobre el total de los contratos de concesión, alcanzando en 2025 un 95,71% del total.

Los contratos de concesión de obras (color verde) han experimentado incrementos significativos en términos de PBL en los años 2023 y 2025, llegando a representar en 2023 el 60,12% del total del volumen económico licitado, muy por encima del peso económico de las concesiones de servicios (debido al número reducido de contratos de gran importe).

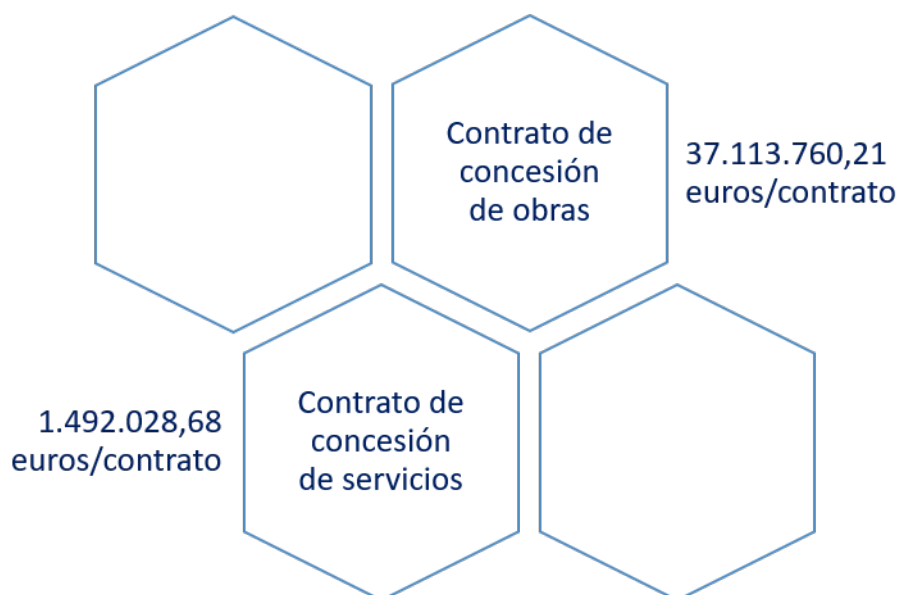
El conjunto de contratos de concesión se ha incrementado al pasar de un total de 2.010 contratos de concesión en 2021 a 2.726 en 2025, lo que ha supuesto un incremento de más de un 35% dentro del periodo analizado.

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

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

- o Contratos de **concesión de obras**: 37.113.760,21 euros/contrato.
- o Contratos de **concesión de servicios**: 1.492.028,68 euros/contrato.

Ilustración 4. Densidad media de los contratos de concesión en el 2025



En el IES relativo a los contratos de concesión en 2022, la densidad media del contrato de concesión de obra era de 6.401.174,01 euros/contrato, mientras que en los contratos de concesión de servicios ascendía a 1.432.823,09 euros/contrato. Ello pone de manifiesto, la importancia e influencia en estos indicadores de determinados contratos (en este caso, contratos de concesión de obras) que, debido a su elevado importe (PBL), hacen que dichos indicadores fluctúen de forma importante.

C. Análisis de los términos más recurrentes en las concesiones licitadas en España en 2025

Para concluir este apartado del informe, se incorpora una ilustración a modo de “nube de palabras” de los términos más frecuentes registrados en el objeto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que se licitaron en España en 2025. Esta representación gráfica permite visualizar de forma sintética cuáles

son las actividades, sectores económicos o ámbitos territoriales que a priori, concentran un mayor volumen de licitaciones bajo esta modalidad contractual.

Ilustración 5. Términos más recurrentes en las concesiones licitadas en España en 2025



De una forma muy visual se ofrece una aproximación a las áreas de actuación más recurrentes en el mercado concesional, facilitando la identificación de tendencias y ámbitos de especial interés para los operadores económicos y las Administraciones Públicas. Por ejemplo, las palabras “municipal”, “municipio” o “ayuntamiento” dan una idea de que el **Sector Público Local** es el que mayor número de licitaciones concentra. Palabras como “bar”, “cafetería”, “comedor” estarían indicando la importancia de los servicios de restauración en los contratos de concesión. Por otro lado, “piscina”, “polideportivo” o “transporte” permiten intuir los sectores de actividad de gestión de instalaciones deportivas y/o piscinas, así como los servicios de transporte colectivo urbano.

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

En este último caso, no habría coincidencia debido a la menor importancia de los contratos de concesión de obras.

7. Lotes/contratos licitados distribuidos por tipo de resultado alcanzado en 2025

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

También ha quedado señalado en la metodología que, en general, en PLACSP no queda asignado el resultado “formalizado” a los perfiles de contratante integrados en dicha plataforma. Por ello, en la valoración que se realice resultará oportuno evaluar de forma agregada los resultados de “adjudicado” y de “formalizado”.¹⁶

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

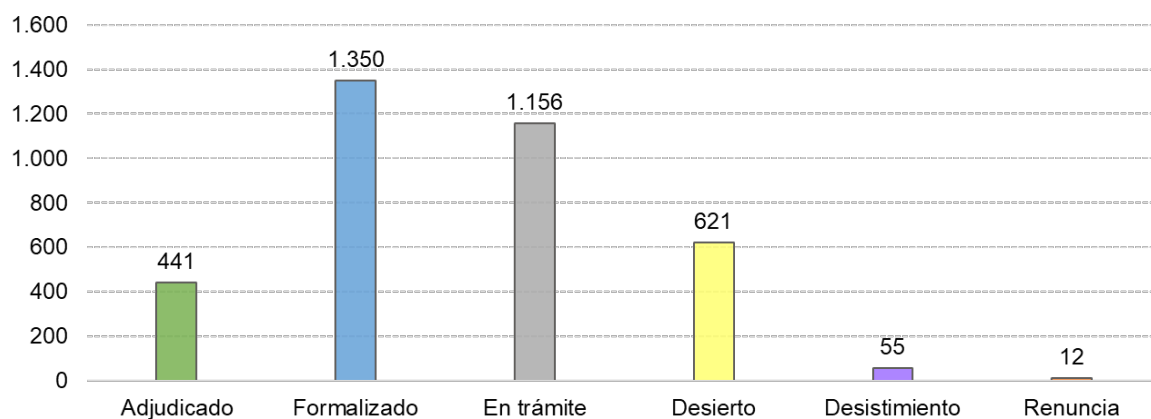
A. Distribución del volumen de licitaciones según el resultado obtenido.

Tabla 18. Distribución del número de licitaciones por resultado obtenido

Resultado tramitación	Número	%
Adjudicado	441	12,13
Formalizado	1.350	37,14
En trámite	1.156	31,80
Desierto	621	17,08
Desistimiento	55	1,51
Renuncia	12	0,33
Total	3.635	100,00

¹⁶ Por esta Oficina se comprobó que, hasta mitad del año 2025, en datos abiertos de PLACSP no quedaba asignado el resultado “formalizado” a los perfiles de contratante integrados en dicha plataforma. Esta circunstancia, que se ha venido poniendo de manifiesto en los IAS elaborados por OIReScon, parece haber quedado ya resuelta.

Gráfico 20. Distribución del número de licitaciones por resultado obtenido



En consecuencia, de los lotes/contratos cuya licitación se inició durante 2025, se adjudicaron o formalizaron el 49,27% (12,13% + 37,14%). El **17,08% resultaron desiertos**, se produjo el desistimiento en el 1,51% y la renuncia en el 0,33% de ellos. El 31,80% continuaban en trámite en el momento en que se produce la extracción de datos.¹⁷

Tal y como se refleja en el módulo I del IAS 2026 publicado por esta Oficina, estos mismos datos registrados para el conjunto de la contratación pública en 2025 fueron: adjudicación y formalización 77,03%, desiertos 7,78%, desistidos 1,27%, renuncia 0,14% y en trámite el 13,78%.

De ello puede deducirse una singularidad de estos procedimientos, que cuentan con una tramitación más compleja, lo que provoca que porcentualmente se adjudiquen y formalicen notablemente menos lotes/contratos, el 49,27% frente al 77,03% y queden en tramitación un número sensiblemente mayor, el 31,80% frente al 13,78%. Junto a ello, destaca sobre todo el elevado nivel de lotes/contratos que resultaron desiertos, concretamente el 17,08% en concesiones frente al 7,78% registrado para el conjunto de la contratación pública.

Este último dato es especialmente relevante, ya en sí mismo, porque supone que **más de uno de cada seis contratos** de concesiones licitados **resultan desiertos**, lo que constata una problemática en términos de eficiencia en la

¹⁷ Debe recordarse que los datos corresponden a la situación registrada en PLACSP a 31 de marzo de 2026, como ya se puso de manifiesto en el apartado dedicado a la metodología. Este mismo criterio es el establecido en la elaboración de los Informes Anuales de Supervisión de esta Oficina, lo que permite una comparación homogénea en el análisis de las series anuales de datos.

tramitación por los órganos de contratación de estos contratos y, singularmente, de la ausencia de concurrencia empresarial adecuada o interesada en el contrato. De ahí se deduce un importante desencuentro entre la demanda prestacional de obras y servicios concesionales que realiza el sector público y la oferta que de ellos se efectúan por la parte empresarial.

*Las licitaciones desiertas en los contratos de concesión alcanzaron el **17,08%**, lo que supone más del doble respecto a lo observado para el conjunto de la contratación pública (7,78%).*

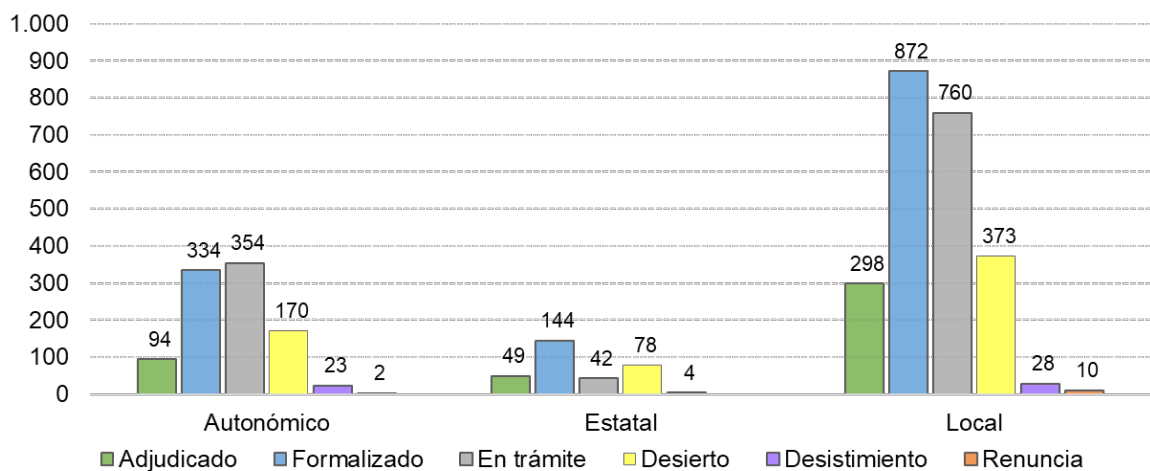
El aspecto positivo de estos resultados es que, en el IES relativo al mercado concesional en 2022, el porcentaje de licitaciones que quedaron desiertas en 2022 ascendió al 20,51%, habiéndose reducido en 2025 en más de 3 puntos porcentuales.

B. Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido

Tabla 19. Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido

Sector público	Autonómico		Estatad		Local	
Resultado	Número	%	Número	%	Número	%
Adjudicado	94	9,62	49	15,46	298	12,73
Formalizado	334	34,19	144	45,43	872	37,25
En trámite	354	36,23	42	13,25	760	32,46
Desierto	170	17,40	78	24,61	373	15,93
Desistimiento	23	2,35	4	1,26	28	1,20
Renuncia	2	0,20	-	-	10	0,43
Total	977	100,00	317	100,00	2.341	100,00

Gráfico 21. Distribución del volumen de licitaciones por sector público según el resultado obtenido



Por sector público, destaca el Sector Público Estatal, que ha visto cómo casi el 25% de sus licitaciones concesionales en 2025 han quedado desiertas. Por otro lado, es el que más lotes/contratos adjudica y formaliza, un 60,89% del total.

C. Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025

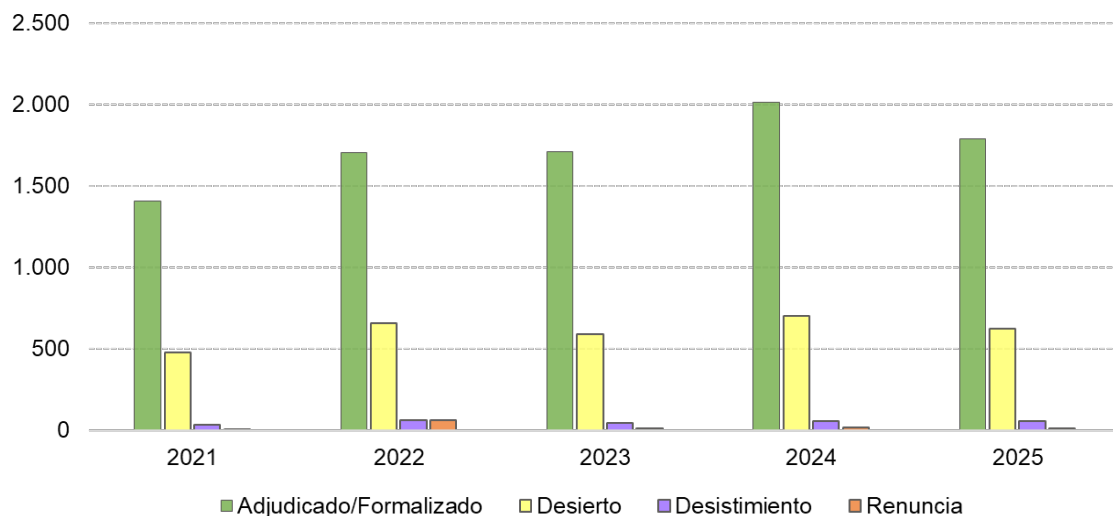
A continuación, se realiza un análisis eliminando los expedientes registrados como “en trámite”, para poder efectuar una comparación que suprima el sesgo que dichos expedientes introducen, toda vez que estos expedientes están llamados a resolverse incrementando los demás tipos de resultado¹⁸. Con ello se pretende que los resultados que indican la conclusión de la tramitación de las licitaciones no se diluyan por el efecto de los que se encuentran “en tramitación”. Este es el motivo de que los datos y porcentajes sean diferentes a los que aparecen en el anterior epígrafe.

¹⁸ Particularmente en lo que respecta a los resultados finales de las licitaciones del ejercicio 2025, ya que la extracción de datos para este estudio, como se ha señalado, se produjo el 31 de marzo de 2026. En los demás ejercicios también se observa, por una parte, un cierto deslizamiento debido a expedientes que se resuelven con mucho retardo, y a diversos ajustes que se producen en las plataformas de contratación (corrección de errores, adecuación de criterios de registro, etc.); y por otra parte, porque se comprueba que en un cierto porcentaje de expedientes no se modifica su situación de “en trámite” a pesar de que en realidad la licitación sí que haya pasado a un estado de resultado definitivo.

Tabla 20. Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Resultado	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Adjudicado	1.040	54,00	718	28,93	379	16,07	348	12,50	441	17,79
Formalizado	369	19,16	987	39,77	1.331	56,45	1.668	59,94	1.350	54,46
Desierto	476	24,71	654	26,35	592	25,11	699	25,12	621	25,05
Desistimiento	34	1,77	63	2,54	44	1,87	53	1,90	55	2,22
Renuncia	7	0,36	60	2,42	12	0,51	15	0,54	12	0,48
Total	1.926	100,00	2.482	100,00	2.358	100,00	2.783	100,00	2.479	100,00

Gráfico 22. Evolución de licitaciones según resultado con la contratación adjudicada en el periodo 2021-2025



El aspecto más significativo es que los contratos que quedan desiertos suponen aproximadamente una cuarta parte de los contratos que se finalizan. Por otro lado, los contratos que se adjudican y formalizan se sitúan en todo el periodo entre el 72-73%, salvo en el año 2022 cuando este porcentaje se redujo al 68,7%.

8. Evolución de las adjudicaciones de la contratación de concesiones sobre el total de la contratación pública en 2025

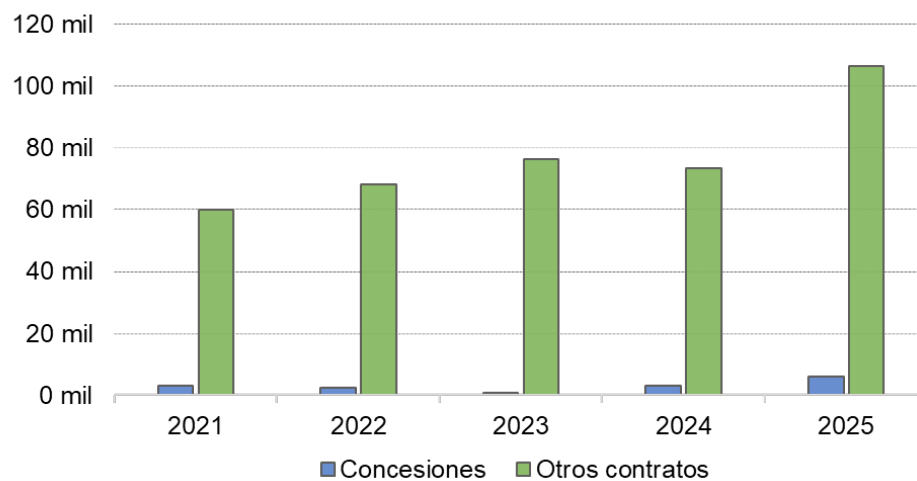
A. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025

1) Volumen por importe económico

Tabla 21. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por importe

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Concesiones	3.087,40	4,89	2.410,96	3,42	895,69	1,16	3.161,14	4,14	5.912,77	5,26
Otros contratos	60.050,07	95,11	68.111,97	96,58	76.481,87	98,84	73.280,00	95,86	106.419,00	94,74
Total	63.137,46	100,00	70.522,93	100,00	77.377,56	100,00	76.441,14	100,00	112.331,76	100,00

Gráfico 23. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por importe

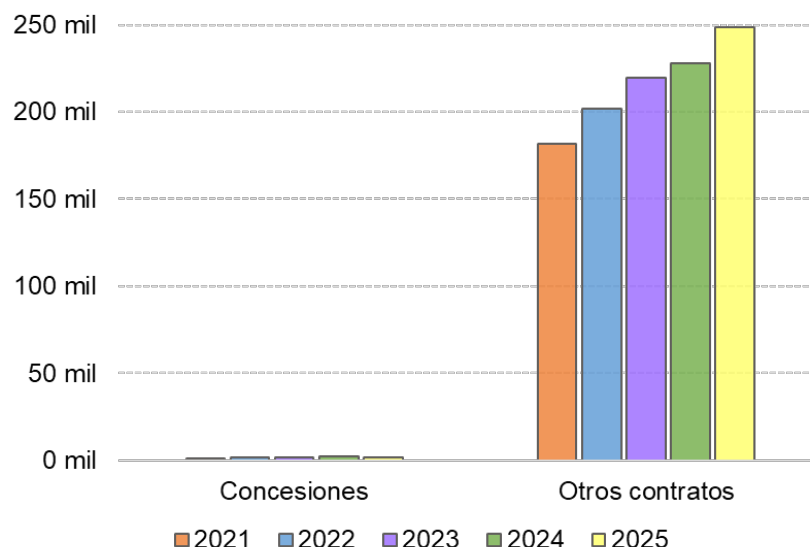


2) Volumen por número de lotes/contratos adjudicados

Tabla 22. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por número de lotes/contratos adjudicados

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de contrato	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Concesiones	1.301	0,71	1.614	0,79	1.846	0,83	2.071	0,90	1.894	0,76
Otros contratos	181.831	99,29	201.830	99,21	219.338	99,17	227.687	99,10	248.332	99,24
Total	183.132	100,00	203.444	100,00	221.184	100,00	229.758	100,00	250.226	100,00

Gráfico 24. Evolución del volumen de adjudicaciones en el periodo 2021-2025 por número de lotes/contratos adjudicados



Como se observa en las tablas anteriores, el **peso de los contratos de concesión adjudicados ascendió al 5,26% en importe**, aunque en número de contratos/lotes adjudicados solamente suponen el **0,76%**, respecto al total de las adjudicaciones registradas en España durante 2025.

A este respecto resulta de interés comentar que, como ya se puso de manifiesto en el IES relativo a los contratos de concesión en 2022, el informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023 manifiesta que *“El valor total de las concesiones cubiertas por la Directiva y adjudicadas entre 2016 y 2021 se estima en 377.500 millones euros. El valor total de las concesiones representa el 12% del total anual del mercado de contratación pública cubierto por las tres Directivas sobre contratación pública combinadas. La Directiva se aplica a las concesiones de valor igual o superior a 5.382.000 euros.”*

En ausencia de información oficial más reciente por parte de la Comisión Europea sobre el peso de las concesiones en el conjunto de la Unión, este porcentaje del 12% puede seguir utilizándose como referencia orientativa. Bajo esta premisa, se pone de manifiesto que el peso de las adjudicaciones de contratos de concesión registradas en España en 2025, considerando además contratos de todos los importes, se sitúa significativamente por debajo del nivel medio estimado para el conjunto de la Unión Europea.

*Las adjudicaciones de contratos de concesión registradas en España durante 2025 ascienden en su conjunto al **5,26% del total de la contratación pública** en importe económico, lejos del 12% de la media de adjudicaciones de la Unión Europea entre 2016 y 2021.*

Observando la evolución en estos últimos cinco años, el porcentaje que supone el importe adjudicado en los contratos de concesión sobre el importe total adjudicado experimenta variaciones, que pueden ser significativas y se deben a la adjudicación de contratos con importes elevados que provocan estas oscilaciones de un ejercicio a otro. No obstante, durante 2025, aunque se ha elevado el importe adjudicado en contratos de concesión, también se ha incrementado considerablemente el importe adjudicado en la contratación pública en general, por lo que el porcentaje que representa no ha variado sustancialmente. Este comportamiento se atenúa si analizamos la participación de los contratos de concesión en cuanto al número de contratos adjudicados con respecto al total de adjudicaciones, situándose entre el 0,71 y 0,90%.

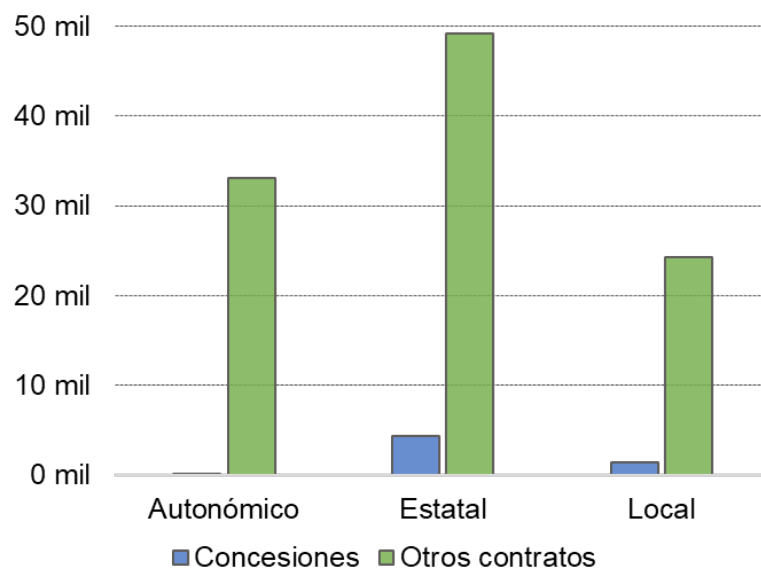
B. Adjudicaciones por sector público con respecto al total de la contratación pública

1) Por importe económico

Tabla 23. Adjudicaciones por sector público y por importe de adjudicación

Sector público	Autonómico		Estatad		Local	
Tipo de contrato	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Concesiones	73,22	0,22	4.379,08	8,18	1.460,47	5,68
Otros contratos	33.034,37	99,78	49.122,55	91,82	24.262,08	94,32
Total	33.107,59	100,00	53.501,63	100,00	25.722,55	100,00

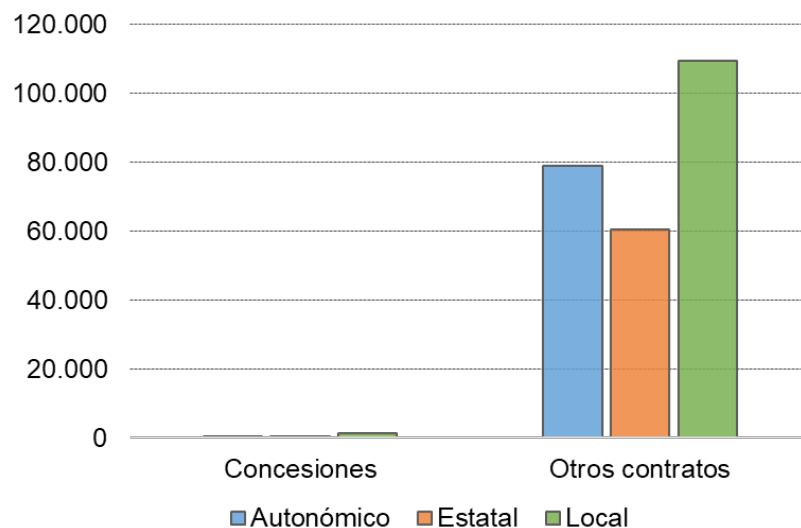
Gráfico 25. Adjudicaciones por sector público y por importe de adjudicación



2) Por número de adjudicaciones

Tabla 24. Adjudicaciones por sector público y por número de adjudicaciones

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
Tipo de contrato	Número	%	Número	%	Número	%
Concesiones	450	0,57	196	0,32	1.248	1,13
Otros contratos	78.876	99,43	60.294	99,68	109.162	98,87
Tipo no indicado	79.326	100,00	60.490	100,00	110.410	100,00
Total	450	0,57	196	0,32	1.248	1,13

Gráfico 26. Adjudicaciones por sector público y por número de adjudicaciones

En el análisis por sector público, es interesante señalar que es el Sector Público Estatal¹⁹ el que concentra el mayor volumen económico de concesiones adjudicadas sobre el total de la contratación pública de su sector, con un peso específico del 8,18% en cuanto a importe económico. Sin embargo, si se tiene en cuenta el número de adjudicaciones, es el que menor porcentaje representa, un 0,32%. El Sector Público Local es el que mayor peso tiene en cuanto a número de lotes/contratos adjudicados, el 1,13%, siendo el segundo en volumen económico adjudicado en concesiones sobre el total de la contratación pública, el 5,68%. El Sector Público Autonómico tiene una importancia muy reducida en el volumen económico (0,22%) y en número de adjudicaciones (0,57%) de contratos de concesión.

¹⁹ Durante 2025 se adjudicaron los conciertos para la asistencia sanitaria del personal funcionario por parte de MUFACE por 4.373,63 millones de euros.

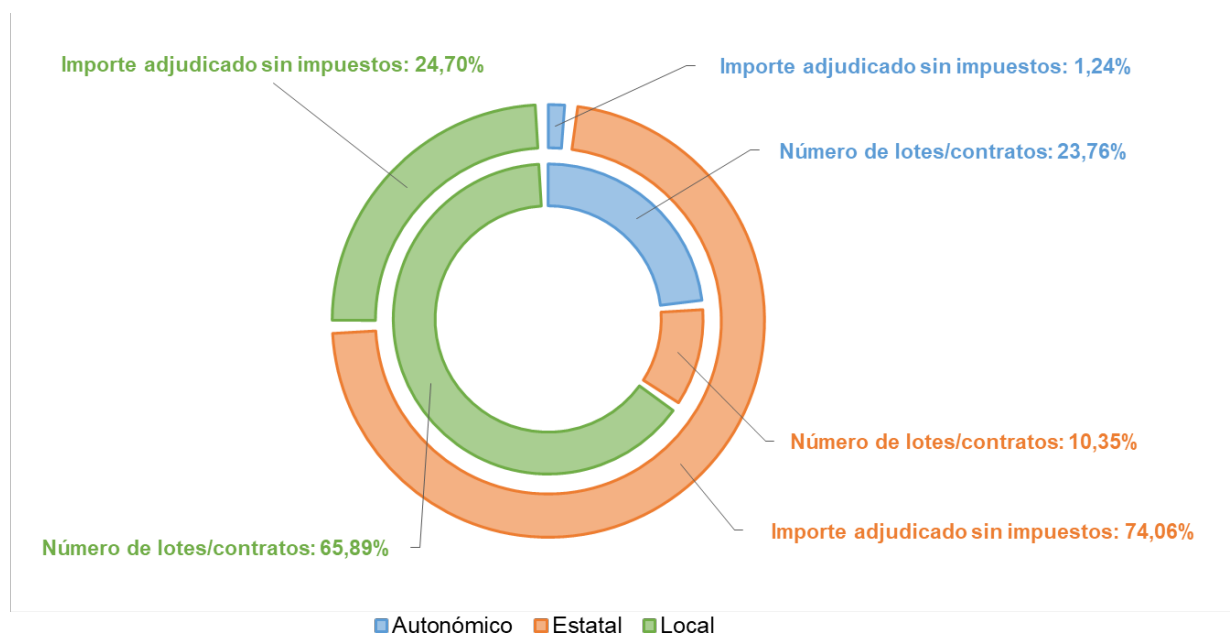
9. Adjudicaciones de los contratos de concesiones durante 2025²⁰

A. Adjudicaciones por sector público en 2025

Tabla 25. Adjudicaciones por sector público en 2025, por número de lotes/contratos adjudicados y por importe de adjudicación

Sector público	Número	%	Importe	%
Autonómico	450	23,76	73,22	1,24
Estatad	196	10,35	4.379,08	74,06
Local	1.248	65,89	1.460,47	24,70
Total	1.894	100,00	5.912,77	100,00

Gráfico 27. Adjudicaciones por sector público en 2025, por número de lotes/contratos adjudicados y por importe de adjudicación



Como se viene constatando a lo largo de este informe, el Sector Público Local es el que mayor número de contratos adjudica. Así, durante 2025 este sector público adjudicó el 65,89% del total de lotes/contratos de concesiones

²⁰ Tal y como se describe en la metodología, a partir del presente epígrafe se adopta la perspectiva de la adjudicación para cada expediente de contratación (o en su caso "lote" en el que pudiera encontrarse dividido el expediente), cuya licitación pudiera haberse producido a partir de 2018, año de la entrada en vigor de la actual LCSP.

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

adjudicados. Sin embargo, es el Sector Público Estatal el que mayor importe adjudicó en 2025 con el 74,06% del total de importe adjudicado, debido a las adjudicaciones de determinados contratos de cuantía elevada. El Sector Público Autonómico es el que menos importe adjudica en contratos de concesión en 2025, pues representa solamente el 1,24% del total del importe adjudicado en concesiones. En cuanto al número de lotes/contratos adjudicados, este sector adjudicó el 23,76% del total de lotes/contratos de concesión adjudicados en 2025.

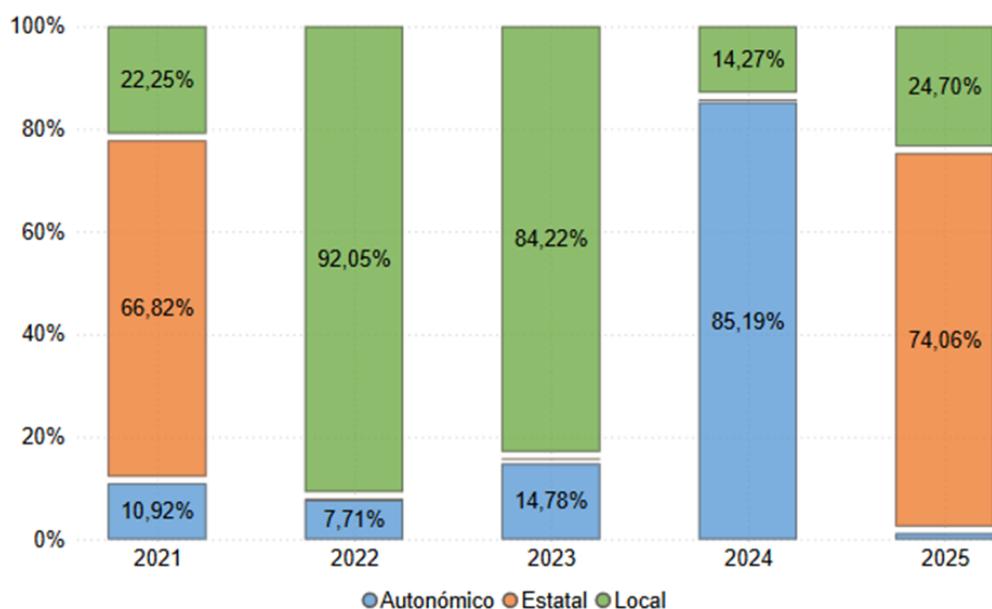
B. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025

1) Por importe de adjudicación

Tabla 26. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público e importe de adjudicación

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Sector público	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Autonómico	337,29	10,92	185,97	7,71	132,41	14,78	2.692,98	85,19	73,22	1,24
Estatal	2.063,02	66,82	5,67	0,24	8,94	1,00	16,93	0,54	4.379,08	74,06
Local	687,09	22,25	2.219,32	92,05	754,34	84,22	451,23	14,27	1.460,47	24,70
Total	3.087,40	100,00	2.410,96	100,00	895,69	100,00	3.161,14	100,00	5.912,77	100,00

Gráfico 28. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público e importe de adjudicación

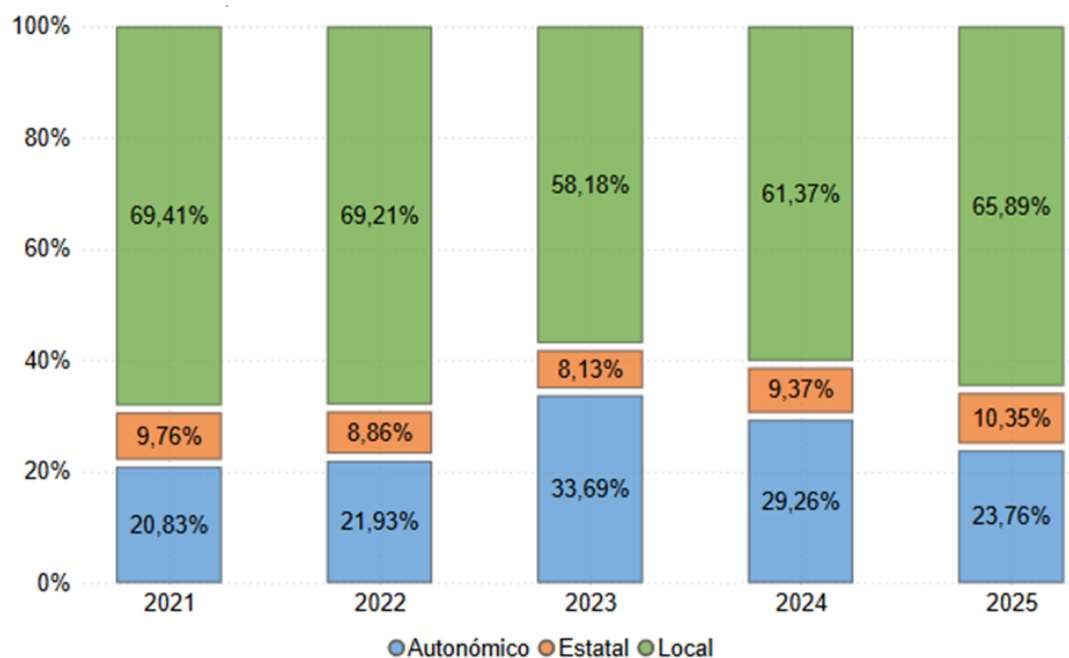


2) Por número de contratos/lotés

Tabla 27. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público y número de contratos/lotés

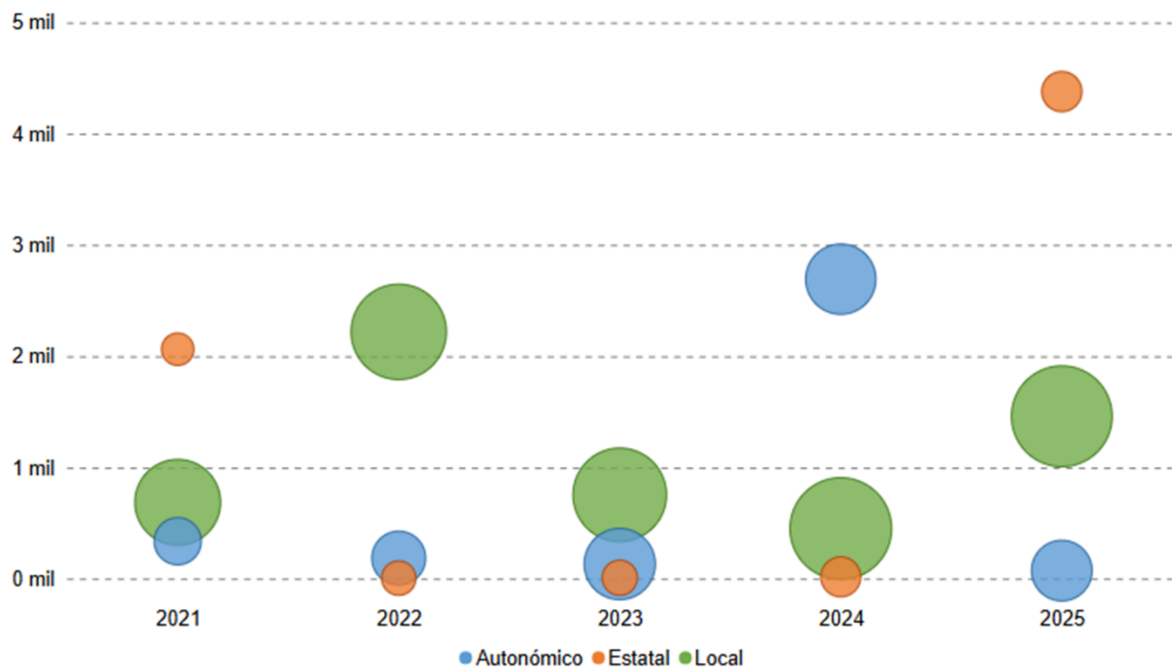
Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Sector público	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Autonómico	271	20,83	354	21,93	622	33,69	606	29,26	450	23,76
Estatad	127	9,76	143	8,86	150	8,13	194	9,37	196	10,35
Local	903	69,41	1.117	69,21	1.074	58,18	1.271	61,37	1.248	65,89
Total	1.301	100,00	1.614	100,00	1.846	100,00	2.071	100,00	1.894	100,00

Gráfico 29. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por sector público y número de contratos/lotés



Para completar el análisis, en el siguiente gráfico se resume la evolución en el periodo 2021-2025 de los niveles de adjudicación según el sector público, tanto en términos de importe (en el eje de ordenadas) como de número de expedientes representado en el tamaño de los círculos:

Gráfico 30. Evolución de las concesiones adjudicadas en el periodo 2021-2025 por Sector Público, importe y número de contratos/lotes



El análisis de las adjudicaciones del periodo 2021-2025 pone de manifiesto importantes variaciones, que hacen que la evolución no responda a una tendencia clara, debido a las singularidades que antes se han mencionado y que señalan una mayor importancia económica en la adjudicación de los contratos de concesión a los Sectores Públicos Autonómico en 2024 y Estatal en 2021 y 2025. Esto se debe fundamentalmente a contratos singulares adjudicados esos años. Por el contrario, en 2022 y 2023 es el Sector Público Local el que concentra el mayor volumen adjudicado (en torno al 92% y 84% respectivamente).

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

C. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local

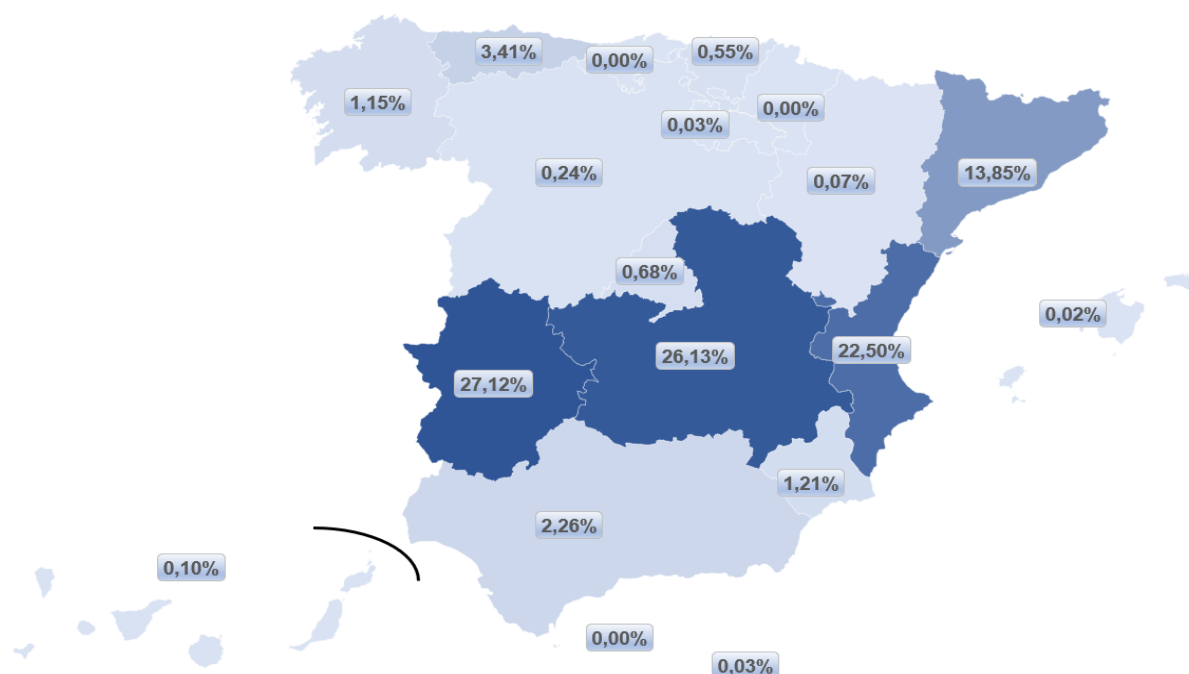
1) Por importe de adjudicación

a) Sector Público Autonómico

Tabla 28. Distribución territorial del Sector Público Autonómico por importe adjudicado

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
CCAA	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	13,40	3,97	1,21	0,65	0,40	0,30	2,92	0,11	1,66	2,26
Aragón	0,02	0,01	0,01	0,01	1,00	0,76	2.641,74	98,10	0,05	0,07
Canarias			0,39	0,21	0,70	0,53			0,07	0,10
Cantabria	0,01	0,00	0,01	0,01	0,43	0,32	0,02	0,00	0,00	0,00
Castilla y León	13,01	3,86	60,33	32,44	5,84	4,41	0,21	0,01	0,18	0,24
Castilla-La Mancha	15,53	4,60	66,94	36,00	75,33	56,89	13,44	0,50	19,13	26,13
Cataluña	4,47	1,33	8,59	4,62	1,27	0,96	13,59	0,50	10,14	13,85
Comunidad de Madrid	13,07	3,88	2,13	1,14	0,40	0,30	1,82	0,07	0,50	0,68
Comunidad Foral de Navarra	0,01	0,00	7,22	3,88	0,93	0,70	0,32	0,01	0,00	0,00
Comunidad Valenciana	29,55	8,76	7,57	4,07	38,37	28,97	11,51	0,43	16,47	22,50
Extremadura	0,10	0,03	0,01	0,01	1,54	1,17	0,24	0,01	19,85	27,12
Galicia	239,08	70,88	9,16	4,93	0,94	0,71	4,36	0,16	0,84	1,15
Illes Balears	4,80	1,42	0,26	0,14	0,06	0,04	0,38	0,01	0,02	0,02
La Rioja	0,20	0,06	0,27	0,14	1,81	1,37	0,10	0,00	0,03	0,03
País Vasco	0,07	0,02	20,88	11,23	2,70	2,04	1,86	0,07	0,40	0,55
Principado de Asturias	0,00	0,00	0,03	0,02	0,03	0,02	0,04	0,00	2,50	3,41
Región de Murcia	1,54	0,46	0,40	0,21	0,43	0,33	0,38	0,01	0,89	1,21
Ciudad Autónoma de Ceuta	2,13	0,63	0,00	-		-		-		
Ciudad Autónoma de Melilla	0,07	0,02	0,00	0,00	0,11	0,09	0,05	0,00	0,02	0,03
No definido / No indicado	0,23	0,07	0,55	0,29	0,12	0,09	0,00	-	0,47	0,65
Total	337,29	100,00	185,97	100,00	132,41	100,00	2.692,98	100,00	73,22	100,00

Ilustración 6. Distribución territorial del Sector Público Autonómico por importe adjudicado (% sobre el total) durante 2025



En el Sector Público Autonómico, la distribución de las adjudicaciones de contratos de concesión, en cuanto a importe económico, varía considerablemente de un año a otro dentro del periodo analizado. Ello es debido a la ya mencionada presencia de adjudicaciones singulares con un volumen económico considerable. Destaca especialmente el año 2024, cuando se adjudicó el contrato Concesión de obras de 10 Itinerarios del Plan extraordinario de inversiones en carreteras de la Red Autonómica de Aragón 2020-2025, concentrando esta C. A. el 98,10% del volumen total adjudicado. En 2021 Galicia concentra el 70,88% del volumen de adjudicaciones y obedece a la adjudicación de un solo contrato, el de Concesión del servicio para la operación y mantenimiento de la planta de cogeneración, planta termoeléctrica y comunes del Complejo Medioambiental de Cerceda. En 2022 se adjudicaron contratos de concesión de comedores escolares en Castilla-La Mancha (36% del volumen total de adjudicaciones) y Castilla y León (32,44% del volumen total de adjudicaciones). En 2023 también se adjudicaron concesiones de servicios de comedores escolares y residencias universitarias en Castilla-La Mancha (56,89% del volumen total de adjudicaciones) y de transporte público regular de viajeros en autobús en la Comunidad Valenciana (28,97% del volumen total de adjudicaciones).

En 2025 son Extremadura (con un 19,85%), Castilla-La Mancha (con un 19,13%) y la Comunidad Valenciana (con un 16,47%) las que mayor volumen económico de adjudicaciones concentran. En el caso de Extremadura y la Comunidad Valenciana el peso se concentra en grandes contratos de transporte regular de

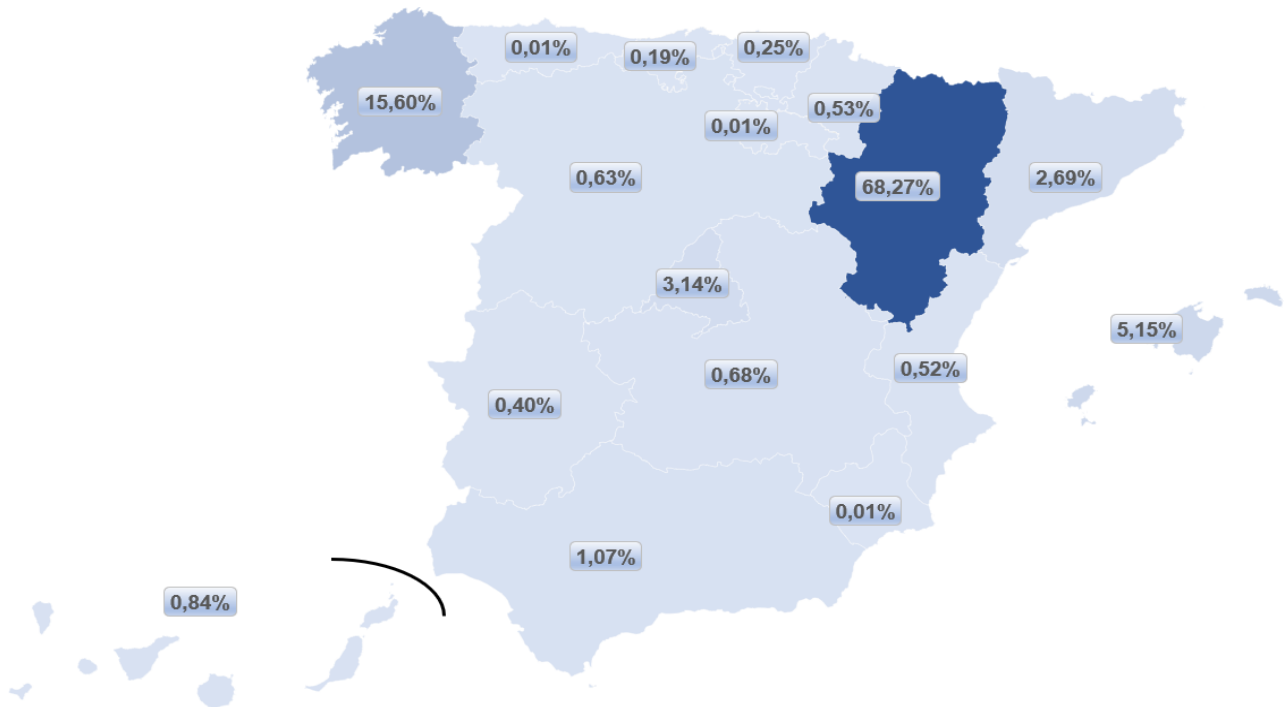
viajeros por carretera. En el caso de Castilla-La Mancha, una concesión de servicio energético de la Universidad de Castilla-La Mancha constituye la mayor adjudicación en esta CC. AA. en 2025.

b) Sector Público Local

Tabla 29. Distribución territorial del Sector Público Local por importe adjudicado

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
CCAA	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Andalucía	30,33	4,41	64,52	2,91	14,06	1,86	63,44	14,06	15,58	1,07
Aragón	0,79	0,12	209,10	9,42	17,01	2,26	8,20	1,82	997,05	68,27
Canarias	392,96	57,19	0,69	0,03	122,08	16,18	4,22	0,94	12,20	0,84
Cantabria	16,48	2,40	3,76	0,17	4,51	0,60	0,36	0,08	2,70	0,19
Castilla y León	14,64	2,13	2,50	0,11	0,51	0,07	8,39	1,86	9,15	0,63
Castilla-La Mancha	30,04	4,37	1,77	0,08	4,38	0,58	1,56	0,35	9,89	0,68
Cataluña	45,70	6,65	54,30	2,45	161,24	21,37	128,57	28,49	39,25	2,69
Comunidad de Madrid	50,40	7,34	1.635,36	73,69	37,61	4,99	128,46	28,47	45,84	3,14
Comunidad Foral de Navarra	0,03	0,00	4,42	0,20	0,68	0,09	0,22	0,05	7,69	0,53
Comunidad Valenciana	6,84	1,00	190,27	8,57	20,08	2,66	24,02	5,32	7,56	0,52
Extremadura	14,62	2,13	9,14	0,41	7,58	1,01	14,90	3,30	5,81	0,40
Galicia	3,39	0,49	1,54	0,07	0,92	0,12	2,16	0,48	227,88	15,60
Illes Balears	43,87	6,38	3,15	0,14	2,14	0,28	20,40	4,52	75,25	5,15
La Rioja	1,32	0,19	5,94	0,27	0,15	0,02	0,28	0,06	0,08	0,01
País Vasco	32,93	4,79	7,09	0,32	335,69	44,50	38,47	8,53	3,66	0,25
Principado de Asturias	1,25	0,18	6,55	0,30	0,09	0,01	7,11	1,58	0,13	0,01
Región de Murcia	0,76	0,11	19,16	0,86	0,28	0,04	0,02	0,00	0,22	0,01
No definido / No indicado	0,74	0,11	0,05	0,00	25,33	3,36	0,45	0,10	0,53	0,04
Total	687,09	100,00	2.219,32	100,00	754,34	100,00	451,23	100,00	1.460,47	100,00

Ilustración 7. Distribución territorial del Sector Público Local por importe adjudicado (% sobre el total) durante 2025



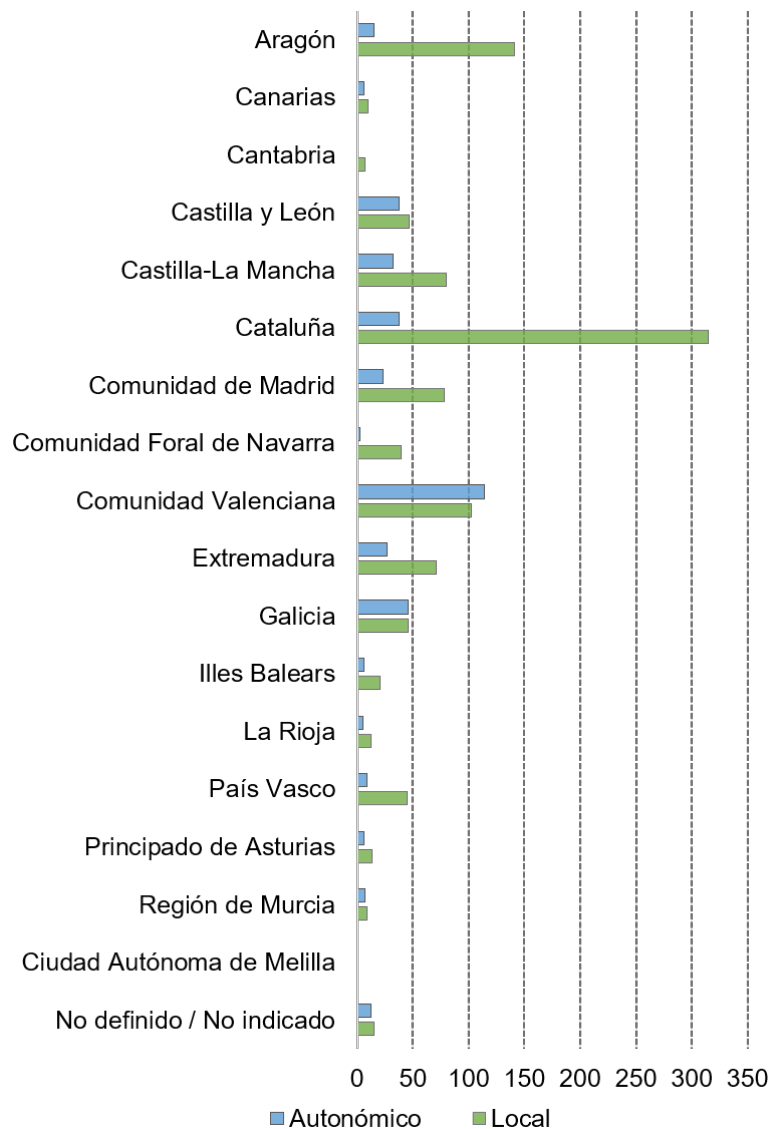
En el Sector Público Local, las adjudicaciones y su distribución, en cuanto a importe económico, experimentan un comportamiento similar, variando según la adjudicación de los contratos de singular importancia. Estos suelen coincidir con concesiones relacionadas con el transporte urbano, recogida y tratamiento de residuos y similares. Estos contratos, por su importancia económica, hacen que el peso específico en cada uno de los años vaya oscilando. Por ejemplo, en 2022, las Entidades Locales radicadas en la C. de Madrid adjudicaron el 73,69% del volumen económico total. Las Entidades Locales del País Vasco adjudicaron el 44,50% en 2023, en 2024 las de Cataluña y la C. de Madrid en torno al 28,5% cada una, y en 2025 fueron las Entidades Locales de Aragón las que mayor porcentaje concentraron (68,27%).

2) Por número de contratos/lotes en 2025

Tabla 30. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local por número de contratos/lotes en 2025

Sector público	Autonómico		Local	
CCAA	Número de lotes/contratos	Peso en el sector (%)	Número de lotes/contratos	Peso en el sector (%)
Andalucía	62	13,78	198	15,87
Aragón	15	3,33	141	11,30
Canarias	6	1,33	10	0,80
Cantabria	1	0,22	7	0,56
Castilla y León	38	8,44	47	3,77
Castilla-La Mancha	32	7,11	80	6,41
Cataluña	38	8,44	315	25,24
Comunidad de Madrid	23	5,11	78	6,25
Comunidad Foral de Navarra	2	0,44	39	3,13
Comunidad Valenciana	114	25,33	102	8,17
Extremadura	27	6,00	71	5,69
Galicia	46	10,22	46	3,69
Illes Balears	6	1,33	20	1,60
La Rioja	5	1,11	12	0,96
País Vasco	9	2,00	45	3,61
Principado de Asturias	6	1,33	13	1,04
Región de Murcia	7	1,56	9	0,72
Ciudad Autónoma de Melilla	1	0,22		-
No definido / No indicado	12	2,67	15	1,20
Total	450	100,00	1.248	100,00

Gráfico 31. Distribución territorial del Sector Público Autonómico y Local por número de lotes/contratos en 2025



En el cuadro anterior puede observarse el mayor dinamismo en número de adjudicaciones registrado en 2025 en el Sector Público Local frente al Sector Público Autonómico, en cada uno de los territorios autonómicos, lo cual puede explicarse en el mayor dinamismo de las Entidades Locales en contratos de concesión.

10. Contratos/lotos de concesión adjudicados que se articulan mediante lotes

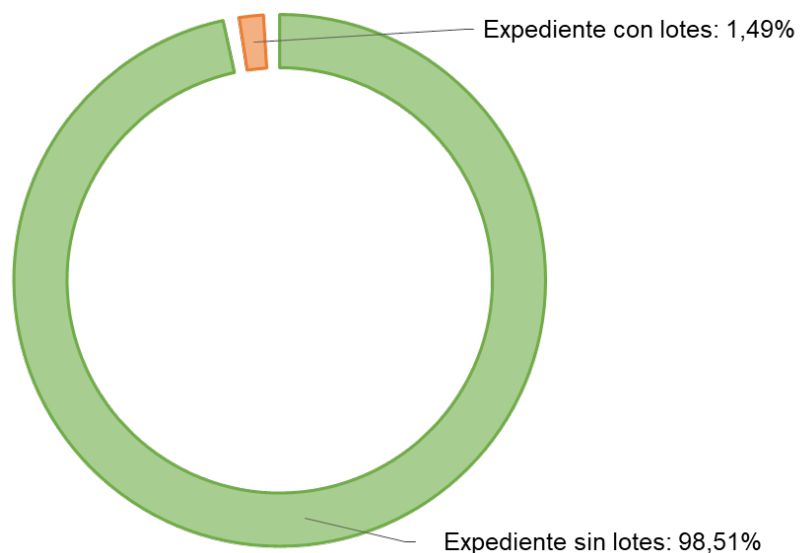
En este caso se analizan los expedientes licitados y que han sido adjudicados durante 2025, distinguiendo aquellos que se licitaban mediante la división en lotes, de aquellos que no se dividían en lotes.

A. Comparativa del importe adjudicado en 2024 y 2025

Tabla 31. Comparativa del importe adjudicado de contratos de concesión con o sin lotes

Año	2024		2025	
Clase de expediente	Importe	%	Importe	%
Expediente con lotes	2.375,61	75,15	88,24	1,49
Expediente sin lotes	785,52	24,85	5.824,53	98,51
Total	3.161,14	100,00	5.912,77	100,00

Gráfico 32. Importe adjudicado en 2025 de contratos de concesión con o sin lotes

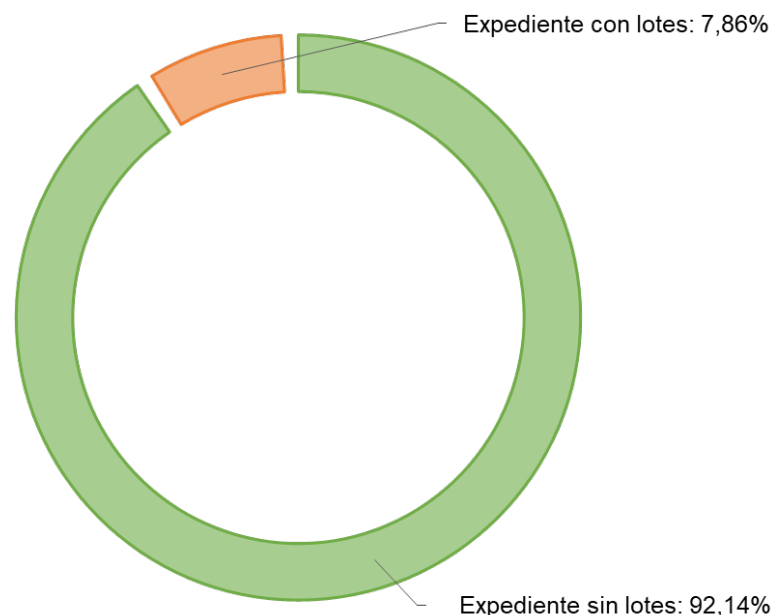


B. Comparativa del número de contratos adjudicados en 2024 y 2025

Tabla 32. Comparativa del número de expedientes adjudicados con o sin lotes

Año	2024		2025	
Clase de expediente	Número	%	Número	%
Expediente con lotes	122	7,85	124	7,86
Expediente sin lotes	1.433	92,15	1.453	92,14
Total	1.555	100,00	1.577	100,00

Gráfico 33. Número de expedientes adjudicados en 2025 con o sin lotes



Dadas las características de los contratos de concesión, al contrario de lo que ocurre con el resto de las categorías contractuales, su división en lotes es poco frecuente, ya que podría desvirtuar su propia naturaleza jurídica²¹.

Según los datos que se observan en la tabla y gráfico anteriores, los contratos de concesión divididos en lotes suponen un 75,15% en cuanto a volumen

²¹ Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su Resolución 329/2022: “[...] separar cada una de estas prestaciones en lotes equivale a licitar numerosos contratos independientes de obras, de suministros, de servicios, desnaturalizando precisamente la figura jurídica de la concesión de obras y pasando a otro modelo de gestión. Así, la contratación de todas las prestaciones bien agrupadas en un contrato mixto o bien por separado, a cambio de un precio, sería una opción alternativa al contrato de concesión de obras que desvirtuaría esta modalidad contractual, ya que no habría transferencia del riesgo operacional de la Administración al Concesionario, ni tampoco éste financiaría las obras”.

económico y el 7,85% en cuanto al número de adjudicaciones en 2024. Esta excepcionalidad, en cuanto al volumen económico por lotes, que se produjo en el Sector Público Autonómico y se debe principalmente a que el contrato de Concesión de obras del Plan extraordinario de inversiones en carreteras de la Red Autonómica de Aragón 2020-2025 que se adjudicó en 2024, incluye 10 lotes. En estos casos, la división en lotes se verifica posible debido a que se trata de una misma prestación concesional, pero fácilmente fraccionable por razón territorial (distintos itinerarios de carreteras, distintas áreas territoriales o distintos centros donde se presta el servicio) y no por divisiones funcionales de su objeto.

Sin embargo, en 2025 el volumen económico adjudicado mediante lotes supone únicamente el 1,49% del total, siendo del 7,86% en cuanto al número de expedientes adjudicados, muy similar, en este último caso, a 2024.

11. Promedios de duración de los procedimientos de licitación de los contratos de concesión

La duración del procedimiento se ha calculado como la **diferencia en días naturales** entre la primera fecha del anuncio de licitación y la primera fecha del anuncio de formalización, excluyéndose las licitaciones correspondientes al procedimiento negociado sin publicidad y aquellas licitaciones que no disponen de los registros correspondientes a las fechas anteriormente indicadas. El valor mostrado es el promedio por cada tipo de procedimiento en las adjudicaciones producidas en 2025.

Para enriquecer el estudio de este indicador, como ya viene realizándose en distintos informes de supervisión que elabora esta Oficina, además del cálculo de **la media aritmética**, se ha decidido introducir en el análisis los resultados también de otro promedio: **la mediana**.²²

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

Por esa razón, la mediana ofrece una métrica que puede dar mejor información en los supuestos en los que un número relativamente pequeño de valores

²² Conviene tener en cuenta, la diferencia de la significación o interpretación de ambos promedios; mientras que la media aritmética de un conjunto de datos se halla sumando el valor de todos los números del conjunto de datos, dividiéndolos luego entre el número de datos de dicho conjunto, la mediana es el valor del dato que se encuentra en la mitad de ese conjunto de datos una vez que se ordena de menor a mayor.

atípicos podrían distorsionar la representación de la media aritmética como promedio.

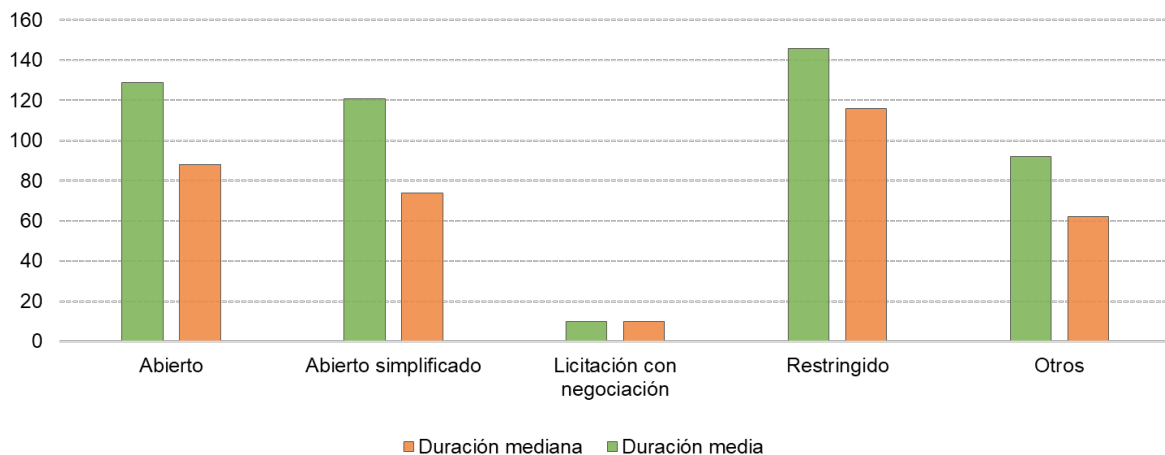
Hay que hacer notar que, en el cálculo de la duración de los procedimientos de contratación, pueden existir razones, como la tramitación de impugnaciones del procedimiento a través de la interposición de recursos, que lleguen a suspender el procedimiento durante un período de tiempo considerable.

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

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

Tabla 33. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento

Tipo de procedimiento	Licitaciones analizadas	Duración media	Duración mediana
Abierto	824	128,68	88,00
Abierto simplificado	71	120,83	74,00
Negociado con publicidad	1	1.408,00	1.408,00
Licitación con negociación	1	10,00	10,00
Restringido	209	145,60	116,00
Normas internas	2	183,00	183,00
Otros	6	92,00	62,00
Total	1.114	132,30	91,00

Gráfico 34. Distribución de la duración del procedimiento según tipo de procedimiento²³

La duración **media** de los contratos de concesión se sitúa en **132,30 días**, mientras que la duración mediana se sitúa en 91 días, aunque en ambos casos varía según el tipo de procedimiento utilizado. La duración media para todos los tipos de contratos en general fue de 119,25 días y 91 días de mediana, tal y como se puso de manifiesto en el Módulo I del IAS 2026 elaborado por esta misma Oficina.²⁴

La duración media y mediana en la tramitación de los contratos de concesión (132,30 días y 91 días, respectivamente) se sitúa en valores que no ofrecen grandes variaciones con los promedios correspondientes al conjunto de la contratación pública durante 2025.

²³Se ha eliminado en el gráfico el procedimiento negociado con publicidad pues se trata de un solo contrato y distorsiona la visualización del análisis.

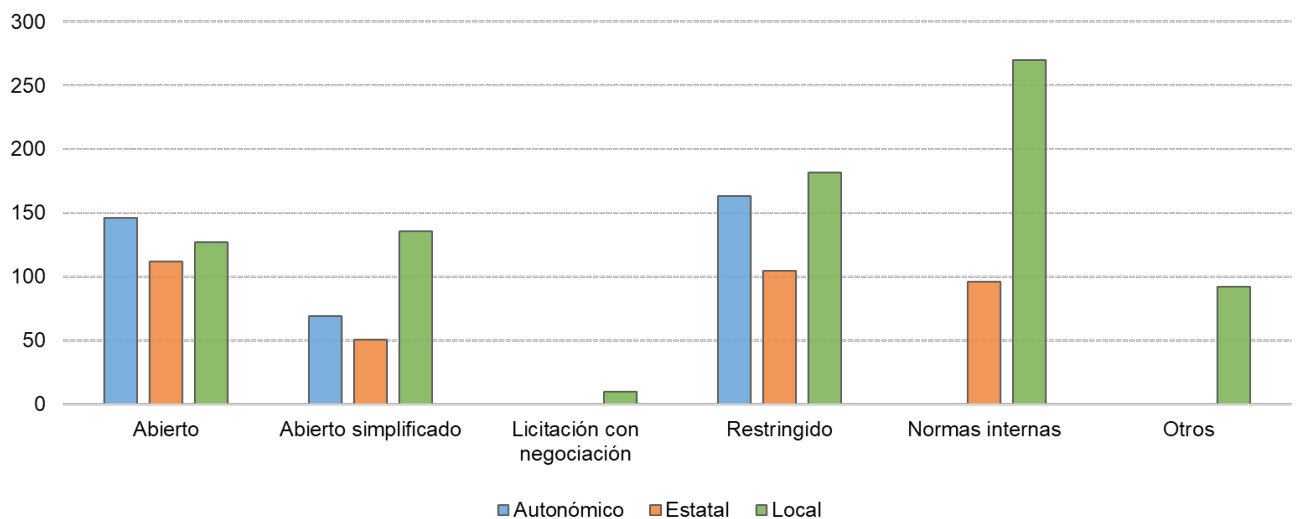
²⁴ Véase el IAS 2026, Módulo I. Las Cifras de la contratación pública en 2025, elaborado y publicado por esta Oficina.

B. Distribución de la duración del procedimiento por sector público y por tipo de procedimiento

Tabla 34. Distribución de la duración del procedimiento por sector público y por tipo de procedimiento

Sector público		Autonómico			Estatad			Local	
Tipo de procedimiento	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana
Abierto	103	146,12	116,00	31	111,81	103,00	690	126,83	84,00
Abierto simplificado	3	69,00	70,00	10	50,40	52,00	58	135,66	80,00
Negociado con publicidad							1	1.408,00	1.408,00
Licitación con negociación							1	10,00	10,00
Restringido	28	162,89	152,00	91	104,76	94,00	90	181,52	146,00
Normas internas				1	96,00	96,00	1	270,00	270,00
Otros							6	92,00	62,00
Total	134	147,90	119,50	133	102,25	94,00	847	134,55	86,00

Gráfico 35. Distribución de la duración media por sector público y por tipo de procedimiento²⁵



²⁵ Se ha eliminado en el gráfico el procedimiento negociado con publicidad pues se trata de un solo contrato y distorsiona la visualización del análisis.

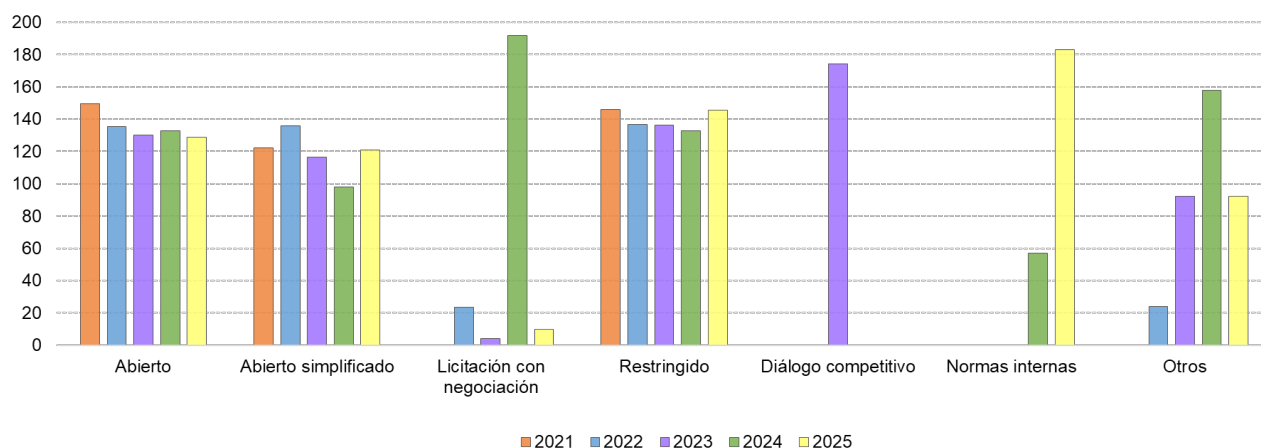
El Sector Público Estatal es el que mejores resultados obtiene, en cuanto a duración media en todos los tipos de procedimientos utilizados en la licitación de los contratos de concesión 102,25 días, y en cuanto a la duración mediana, con 94 días. Sin embargo, el Sector Público Local, que es el que más concesiones licita, obtiene un mejor resultado en el valor mediana, con 86 días, aunque la duración media de sus procedimientos alcanza los 134,55 días.

C. Evolución de la duración en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento

Tabla 35. Evolución de la duración en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento

Año	2021			2022			2023			2024			2025		
Tipo de procedimiento	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana	Número	Media	Mediana
Abierto	626	149,52	98	790	135,29	89	753	130,32	89	863	132,77	89	824	128,68	88
Abierto simplificado	57	122,09	64	58	135,79	72	63	116,38	61	58	97,79	66	71	120,83	74
Negociado con publicidad	1	328,00	328	1	90,00	90	2	262,00	262	1	129,00	129	1	1.408,00	1.408
Licitación con negociación				2	23,50	24	2	4,00	4	1	192,00	192	1	10,00	10
Restringido	155	146,14	105	195	136,75	104	201	136,26	111	223	132,79	105	209	145,60	116
Diálogo competitivo							1	174,00	174						
Normas internas										2	57,00	57	2	183,00	183
Otros				1	24,00	24	2	92,00	92	10	157,70	51	6	92,00	62
Total	839	147,24	98	1.047	135,22	91	1.024	130,61	91	1.158	131,15	90	1.114	132,30	91

Gráfico 36. Evolución de la duración media en el periodo 2021-2025, por tipo de procedimiento²⁶



La duración media de los procedimientos de licitación ha experimentado un descenso desde 2021 hasta 2023, para subir ligeramente en 2024 y 2025 pero sin alcanzar la duración media de 2022. En 2025 la duración media se sitúa en 132,30 días. Sin embargo, en duración mediana, el indicador desciende en el año 2022 respecto a 2021 y pasa a situarse en 91 días a lo largo de los años siguientes, con la excepción de 2024 que se sitúa en una duración mediana de 90 días.

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

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

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

²⁶ Se ha eliminado en el gráfico el procedimiento negociado con publicidad pues se trata de un solo contrato y distorsiona la visualización del análisis.

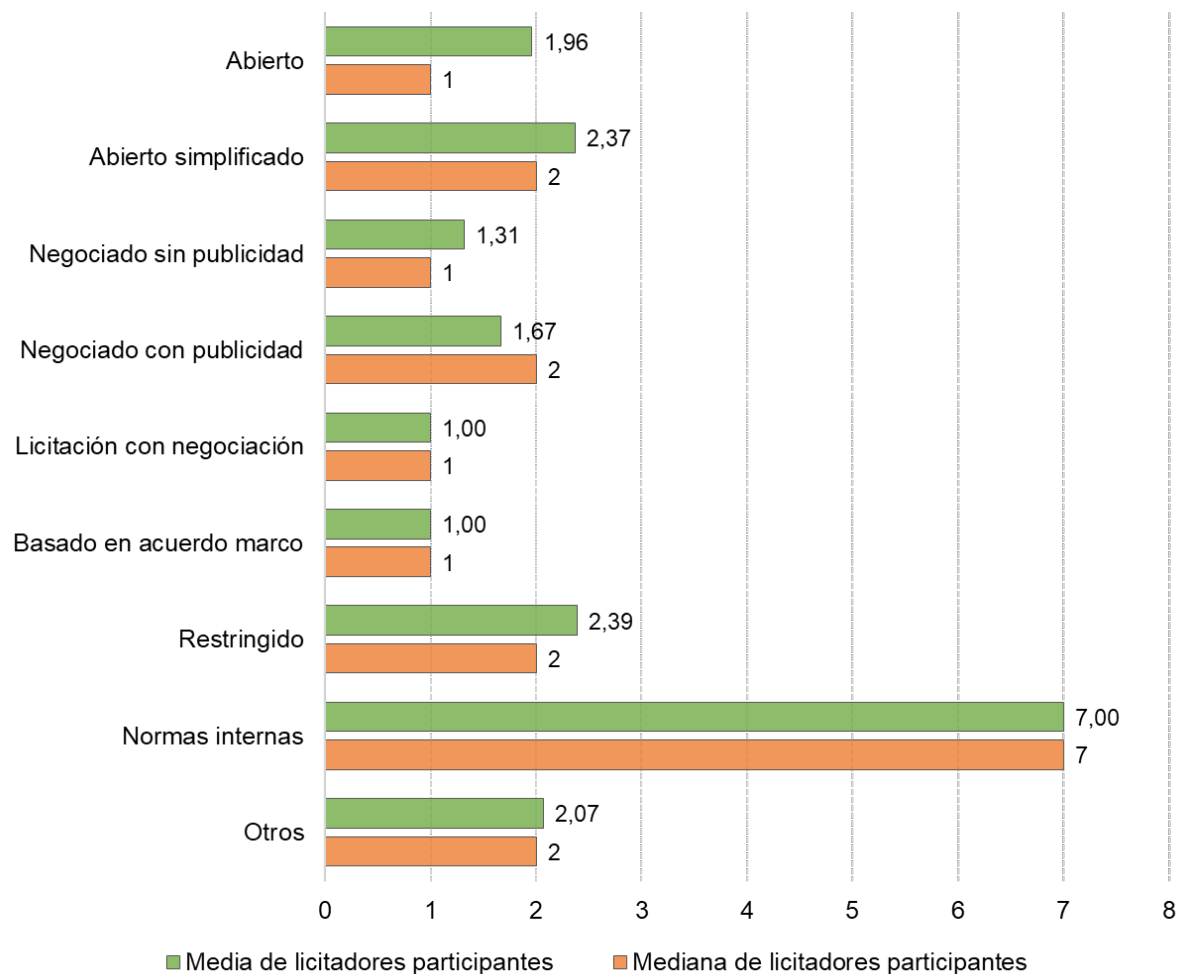
A. Por tipo de procedimiento

1) Distribución del número de licitadores según tipo de procedimiento en 2025

Tabla 36. Número de licitadores por tipo de procedimiento en 2025

Tipo de procedimiento	Número	Media de licitadores	Mediana de licitadores
Abierto	1.292	1,96	1
Abierto simplificado	116	2,37	2
Negociado sin publicidad	121	1,31	1
Negociado con publicidad	3	1,67	2
Licitación con negociación	2	1,00	1
Basado en acuerdo marco	1	1,00	1
Restringido	343	2,39	2
Normas internas	2	7,00	7
Otros	14	2,07	2
Total	1.894	2,03	1

Gráfico 37. Media y mediana de licitadores por tipo de procedimiento en 2025



Los resultados que ofrece este análisis son claros, pues independientemente del tipo de procedimiento aplicado, los contratos de concesión tienen una concurrencia estructuralmente baja, situándose la media de todos ellos durante 2025 en 2,03 licitadores por contrato o lote (con una mediana de 1 licitador).

*La concurrencia media en concesiones durante 2025 fue **2,03 licitadores** por contrato, cifra que se sitúa sensiblemente por debajo de la registrada en las categorías de contratos típicos de servicios, suministro y obras.*

En los contratos de concesión tramitados por el procedimiento abierto, que es con diferencia el más utilizado, concurre una media de 1,96 licitadores, quedando así ligeramente por debajo de la media total. Sin embargo, los contratos de concesión tramitados por procedimiento restringido obtienen una media de 2,39 licitadores, superior a la media global (2,03) y al dato del procedimiento abierto (1,96).

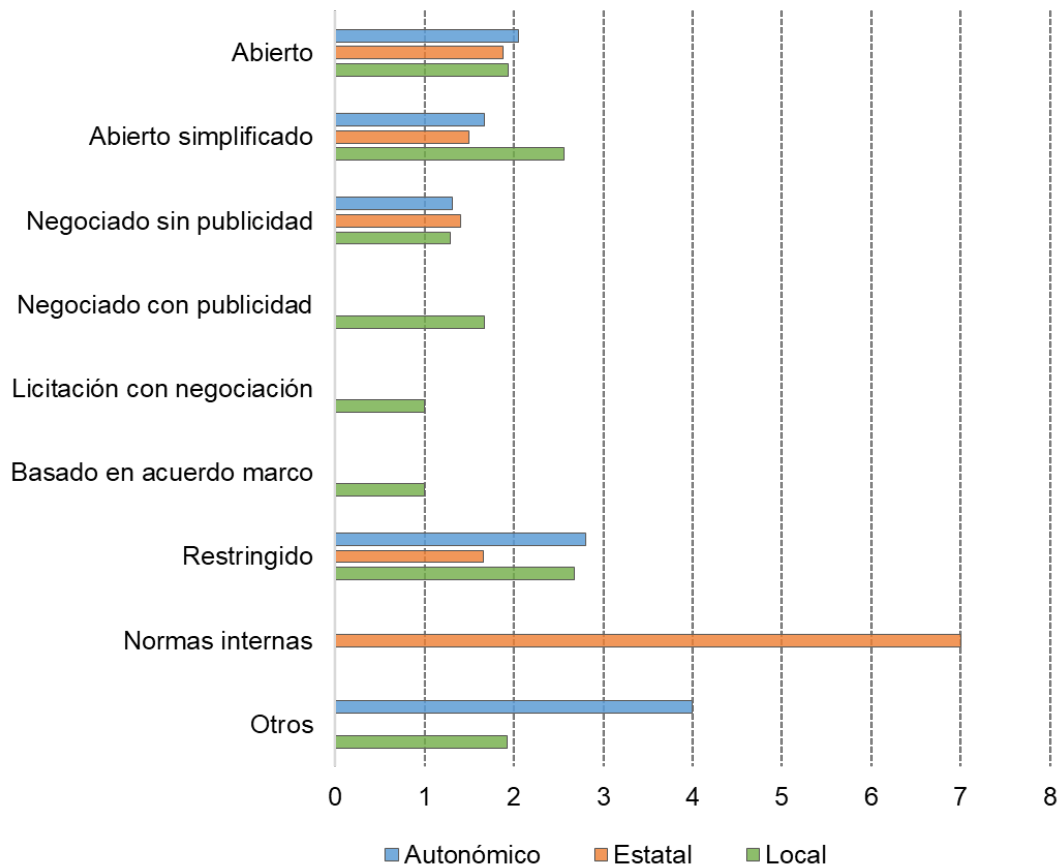
2) Distribución del número de licitadores según tipo de procedimiento y sector público

En este apartado y en el siguiente se ha prescindido del análisis de la mediana dado que los valores de este indicador están muy cercanos a la media, debido principalmente, a los valores tan reducidos que ofrece este último indicador.

Tabla 37. Número de licitadores por tipo de procedimiento y sector público

Sector público Tipo de procedimiento	Autonómico		Estatad		Local	
	Número	Media	Número	Media	Número	Media
Abierto	266	2,06	50	1,88	976	1,94
Abierto simplificado	3	1,67	18	1,50	95	2,56
Negociado sin publicidad	64	1,31	15	1,40	42	1,29
Negociado con publicidad					3	1,67
Licitación con negociación					2	1,00
Basado en acuerdo marco					1	1,00
Restringido	116	2,80	111	1,66	116	2,68
Normas internas			2	7,00		
Otros	1	4,00			13	1,92
Total	450	2,14	196	1,73	1.248	2,03

Gráfico 38. Número de licitadores por tipo de procedimiento y sector público



Por sectores públicos, el Autonomico es el que registra una media de concurrencia de licitadores superior, al situarse en 2,14 licitadores por contrato o lote.

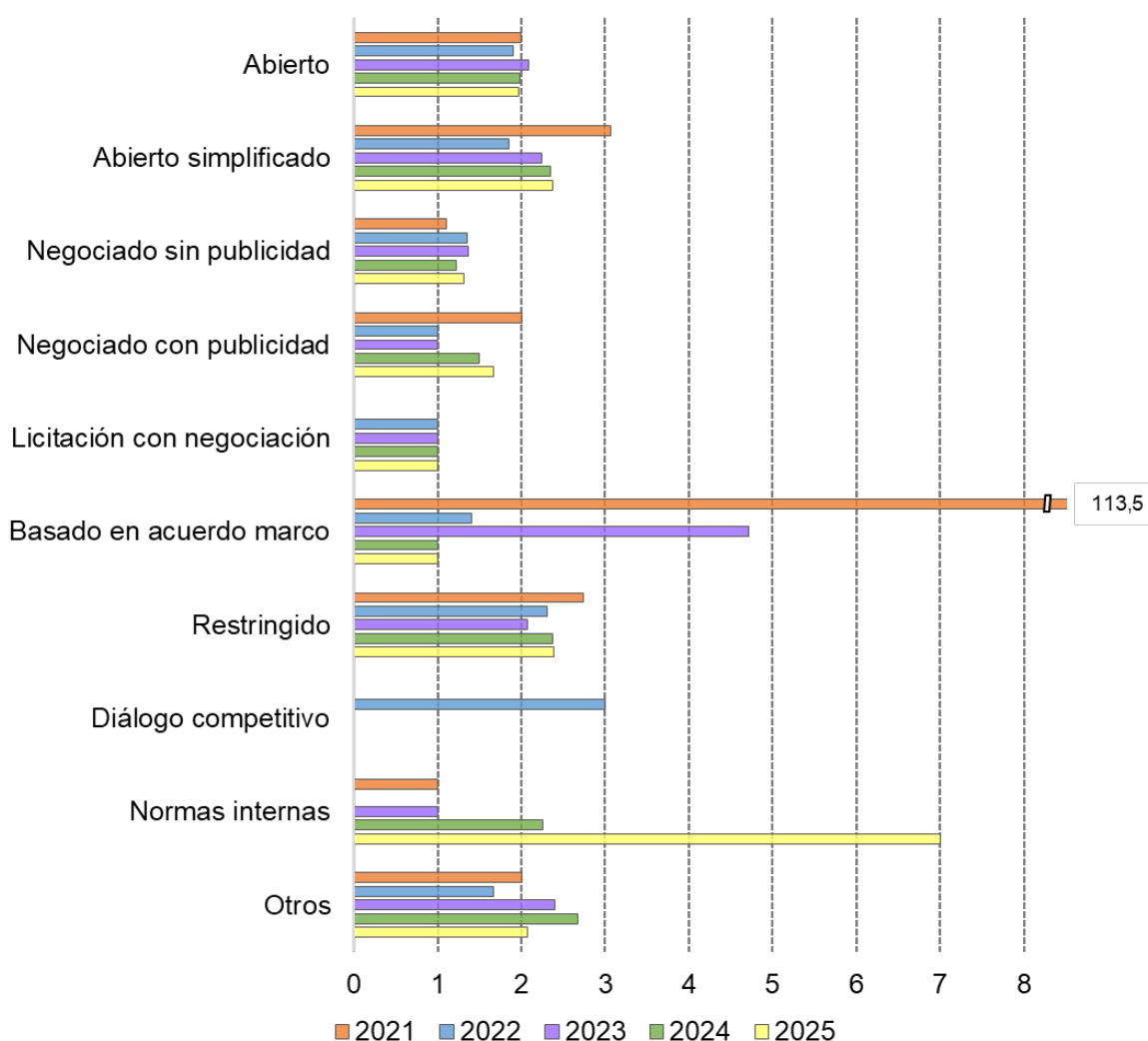
El Sector Público Estatal, sin embargo, es el que menor media obtiene, con 1,73 licitadores por contrato o lote.

3) Evolución del número de licitadores medio en el periodo 2021-2025 por tipo de procedimiento

Tabla 38. Evolución del número de licitadores medio en 2021-2025 por tipo de procedimiento

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de procedimiento	Número	Media	Número	Media	Número	Media	Número	Media	Número	Media
Abierto	941	1,99	1.108	1,90	1.231	2,08	1.484	1,98	1.292	1,96
Abierto simplificado	80	3,06	88	1,85	98	2,24	103	2,35	116	2,37
Negociado sin publicidad	47	1,11	63	1,35	83	1,36	102	1,23	121	1,31
Negociado con publicidad	1	2,00	2	1,00	2	1,00	2	1,50	3	1,67
Licitación con negociación			3	1,00	2	1,00	2	1,00	2	1,00
Basado en acuerdo marco	4	113,50	5	1,40	7	4,71	1	1,00	1	1,00
Específico de un sistema dinámico de adquisición					1	1,00				
Restringido	223	2,74	341	2,30	416	2,08	349	2,37	343	2,39
Diálogo competitivo			1	3,00						
Normas internas	2	1,00			1	1,00	4	2,25	2	7,00
Otros	3	2,00	3	1,67	5	2,40	24	2,67	14	2,07
Total	1.301	2,50	1.614	1,96	1.846	2,06	2.071	2,04	1.894	2,03

Gráfico 39. Evolución del número de licitadores medio en 2021-2025 por tipo de procedimiento



La evolución de la media de licitadores en el periodo analizado refleja el paulatino descenso de la concurrencia en los contratos de concesión, a pesar de registrar una cierta recuperación a partir de 2023. Desde 2021, donde la media fueron 2,50 licitadores, se ha pasado a 2,03 licitadores de media en 2025.

En cuanto a la evolución de la concurrencia en las licitaciones por procedimiento abierto, que resulta el más utilizado, la media en 2025 (1,96 licitadores por lote o contrato) se sitúa ligeramente por debajo de la concurrencia al inicio del periodo analizado (1,99 licitadores por lote o contrato en 2021), sin experimentar variaciones significativas en el conjunto.

En el procedimiento restringido, segundo más utilizado, la evolución en el periodo analizado sigue una tendencia decreciente, aunque con un leve repunte en 2024 y 2025, para situarse en 2,39 licitadores de media.

B. Por tipo de contrato

1) Distribución del número de licitadores según tipo de contrato en 2025

Tabla 39. Número de licitadores por tipo de contrato en 2025

Tipo de contrato	Número	Media de licitadores	Mediana de licitadores
Concesión de servicios	1.805	2,03	1
Gestión de Servicios Públicos	48	1,42	1
Concesión de obras	39	2,72	2
Concesión de Obras Públicas	2	1,00	1
Total	1.894	2,03	1

Gráfico 40. Media y mediana de licitadores por tipo de contrato en 2025



Dejando a un lado las extintas categorías de gestión de servicios públicos y concesión de obras públicas, se observa como los contratos de concesión de obras presentan una concurrencia superior (2,72 licitadores de media y 2 de mediana) que los de concesión de servicios (2,03 licitadores de media y 1 de mediana). En cualquier caso, los contratos de concesión tienen una concurrencia

estructuralmente baja, situándose la media en 2025 en 2,03 licitadores por contrato o lote y con una mediana de 1 licitador. Esto supone una concurrencia media mucho más reducida que en el resto de las categorías de contratos típicos, cuyas medias fueron de 2,77 licitadores en el contrato de servicios, de 2,66 licitadores en contratos de suministro y de 3,89 licitadores en los contratos de obra.²⁷ Estas cifras sitúan la concurrencia en la contratación pública española, y muy especialmente en los contratos de concesión, en niveles reducidos que se acentúa más si cabe en los contratos de concesión, lo que pone de manifiesto el escaso atractivo de los contratos de concesión para los agentes económicos.

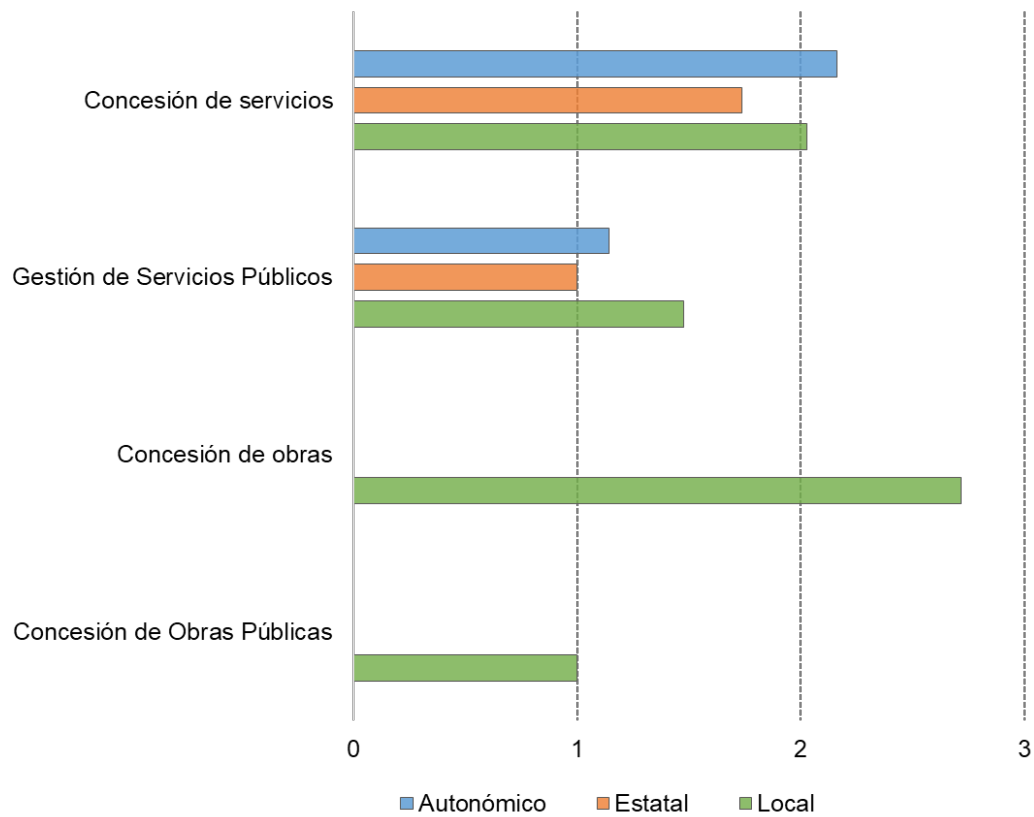
2) Distribución del número de licitadores según tipo de contrato y sector público

Tabla 40. Número de licitadores por tipo de contrato y sector público

Sector público	Autonómico		Estatal		Local	
Tipo de contrato	Número	Media	Número	Media	Número	Media
Concesión de servicios	443	2,16	195	1,74	1.167	2,03
Gestión de Servicios Públicos	7	1,14	1	1,00	40	1,48
Concesión de obras					39	2,72
Concesión de Obras Públicas					2	1,00
Total	450	2,14	196	1,73	1.248	2,03

²⁷ Véase el Módulo I del IAS 2026 publicado por esta Oficina.

Gráfico 41. Número de licitadores por tipo de contrato y sector público

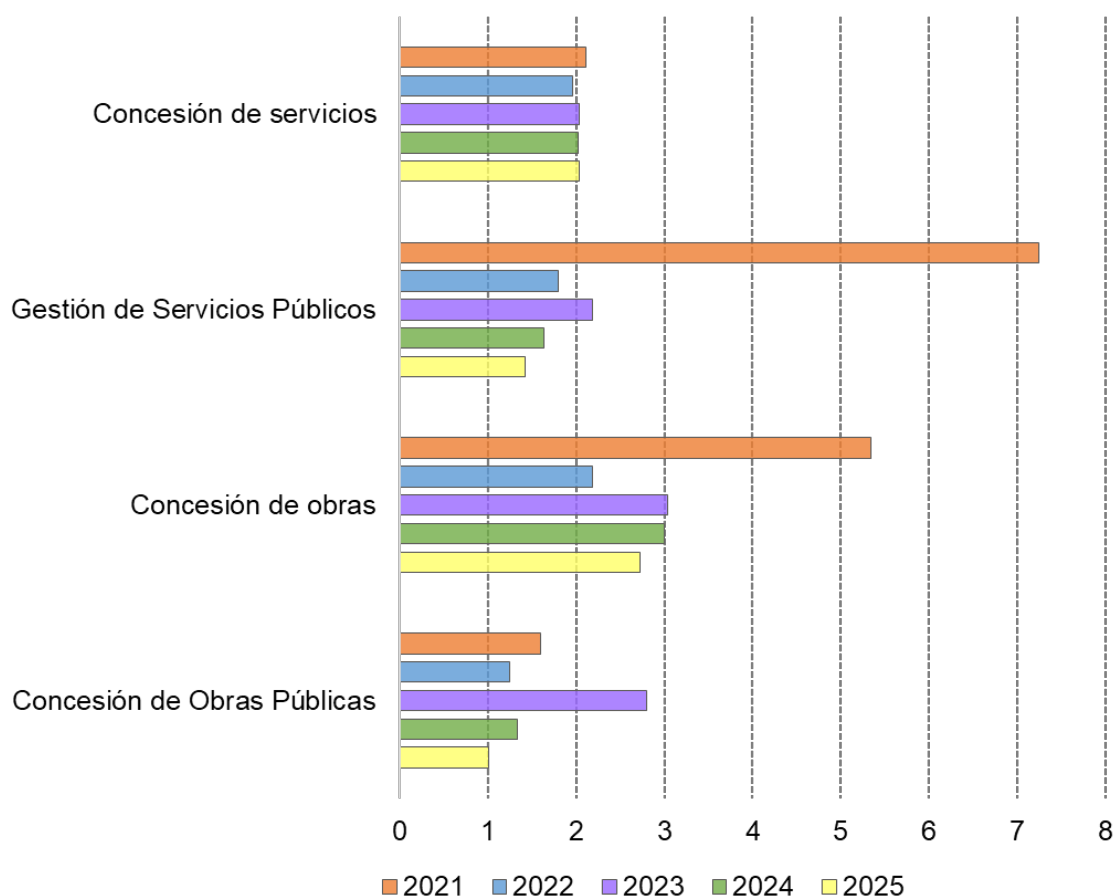


3) Evolución del número medio de licitadores en el periodo 2021-2025 por tipo de contrato

Tabla 41. Evolución del número medio de licitadores en 2021-2025 por tipo de contrato

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Tipo de procedimiento	Número	Media	Número	Media	Número	Media	Número	Media	Número	Media
Concesión de servicios	1.185	2,10	1.515	1,96	1.709	2,04	1.994	2,02	1.805	2,03
Gestión de Servicios Públicos	82	7,24	73	1,79	104	2,18	27	1,63	48	1,42
Concesión de obras	29	5,34	22	2,18	28	3,04	47	3,00	39	2,72
Concesión de Obras Públicas	5	1,60	4	1,25	5	2,80	3	1,33	2	1,00
Total	1.301	2,50	1.614	1,96	1.846	2,06	2.071	2,04	1.894	2,03

Gráfico 42. Evolución del número medio de licitadores en 2021-2025 por tipo de contrato



Una vez más se observa cómo, dejando a un lado las extintas categorías de gestión de servicios públicos y concesión de obras públicas, la concurrencia en todo el periodo analizado es superior en las concesiones de obras que en las de servicios. Esta diferencia fue especialmente significativa en el año 2021, donde la concurrencia en concesiones de obras alcanzó los 5,34 licitadores de media.

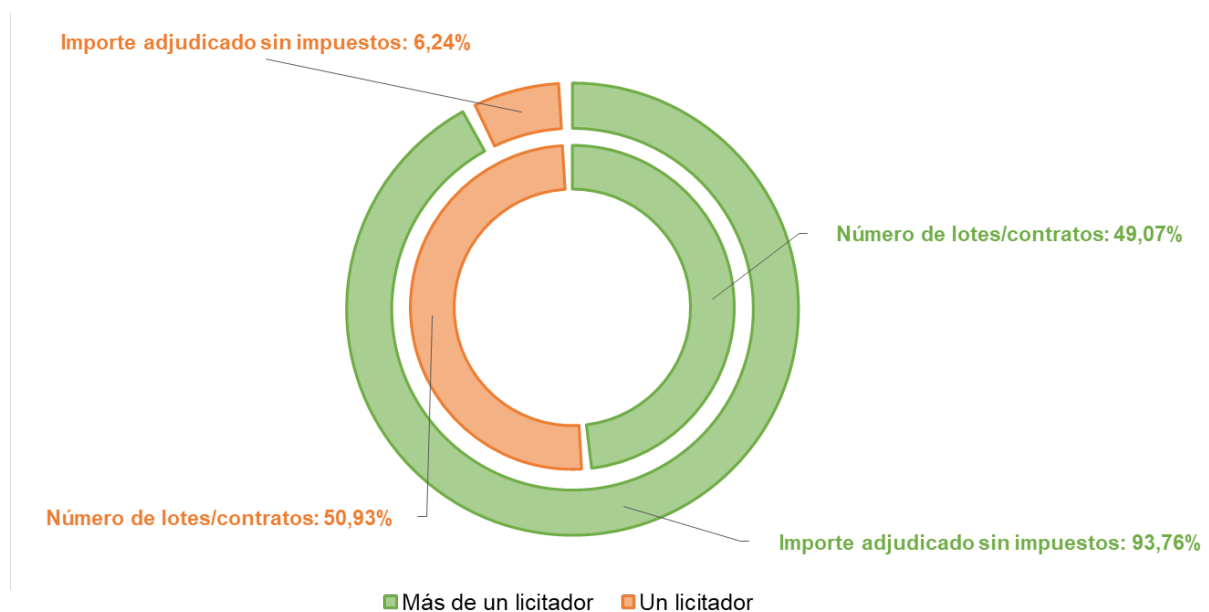
13. Lotes/contratos adjudicados en 2025, a los que ha concurrido un único licitador

Para realizar el análisis de este indicador, se ha procedido previamente a identificar los contratos de concesión adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad ya que, tal como se viene poniendo de manifiesto en los IAS elaborados por esta Oficina, la gran mayoría de los contratos que se adjudican por dicho procedimiento se hacen por razón de la exclusividad, en virtud de lo establecido en el artículo 168.a) 2º de la LCSP, por lo que su inclusión distorsionaría la muestra. De esta forma, para el análisis de este epígrafe se eliminarán los contratos adjudicados por procedimiento negociado sin publicidad, que son 121 adjudicaciones por un total de 34,991 millones de euros.

Tabla 42. Número de lotes/contratos e importe adjudicado en 2025 según el número de licitadores

Licitadores	Número	%	Importe	%
Más de un licitador	870	49,07	5.511,04	93,76
Un licitador	903	50,93	366,74	6,24
Total	1.773	100,00	5.877,78	100,00

Gráfico 43. Número de lotes/contratos e importe adjudicado en 2025 según el número de licitadores



Del total de los lotes/contratos adjudicados en licitaciones concesionales durante 2025, una vez excluidas las adjudicaciones realizadas mediante procedimiento negociado sin publicidad, el 50,93% se produjeron con la concurrencia de un único licitador. No obstante, estas adjudicaciones representaron únicamente el 6,24% del importe total adjudicado.

Estos datos evidencian una limitada concurrencia en los procedimientos de adjudicación de contratos de concesión, ya que en más de la mitad de los casos la licitación se desarrolló sin competencia efectiva entre operadores económicos. Aunque estas adjudicaciones concentraron una proporción reducida del volumen económico total, su elevada incidencia en términos de número de procedimientos pone de manifiesto una debilidad estructural en la capacidad de las licitaciones concesionales para atraer una pluralidad de ofertas. En este tipo de contratos, tal y como se viene incidiendo a lo largo de este informe, se registra una gran influencia en los indicadores globales de un número reducido de ellos pero que presentan la mayoría del volumen licitado y/o adjudicado. Se trata, por tanto, de licitaciones de gran volumen económico en las que sí se da una

conurrencia de más de un licitador. Ello produce los resultados antes descritos: mayoría de procedimientos con un solo licitador, pero importe reducido en ellos.

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

Este indicador se configura como una estimación que viene realizando OIReScon en los IAS que elabora, con dos importantes limitaciones relativas a los datos abiertos proporcionados desde las plataformas de contratación. En primer lugar, los órganos de contratación cuyo perfil no está integrado en PLACSP no disponen de la información del PBL a nivel de lote. Por otra parte, en algunos casos se ha comprobado que el PA se ha registrado en las plataformas de contratación en términos de precios unitarios, con un criterio no coincidente con el PBL que normalmente se encuentra registrado, impidiendo así su comparación. Además, en el caso de los contratos de concesión, se han detectado errores en supuestos en los que el PA se identifica con el valor del canon o precio que el adjudicatario tiene que abonar a la Administración, u otras distorsiones como la equiparación del VEC al PBL cuando existen ingresos que no proceden de aportaciones públicas.

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

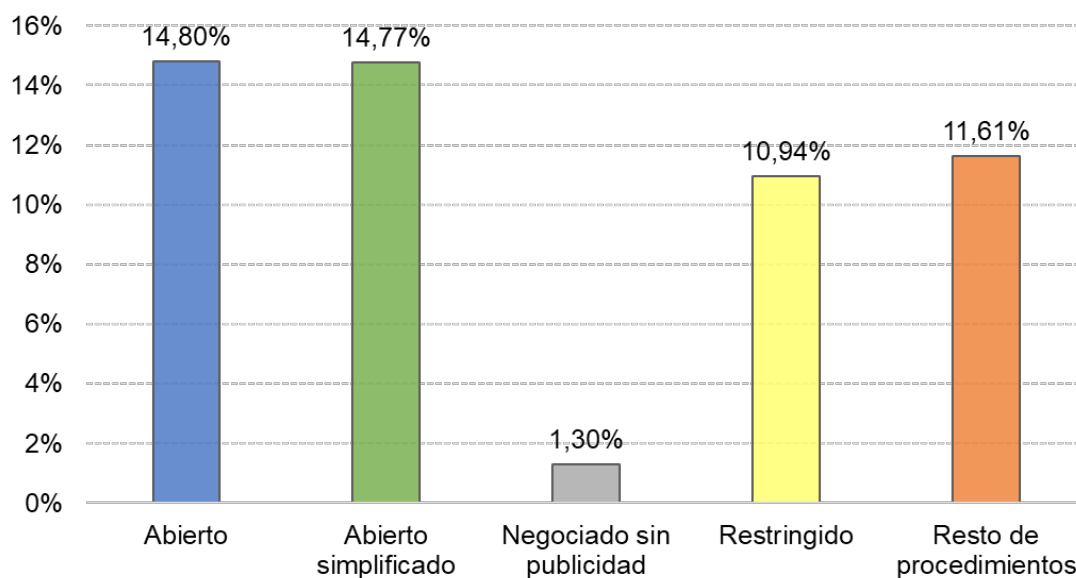
De esta forma, la población de análisis se reduce al 27,72% de la inicial, pasando de 1.894 a 525 lotes/contratos, que, a pesar de la profunda reducción, hace que la muestra permita analizar los datos que ofrecen una mayor fiabilidad. El análisis de la reducción económica con esta muestra pone de manifiesto los siguientes resultados obtenidos.

Tabla 43. Reducción económica media en el precio de adjudicación respecto al presupuesto base de licitación

Tipo de procedimiento	Número	Reducción económica media (%)
Abierto	350	14,80
Abierto simplificado	34	14,77
Negociado sin publicidad	87	1,30
Negociado con publicidad	2	39,58
Licitación con negociación	1	0,00
Basado en acuerdo marco	1	28,02

Tipo de procedimiento	Número	Reducción económica media (%)
Restringido	40	10,94
Otros	10	5,53
Total	525	12,18

Gráfico 44. Reducción económica media en el precio de adjudicación, respecto al presupuesto base de licitación



La reducción económica media en la muestra analizada se sitúa en el 12,18%, obteniéndose la mayor reducción en los contratos tramitados por procedimiento negociado con publicidad (39,58%), si bien se trata solo de dos casos. Los contratos tramitados por el procedimiento abierto obtienen una reducción del 14,80%, mientras que los licitados por procedimiento restringido obtienen una reducción del 10,94%.

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

El VEC en los contratos de concesión viene definido en el artículo 101.1.b) de la LCSP. Su cálculo se basa en la cifra de negocio, sin IVA, que se estima generará el concesionario durante la ejecución del contrato.²⁸

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

Por tanto, es en los contratos de concesión donde más importancia cobra la diferenciación entre los conceptos de PBL y VEC, dada la separación evidente en cuanto a la metodología de ambos cálculos.

Debe recordarse que el primero de ellos (PBL)²⁹ es el importe máximo que el órgano de contratación estaría dispuesto a comprometer (incluyendo el IVA)³⁰. Es decir, incorpora todas las aportaciones tanto monetarias como no monetarias a través de las que el órgano de contratación retribuye al concesionario, siendo por lo tanto el importe a consignar en las previsiones presupuestarias de dicho órgano.

Por otra parte, de un modo simplificado, el VEC³¹ se podría identificar con la estimación total de los ingresos que percibiría el concesionario (sin IVA), tanto si proceden de la Administración como si proceden de los usuarios del servicio u otros operadores privados, incluyendo los correspondientes al periodo de prórroga y a posibles modificaciones previstas en los pliegos que rigen la contratación. En definitiva, el VEC se podría entender como el importe económico que aglutina el interés potencial del contrato.

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

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

A. Distribución por sectores

Tabla 44. Valor estimado de los contratos de concesión en 2025 por sector público

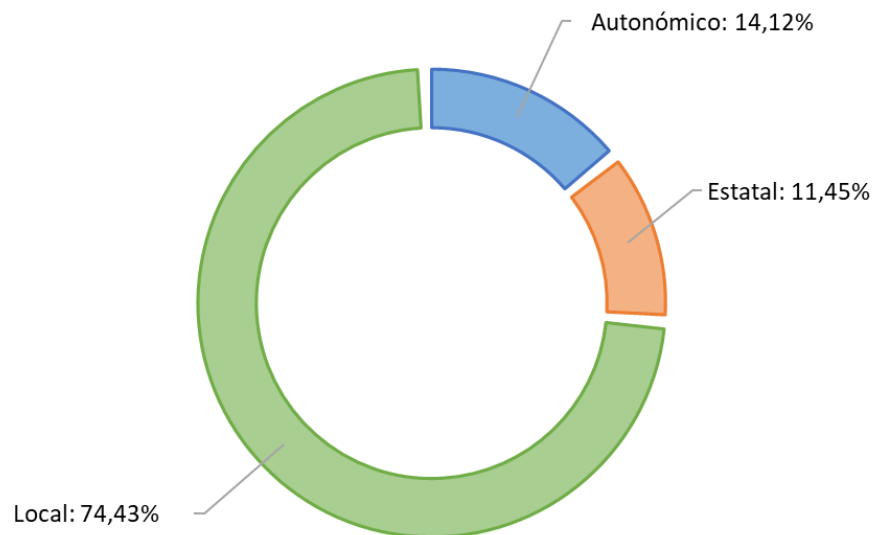
Sector público	VEC	%
Autonómico	1.793,79	14,12
Estatat	1.453,74	11,45
Local	9.452,91	74,43
Total	12.700,45	100,00

²⁹ Su concepto y composición está reflejada en el artículo 100 de la LCSP.

³⁰ Hay que recordar que, en este informe, los valores del PBL se expresan sin IVA.

³¹ Su definición y cálculo se encuentra recogida en el artículo 101 de la LCSP.

Gráfico 45. Valor estimado de los contratos de concesión en 2025 por sector público

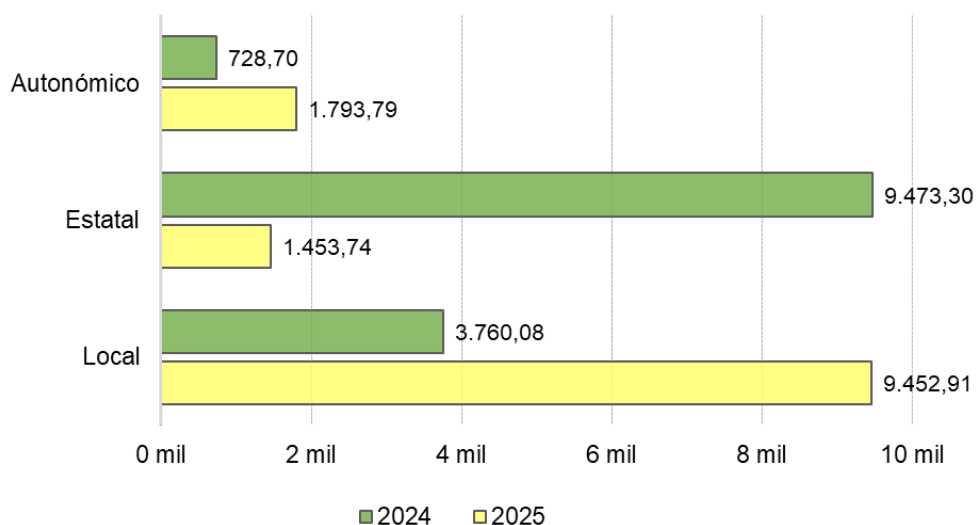


Se observa que durante 2025 el total de las licitaciones de contratos de concesión alcanzaron un valor estimado de 12.700,45 millones de euros, siendo el Sector Público Local el que más volumen económico en términos de VEC licitó (el 74,43% del total). En segunda posición, pero muy alejado del primero, se sitúa el Sector Público Autonómico, con un peso del 14,12% y, finalmente, el Sector Público Estatal que representa tan solo el 11,45% del volumen total licitado en términos de valor estimado.

Tabla 45. Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2024 en términos de VEC

Sector público	VEC 2024	VEC 2025	Variación 25/24 %
Autonómico	728,70	1.793,79	146,16
Estatad	9.473,30	1.453,74	-84,65
Local	3.760,08	9.452,91	151,40
Total	13.962,07	12.700,45	-9,04

Gráfico 46. Variación del volumen económico de licitaciones respecto a 2024 en términos de valor estimado



El valor estimado total en 2025 se situó por debajo de 2024, reduciéndose en términos globales un 9,04%. El Sector Público Local y el Sector Público Autonómico experimentan un importante crecimiento, del 151,40% y del 146,16%, respectivamente.

En el caso del Sector Público Local este incremento viene explicado principalmente por la licitación de importantes contratos, en términos de VEC relativos al transporte urbano colectivo y al abastecimiento de agua.

En el caso del Sector Público Autonómico el importante incremento en el volumen licitado se debe principalmente a la licitación de varios contratos de concesión de servicios de transporte regular de viajeros por carretera en la C. A. de Andalucía.

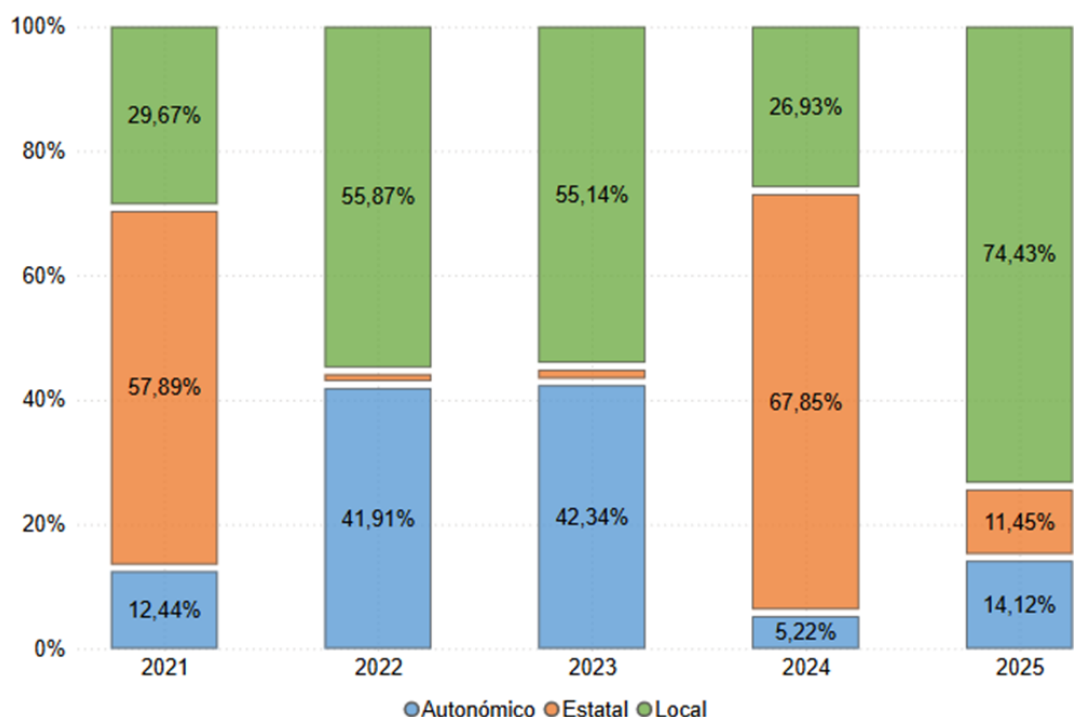
Sin embargo, la disminución experimentada por el Sector Público Estatal se debe a los conciertos de asistencia sanitaria de MUFACE e ISFAS, que se licitaron en 2024.

B. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025

Tabla 46. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025 por VEC

Año	2021		2022		2023		2024		2025	
Sector público	VEC	%	VEC	%	VEC	%	VEC	%	VEC	%
Autonómico	1.353,16	12,44	4.416,60	41,91	6.176,06	42,34	728,70	5,22	1.793,79	14,12
Estatad	6.295,19	57,89	234,00	2,22	368,08	2,52	9.473,30	67,85	1.453,74	11,45
Local	3.226,82	29,67	5.887,60	55,87	8.043,46	55,14	3.760,08	26,93	9.452,91	74,43
Total	10.875,17	100,00	10.538,20	100,00	14.587,60	100,00	13.962,07	100,00	12.700,45	100,00

Gráfico 47. Evolución de las licitaciones efectuadas por sector público en el periodo 2021-2025 por VEC



Como ponen de manifiesto los datos y los gráficos anteriores, la tendencia alcista en volumen económico (VEC) de las concesiones públicas en España experimentó un pico al alza en 2023 por efecto de la concesión de las carreteras de Aragón. Por su parte, la distribución del VEC por sectores públicos, se vio influenciada por determinados contratos con un alto VEC, como así ocurre en 2021 y 2024 en el Sector Público Estatal por efecto de la licitación de los conciertos de asistencia sanitaria para el personal funcionario.

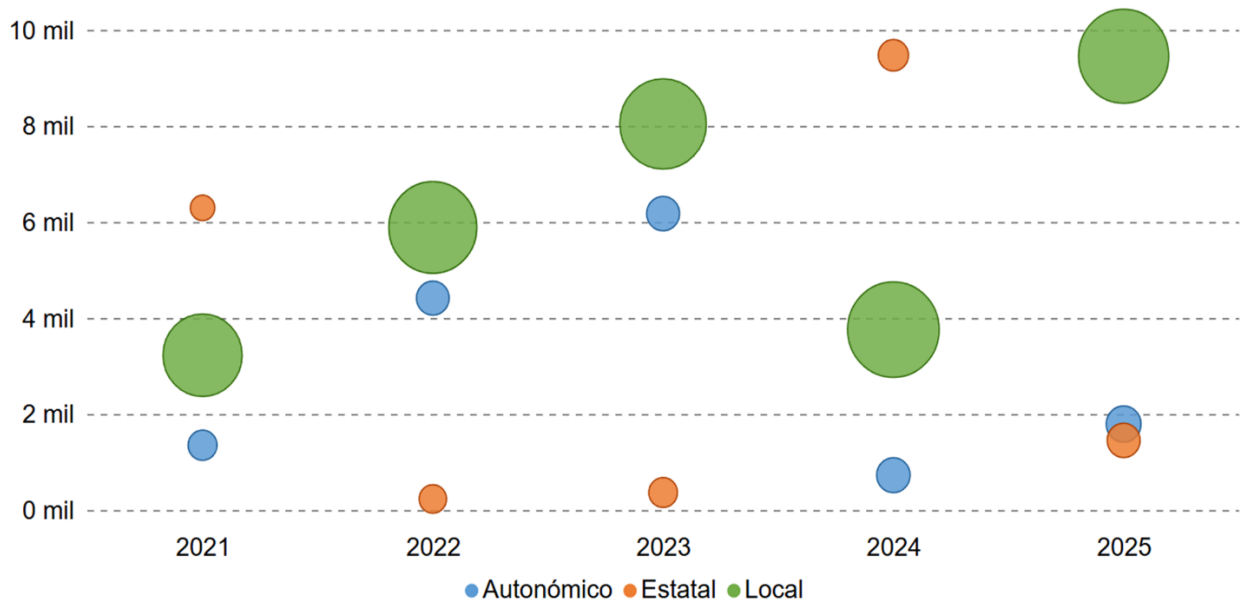
Por tanto, analizando la evolución del volumen económico, en términos de valor estimado, se observa el distinto comportamiento de cada sector a lo largo del

periodo 2021-2025, influido por licitaciones singulares de importante cuantía que no se repiten en todos los ejercicios analizados. Esta distribución por sectores es la siguiente:

- El Sector Público Autonómico inicia la serie en 2021 con un volumen económico de licitaciones que representa el 12,44%, para subir de forma intensa en los siguientes años (pasando a representar el 41,91% y 42,34% sobre el total en 2022 y 2023) y desplomándose su peso específico y volumen económico en 2024 (5,22%) y 2025 (14,12%). Todo ello se explica por la licitación de dos contratos de transportes en 2022 y un contrato de concesión de obras en materia de carreteras en 2023.
- El Sector Público Estatal es el que menos peso específico representa sobre el total (entre un 2,22% en 2022 y un 11,45% en 2025), salvo en los ejercicios 2021 y 2024 cuando se renovaron los conciertos de asistencia sanitaria, tanto de la Mutuality de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) como del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS).
- El Sector Público Local experimenta una senda de crecimiento con una notable caída en 2024, y un incremento exponencial en 2025, pasando de tener un peso específico del 29,67% en 2021 al 74,43% en 2025, con un valor estimado licitado de 9.452,91 millones de euros. Estas variaciones son consecuencia del impacto de las licitaciones apuntadas anteriormente en los Sectores Públicos Autonómico y Estatal y de la caída del VEC licitado por el propio sector.

Para completar este análisis, en el siguiente gráfico se resume la evolución en los últimos años de las licitaciones de concesiones efectuadas por sector público (distinguidos por colores) tanto en importe de valor estimado (escala numérica vertical) como en número de expedientes (reflejado en el tamaño de los círculos):

Gráfico 48. Evolución de las licitaciones (2021-2025), por sector público, valor estimado y número de expedientes



Se observa un comportamiento más homogéneo en el Sector Público Local, en cuanto al número de expedientes licitados, que también se da en resto de los sectores públicos, pero en cuanto al importe económico, la fluctuación del Sector Público Local es más errática, como consecuencia de la importancia económica de determinados contratos licitados por las propias Entidades Locales y por los otros dos sectores públicos.

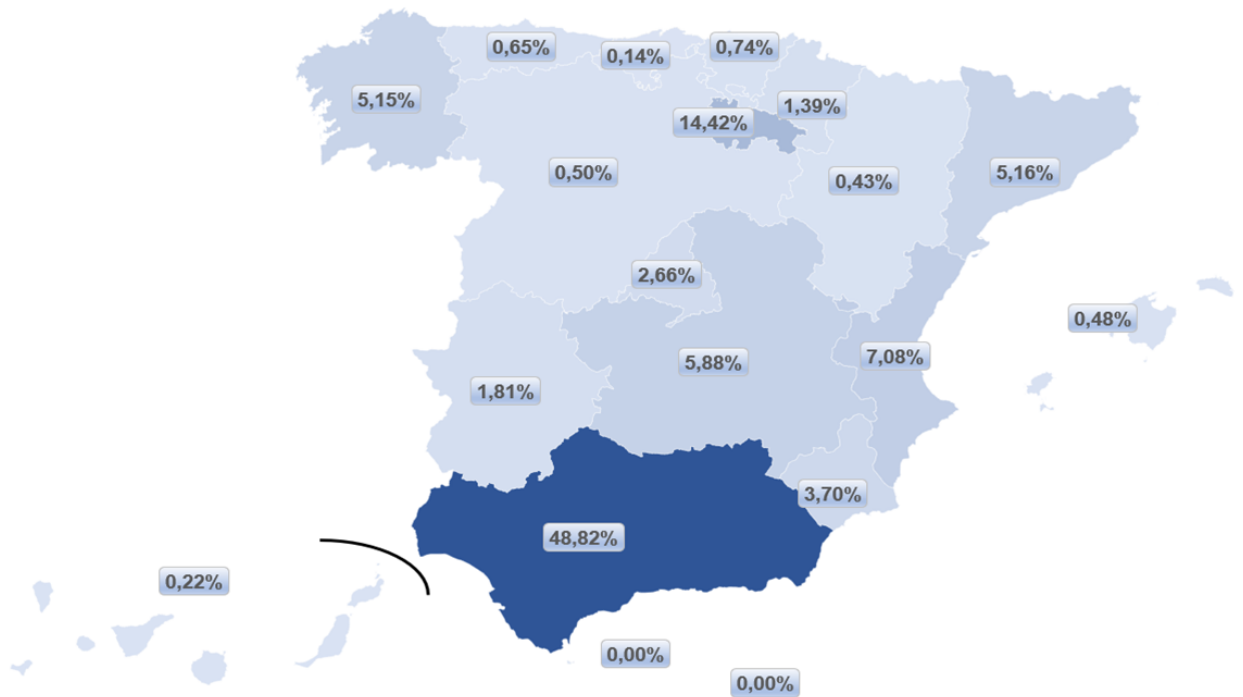
C. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico y Local

Tabla 47. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico y Local

Sector público Lugar de ejecución	Autonómico		Local	
	VEC	%	VEC	%
Andalucía	875,69	48,82	762,50	8,07
Aragón	7,76	0,43	4.463,81	47,22
Canarias	4,01	0,22	65,14	0,69
Cantabria	2,43	0,14	6,06	0,06
Castilla y León	8,97	0,50	88,05	0,93
Castilla-La Mancha	105,48	5,88	219,48	2,32
Cataluña	92,50	5,16	651,17	6,89
Comunidad de Madrid	47,74	2,66	1.026,45	10,86
Comunidad Foral de Navarra	25,02	1,39	15,55	0,16
Comunidad Valenciana	126,92	7,08	673,22	7,12
Extremadura	32,48	1,81	78,58	0,83
Galicia	92,35	5,15	215,86	2,28
Illes Balears	8,58	0,48	98,81	1,05
La Rioja	258,75	14,42	4,28	0,05
País Vasco	13,22	0,74	590,99	6,25
Principado de Asturias	11,62	0,65	16,96	0,18
Región de Murcia	66,43	3,70	454,88	4,81
Ciudad Autónoma de Melilla	0,05	0,00	-	-
No definido / No indicado	13,79	0,77	21,12	0,22
Total	1.793,79	100,00	9.452,91	100,00

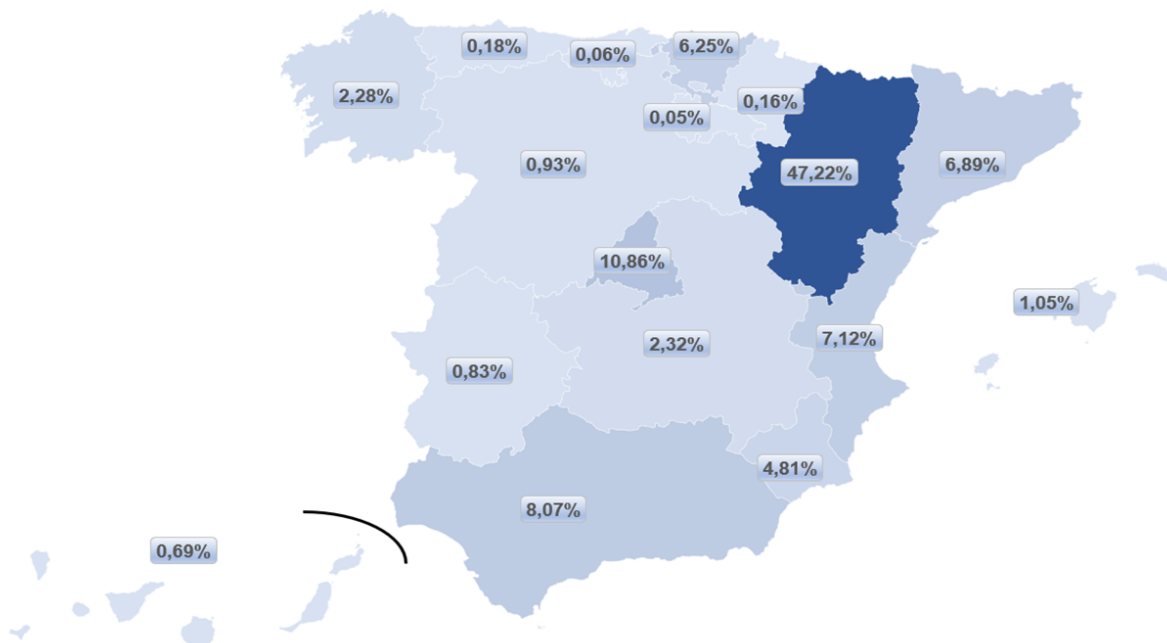
1) Sector Público Autonómico.

Gráfico 49: Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Autonómico



2) Sector Público Local.

Gráfico 50. Distribución territorial del VEC licitado en el Sector Público Local



Esta distribución de las licitaciones, según su VEC, tanto en el Sector Público Autonómico como en el Sector Público Local, muestran la influencia de determinadas contrataciones licitadas de gran importe, y que han sido comentadas anteriormente.

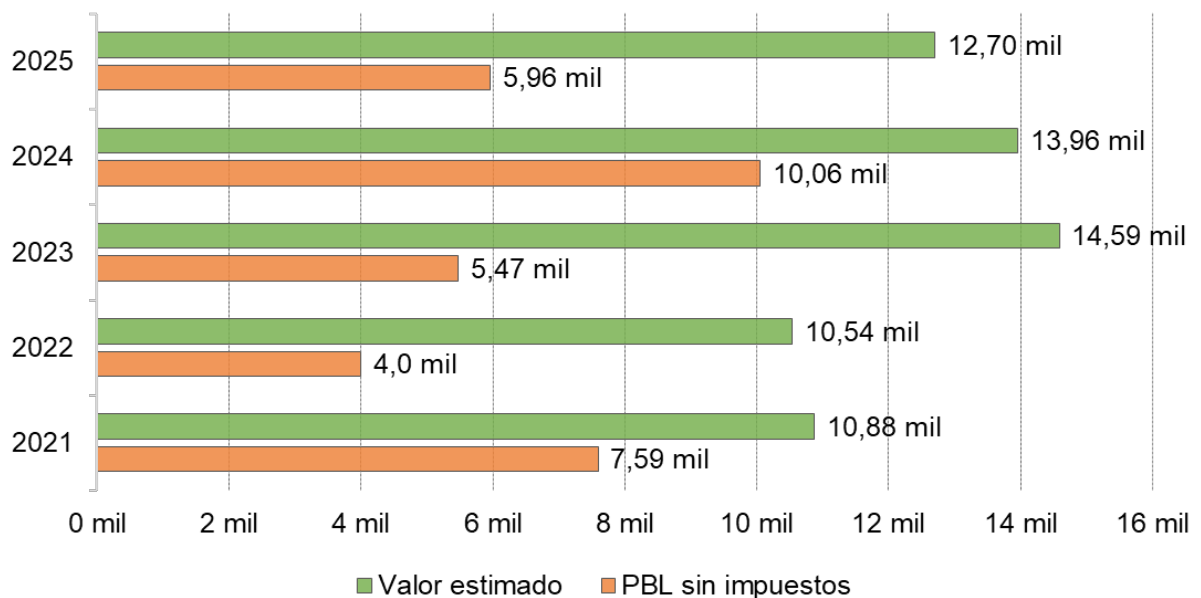
D. Comparativa Valor Estimado del Contrato vs Presupuesto Base de Licitación sin impuestos.

En este apartado se compara la evolución, en los últimos 5 años, de los valores económicos definitorios de los contratos de concesión. Ello permite evidenciar la diferencia conceptual del VEC respecto al resto de tipos contractuales contemplados en la LCSP, como demuestra que la brecha que separa ambos valores sea muy superior a la que se obtiene en el resto de tipos contractuales.

Tabla 48. Comparativa VEC vs PBL en el periodo 2021-2025

Año	Valor estimado	PBL
2021	10.875,17	7.592,49
2022	10.538,20	4.001,71
2023	14.587,60	5.468,56
2024	13.962,07	10.056,79
2025	12.700,45	5.955,22

Gráfico 51. Comparativa VEC vs PBL sin impuestos en el periodo 2021-2025



Analizando las licitaciones efectuadas en los distintos ejercicios considerados, y comparando el VEC de las mismas con el PBL de dichos expedientes, esa diferencia es más acentuada en 2022 y 2023 (alrededor de un 165% más) que, en resto de ejercicios, salvo 2025, donde la diferencia también es más acusada.

con un 113%. Ello es debido al impacto de licitaciones de gran volumen económico, con un alto valor estimado, en las que, sin embargo, las aportaciones públicas son más reducidas.

Con este análisis podemos considerar que, en 2025, con un PBL de 5.955,22 millones de euros, se consigue un interés económico potencial de 12.700,45 millones de euros, obteniendo un **efecto multiplicador potencial de 2,13 veces**.

En 2025, los contratos de concesión consiguieron un efecto multiplicador potencial de 2,13 veces los recursos públicos destinados a dichos contratos.

V. La Oficina Nacional de Evaluación

1. El informe del artículo 333 LCSP

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

Ilustración 8. Estructura OIReScon - ONE



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

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

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

Ilustración 9. Informe preceptivo de ONE



Por otro lado, cada C. A. podrá adherirse a ONE para que realice dichos informes o, si hubiera creado un órgano u organismo equivalente, solicitará estos informes preceptivos al mismo cuando afecte a los contratos de concesión a licitar por los órganos de contratación de esas CC. AA.

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

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

Ilustración 10. Organización y funcionamiento de ONE (según Orden ONE)



Todos los miembros del Pleno tienen voz y voto, excepto el representante de la organización empresarial más representativa y el vocal designado por la Presidencia entre expertos académicos, quienes solamente tienen voz. Por su parte, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión es la responsable de dar asistencia y apoyo a ONE teniendo encomendada la correcta tramitación de las solicitudes de los informes preceptivos formuladas a la Oficina, el impulso y coordinación en la elaboración de dichos informes y su sometimiento a debate y aprobación por parte del Pleno.

2. La actividad de ONE

El funcionamiento de la Oficina coincidió con la entrada en vigor de la Orden ONE, y su actividad ha sido recogida en las distintas Memorias anuales de actividad, elaboradas para dar cumplimiento al apartado 7 del artículo 333 de la LCSP, aprobadas por el Pleno y publicadas en la [web de ONE](#).

A continuación, se expone un análisis global de la actividad de la Oficina, desde su puesta en funcionamiento.

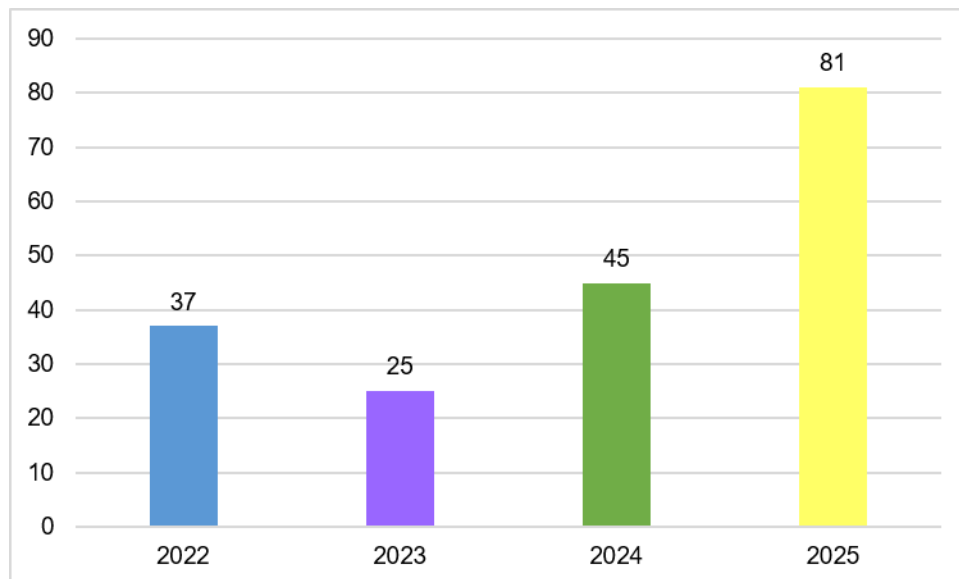
A. Solicitudes recibidas

1) Distribución temporal

En el período comprendido entre el 1 de enero de 2022 y el 31 de diciembre de 2025, ONE ha registrado un total de **188 solicitudes** relativas al informe preceptivo previsto en el artículo 333 de la LCSP, quedando 10 solicitudes pendientes a 31 de diciembre de 2025.

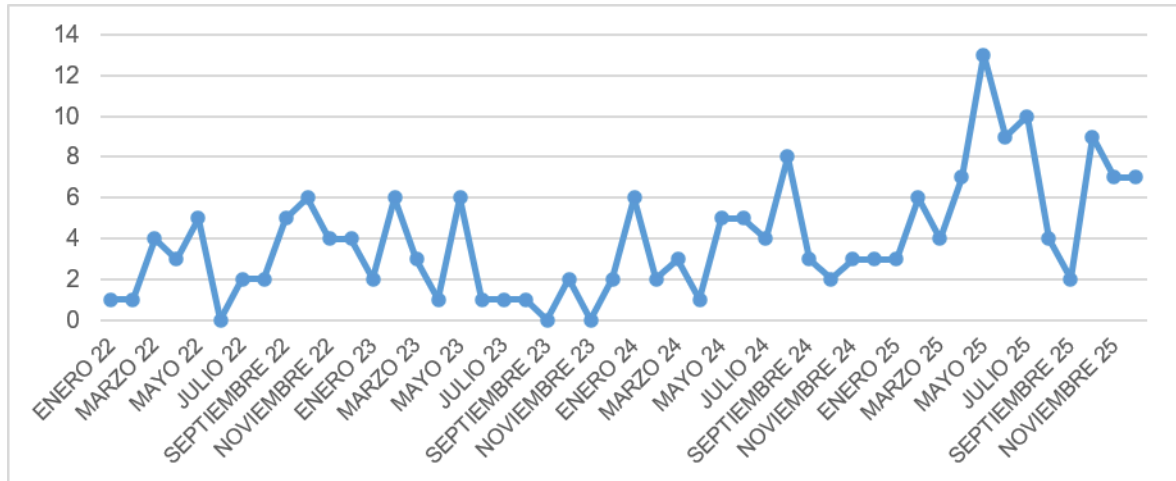
A lo largo de este periodo, se ha producido un incremento considerable del número de solicitudes de informe recibidas y, por tanto, del número de informes aprobados por la Oficina. Este comportamiento se resume en el siguiente gráfico:

Gráfico 52. Número de solicitudes recibidas



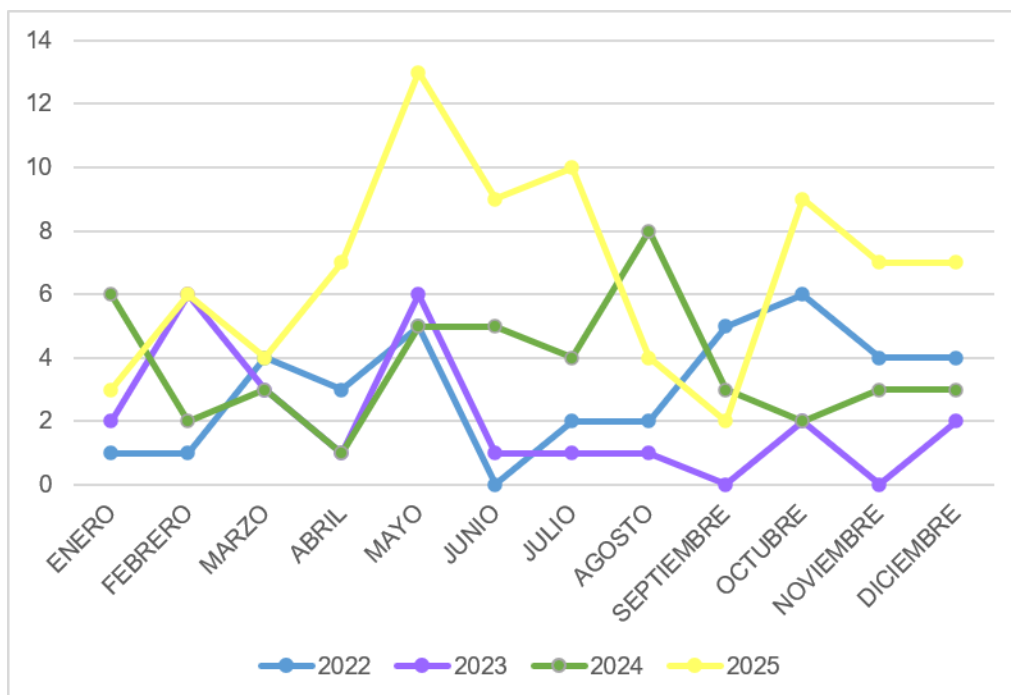
No obstante, esta distribución temporal de las solicitudes a lo largo de los distintos años no refleja un comportamiento homogéneo a lo largo de los meses, observándose oscilaciones en determinados meses, sin que exista un patrón común entre los cuatro ejercicios analizados. La variación de esta evolución puede apreciarse en el gráfico siguiente:

Gráfico 53. Evolución temporal de las solicitudes de informe a ONE



Si se analizan de forma comparativa los cuatro años de funcionamiento de ONE, se observa, tal como muestra el siguiente gráfico, esta ausencia de un comportamiento homogéneo en la recepción de solicitudes a lo largo del año natural:

Gráfico 54. Comparativa del número de solicitudes informe ONE durante los años 2022, 2023, 2024 y 2025



2) Solicitudes de informe ordinario y de evaluación básica

La Orden ONE en sus artículos 8 y 9, establece que los informes aprobados por la Oficina pueden ser calificados de **evaluación básica u ordinaria**, según el VEC del contrato de concesión³², persiguiéndose, no obstante, el mismo objetivo con ambos tipos de informes: la evaluación de la rentabilidad de los proyectos y su razonabilidad en atención al riesgo asumido por el concesionario. La diferencia es la simplificación de la documentación exigida en las solicitudes de los informes de evaluación básica, tal y como se recoge en el artículo 9 de la Orden ONE. La distribución de las solicitudes recibidas, en función de esta clasificación, se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 49. Número de solicitudes de informe ordinario y de evaluación básica hasta diciembre 2025

Tipo de informe	Número de solicitudes	%
Evaluación básica	105	55,85
Evaluación ordinaria	83	44,15
Total	188	100,00

Gráfico 55. Número de solicitudes de informe ordinario y de evaluación básica hasta diciembre 2025



Como se puede ver en la tabla anterior, de las 188 solicitudes recibidas en ONE hasta 31 de diciembre de 2025, un 55,85% han sido para informes de evaluación básica, correspondientes a contratos de concesión que tienen un valor estimado

³² Se evacuarán informes de evaluación básica para aquellos contratos de concesión que tienen un valor estimado que no supere los 12 millones de euros.

que no supere los 12 millones de euros. Las solicitudes analizadas se distribuyen casi a partes iguales entre evaluación básica y ordinaria.

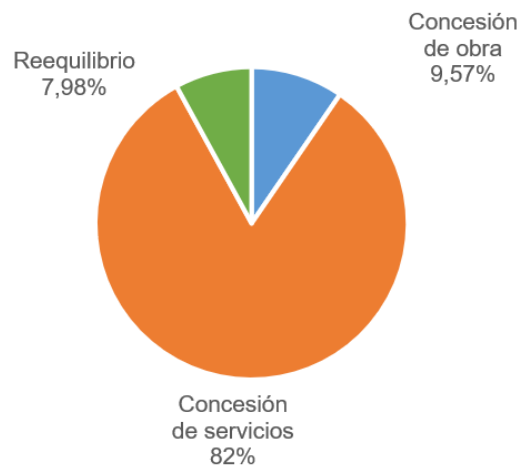
3) Tipología de las solicitudes recibidas

En relación con el objeto de las solicitudes, más del 80 % de las peticiones recibidas para la elaboración y aprobación del informe ONE han tenido por finalidad la tramitación de contratos de concesión de servicios, frente a solo el 9,57% de concesiones de obras y un 7,98% solicitudes de informes de reequilibrios del contrato de concesión.

Tabla 50. Tipología de las solicitudes recibidas

Tipo de contrato según expediente solicitado	Número expedientes	%
Concesión de obras	18	9,57
Concesión de servicios	155	82,45
Reequilibrio	15	7,98
Total	188	100,00

Gráfico 56: Tipología de las solicitudes recibidas



4) Ámbito territorial de las solicitudes recibidas

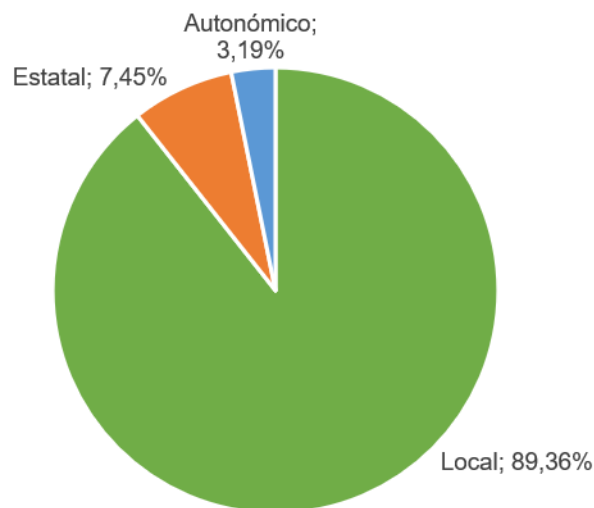
Por otro lado, atendiendo al ámbito subjetivo de las solicitudes recibidas en ONE, su distribución por Sector Público es la siguiente:

Tabla 51. Ámbito territorial de las solicitudes recibidas

Distribución territorial	Número expedientes	%
Autonómico	6	3,19
Estatat	14	7,45
Local	168	89,36
Total	188	100,00

Casi el 90% de las solicitudes recibidas (168) procedían del ámbito local. Las 6 solicitudes recibidas del Sector Público Autonómico lo han sido en virtud de los convenios de adhesión suscritos con CC. AA³³.

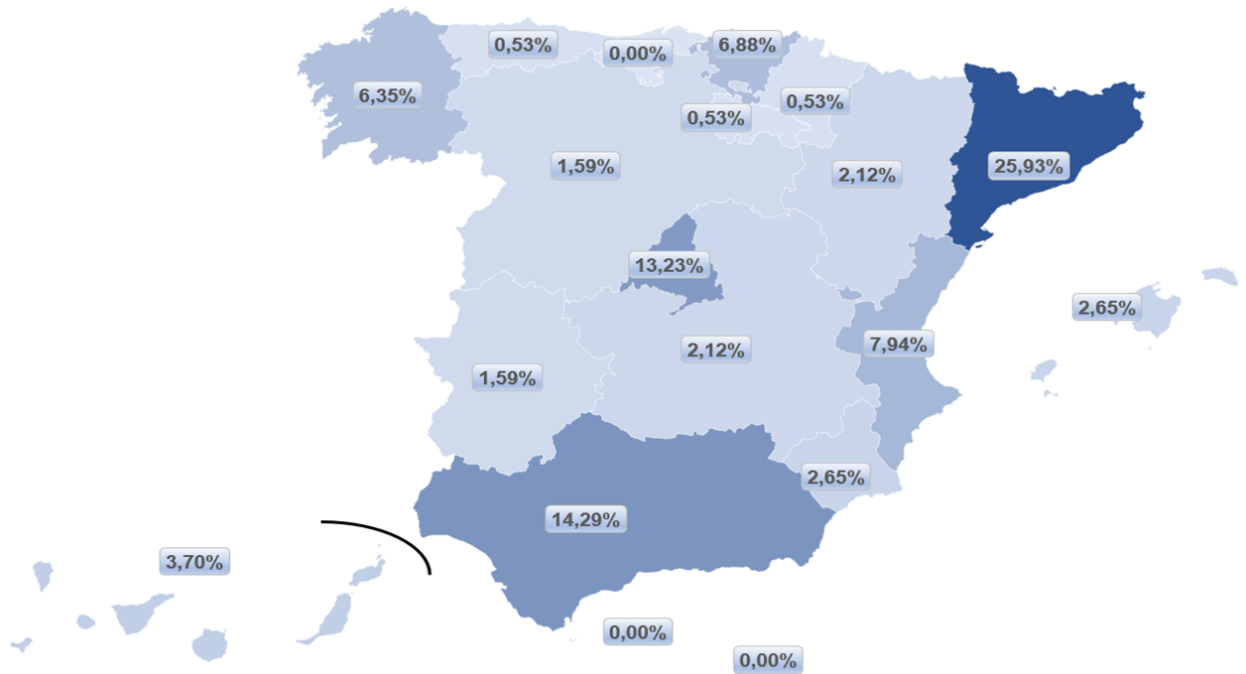
Gráfico 57. Ámbito territorial de las solicitudes recibidas



Respecto a la procedencia de las solicitudes según su ámbito geográfico, la siguiente ilustración ofrece la distribución de las 188 solicitudes recibidas desde la puesta en funcionamiento de ONE hasta el 31 de diciembre de 2025 (2022-2025). En dicha representación no se incluyen las 14 solicitudes procedentes de la AGE (que representan el 7,45% del total), dado que no pueden vincularse a una zona territorial específica, sino al conjunto del territorio nacional.

³³ Las CC.AA. que han tenido convenio de adhesión a ONE son la C.A de Illes Balears, la Región de Murcia y la Generalitat Valenciana.

Ilustración 11. Origen de las solicitudes recibidas entre 2022-2025 (CC. AA. y CC. LL.)



Se observa una mayor concentración de solicitudes de informe de la C.A. de Cataluña, de la Comunidad de Madrid y de la C. A. de Andalucía, siguiendo un patrón coherente con el volumen global de licitaciones. Hay que recordar, no obstante, que la procedencia de las solicitudes corresponde a solicitudes de informe de las Entidades Locales, ya que estas tres CC. AA. cuentan con Oficina propia para informar sus propios proyectos concesionales.

5) Por sector de actividad

Los principales sectores de actividad sobre los que ONE ha recibido solicitud de informe son los siguientes:

Tabla 52. Sectores de actividad sobre los que ONE ha recibido solicitud

Sector de actividad	Número expedientes	%
Servicios agua	10	5,32
Servicios alumbrado público	4	2,13
Servicios culturales	10	5,32
Servicios de mercado	2	1,06
Servicios deportivos	51	27,13
Servicios educativos	20	10,64
Servicios energéticos	1	0,53
Servicios estacionamiento	2	1,06
Servicios residuos	24	12,77
Servicios restauración	14	7,45
Servicios sanitarios	1	0,53
Servicios sociales	20	10,64
Servicios tecnológicos	1	0,53
Servicios transporte	27	14,36
Vivienda	1	0,53
Servicios alumbrado público	4	2,13
Servicios culturales	10	5,32
Total	188	100,00

En términos agregados, el sector de actividad que concentra un mayor número de solicitudes de informe a ONE es el de las concesiones de servicios deportivos (el 27,13% del total de solicitudes), seguidos de las concesiones de servicios de transporte (14,36%) y de gestión de residuos (12,77%).

Asimismo, los servicios educativos y servicios sociales concentran conjuntamente una parte significativa de las solicitudes (21,28% en conjunto), reflejando el uso creciente de fórmulas concesionales en ámbitos de prestación de servicios a la ciudadanía en el ámbito de los servicios sociales en general.

B. Solicitudes archivadas por inadmisiones y desistimientos

De las 188 solicitudes que se han remitido a ONE hasta el 31 de diciembre de 2025, se produjeron un total de **34 inadmisiones** por diversos motivos: pérdida sobrevenida del objeto de la solicitud, no entrar en el ámbito objetivo del artículo 333 de la LCSP o por falta de información o documentación necesaria para la emisión del informe. Además **49 solicitudes fueron archivadas por desistimiento**, bien de forma expresa por el solicitante, o de forma tácita, al no estar completa la documentación del expediente y no proceder a su subsanación en tiempo y forma.

La siguiente tabla detalla la actividad asociada a dichas solicitudes de informe tramitadas y resueltas durante los cuatro años de operatividad de ONE, ofreciendo una visión sistematizada de su evolución:

Tabla 53. Estado de las solicitudes a 31 de diciembre de 2025

Año	Solicitudes	Desistimientos	Inadmisiones	Informes ONE	Pendientes a final año
2022	37	3	0	24	10
2023	25	10	11	13	1
2024	45	8	6	25	7
2025	81	28	17	33	10
Total	188	49	34	95	-

Estas solicitudes inadmitidas o desistidas también han sido objeto de análisis y estudio por parte de la División que presta asistencia y apoyo a ONE, ya que resulta necesario examinar previamente la documentación aportada para determinar si procede su inadmisión. Esta circunstancia se produce especialmente cuando la documentación del expediente no se encuentra completa y no se subsana en tiempo y forma, tras haberse requerido formalmente al solicitante.

En cuanto a los desistimientos, la mayoría obedecen a la constatación de la falta de idoneidad del estudio de viabilidad y/o de la documentación que acompaña al expediente. Una vez puesta de manifiesto esta situación, es el propio solicitante quien opta por desistir de su solicitud con el fin de preparar adecuadamente el expediente y presentar una nueva solicitud. A lo largo de la actividad desarrollada en estos años, resulta necesario subrayar que, en numerosos casos, los análisis realizados se han visto sustancialmente **condicionados por la insuficiente calidad en la preparación de los proyectos**, especialmente en lo que respecta a los **estudios de viabilidad** aportados. Esta circunstancia se refleja en el hecho de que, de las 188 solicitudes de informe recibidas desde el año 2022, únicamente en 8 supuestos ha sido posible evacuar el correspondiente informe sin necesidad de formular requerimientos de subsanación. Asimismo, en no pocos casos ha resultado necesario efectuar segundos e incluso terceros requerimientos, así como celebrar reuniones técnicas específicas, al objeto de recabar la información adicional indispensable para la correcta emisión del informe previsto en el artículo 333 de la LCSP.

Esta circunstancia evidencia la necesidad de redoblar los esfuerzos dirigidos a mejorar, desde fases tempranas, la elaboración y solidez técnica de dicha documentación (en particular, de los estudios de viabilidad y de viabilidad económico-financiera), especialmente teniendo en cuenta la elevada complejidad que, en numerosas ocasiones, caracteriza a los proyectos de contratación concesional.

Siendo conscientes de esta insuficiente preparación de los estudios de viabilidad, a principios de 2025 se publicó en la web de ONE una [Guía de ayuda para la solicitud del informe preceptivo](#) del artículo 333.3 de la LCSP. Esta guía está acompañada de una herramienta de cálculo para la realización del estudio económico-financiero que debe contener el estudio de viabilidad.

C. Informes ONE

1) Plenos e informes emitidos por ONE

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.2 de la Orden ONE, las propuestas de informe son elevadas al Pleno de ONE por la División de OIReScon con competencia en la evaluación de contratos de concesión³⁴, correspondiendo al Pleno su deliberación y aprobación, que se produce por mayoría de los miembros presentes con derecho a voto.

El Pleno de ONE realizó su sesión constitutiva el 19 de enero de 2022 y aprobó el primer informe el 4 de abril de 2022. Desde entonces y hasta el 31 de diciembre de 2025, se han celebrado un total de **77 plenos** en los que se han debatido y aprobado **95 propuestas de informe**, que han sido publicados posteriormente en la página web de ONE y en la Central de Información económica-financiera de las Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda, atendiendo a lo previsto en el artículo 333.6 de la LCSP y en el artículo 10.3 de la Orden ONE. De las **95 propuestas de informe**, **9 han sido para informar el restablecimiento del equilibrio económico del contrato**, **11 informes de concesiones de obras** y **75 de concesiones de servicios**.

Tabla 54. Propuestas de informe elevadas al Pleno hasta el 31 de diciembre de 2025

Propuesta de informe	Número	%
Concesión de servicios	75	78,95
Concesión de obras	11	11,58
Reequilibrio	9	9,47
Total	95	100,00

2) Análisis y resultados de los informes

Para el cumplimiento de las funciones encomendadas a ONE y la consecución de sus objetivos, los análisis realizados y reflejados en los informes parten del estudio de los parámetros económicos y del grado de incertidumbre asociado a la estimación de la demanda, al plazo de recuperación de la inversión y a la rentabilidad del proyecto. Asimismo, se evalúa la existencia de transferencia de

³⁴ Actualmente la División de Análisis Económico y Evaluación de los Contratos de Concesión.

riesgo operacional al concesionario, con el fin de formular las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

En este último sentido, resulta primordial la valoración de la existencia de transferencia de **riesgo operacional** al concesionario, pues se trata de la principal nota característica de este tipo de contrato. Desde este punto de vista, los resultados de los 95 informes aprobados por ONE se muestran en la siguiente tabla:

Tabla 55. Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informes aprobados por ONE

Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informes aprobados	Número expedientes	%
Sí	48	50,53
En algunos lotes	1	1,05
No	34	35,79
No sostenible financieramente	3	3,16
No se valora (reequilibrios)	9	9,47
Total	95	100,00

Gráfico 58. Existencia de transferencia de riesgo operacional en los informes aprobados por ONE



Si bien en más de la mitad de los expedientes analizados se aprecia la existencia de una transferencia efectiva del riesgo operacional al concesionario, persiste un número significativo de expedientes en los que dicha transferencia no resulta suficientemente acreditada, a la luz de la documentación examinada. En estos supuestos, y atendiendo a los criterios de análisis económico-financiero aplicados, no quedarían suficientemente justificadas las condiciones necesarias para el recurso a la figura del contrato de concesión.

En más del 50% de estos informes se ha considerado suficientemente acreditada la transferencia de riesgo operacional al concesionario.

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

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

Respecto a los **9 informes** sobre el **restablecimiento de equilibrio económico-financiero** de los contratos de concesión, hay que destacar que en 4 de ellos se informó favorablemente la propuesta de reequilibrio planteada por la Administración solicitante, siendo desfavorable la opinión sobre el reequilibrio propuesto en 5 casos y modificando la cuantía propuesta en la solicitud de informe, en un caso.

Por otro lado, a partir del examen de los 86 informes referidos a proyectos concesionales en los que se evaluó la existencia o no de transferencia del riesgo operacional al concesionario, y sobre la base de la documentación aportada por la Administración solicitante, en particular del estudio de viabilidad o del estudio de viabilidad económico-financiera, se identificaron diversas tipologías de riesgo. En concreto, se distinguieron el riesgo de demanda, el riesgo de suministro, el riesgo de inflación, el riesgo tecnológico o de producción, el riesgo normativo y el riesgo de construcción. Sin perjuicio de dicha clasificación, desde una perspectiva estrictamente económico-financiera y a efectos de la evaluación del riesgo operacional, los riesgos identificados pueden reconducirse a dos categorías fundamentales: el **riesgo de demanda** y el **riesgo de disponibilidad**.

3) Determinación de la duración máxima de los proyectos concesionales informados

Este aspecto fue analizado en los casos en los que se trataba de nuevas licitaciones, por lo que, del total de los 86 informes emitidos y publicados referidos a proyectos concesionales, en aquellos casos en que la duración propuesta por el órgano de contratación era superior a los 5 años, se comprobó si dicha duración se ajusta lo establecido en el artículo 29 de la LCSP.

Según el artículo 29.6 de la LCSP, *“si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos”*. Por su parte, el apartado 9 del mismo artículo dispone que el periodo de recuperación de la inversión será calculado de acuerdo con lo establecido en el RD al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española. Este RD es el 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla dicha Ley 2/2015.

El artículo 10 del RD regula la metodología para calcular el periodo de recuperación de la inversión de los contratos, mediante la estimación de los flujos de caja descontados con una tasa de descuento determinada y fija.

En dichos casos, el informe de ONE ha revisado que el cálculo de la duración de la concesión se ajusta a la citada normativa, resultando que en el 59,30% de los casos, este cálculo no lo hacía.

Tabla 56. Determinación de la duración máxima de los proyectos concesionales informados

Comprobación del PRI	Número informes	%
Duración incorrecta	51	59,30

Comprobación del PRI	Número informes	%
Duración correcta	32	37,21
No sostenible financieramente	3	3,49
Total	86	100,00

En los casos en los que se apreció una aplicación incorrecta de la normativa para estimar el periodo de recuperación de la inversión y, por ende, la duración de los contratos de concesión, los informes de ONE propusieron una duración de los contratos que, conforme a la normativa aplicable, permite la recuperación de las inversiones, no quedando, por tanto, justificada una duración mayor.

D. Seguimiento de las licitaciones de concesión informadas por ONE

Una vez que los informes han sido aprobados y notificados a los solicitantes, la División de análisis económico y evaluación de los contratos de concesión realiza una labor de seguimiento posterior de los expedientes informados y de su licitación, en su caso.

Según lo establecido en el artículo 333 de la LCSP, el informe emitido por ONE tiene carácter preceptivo, pero no vinculante. El apartado 6 del citado artículo dispone que, si la Administración o la entidad destinataria del informe se apartara de las recomendaciones contenidas en el informe preceptivo emitido por ONE, deberá motivarlo en un informe que se incorporará al expediente y será objeto de publicación en el perfil de contratante y en PLACSP.

De los informes emitidos durante 2025, a fecha 31 de diciembre de 2025, se habían publicado 13 licitaciones, separándose del contenido del informe ONE en 5 de ellas, habiendo publicado el informe de separación en 3 de los casos.

Por otro lado, se ha realizado un seguimiento de las licitaciones de contratos de concesión de obras y concesión de servicios publicadas durante 2025, con la finalidad de determinar si se ha cumplido por el órgano de contratación, la obligación de solicitar informe del artículo 333.3 de la LCSP. De las 247 licitaciones publicadas se analizaron 200, pues el resto no pudieron analizarse por diversos motivos (licitaciones anuladas, no publicación de pliegos, procedimiento suspendido...), 62 licitaciones cumplían, a priori, con los requisitos objetivos establecidos en el citado artículo 333 de la LCSP, pero solo en 17 de estas licitaciones se publicó el informe preceptivo. A pesar de la regulación del citado artículo sobre el informe preceptivo, de la actividad realizada por ONE en estos cuatro años y del IES relativo a los contratos de concesión en 2022, algunos órganos de contratación siguen licitando contratos de concesión de obras y concesión de servicios sin contar con el correspondiente informe preceptivo, incumpliendo la regulación de la LCSP.

E. Experiencia adquirida mediante la actividad de ONE

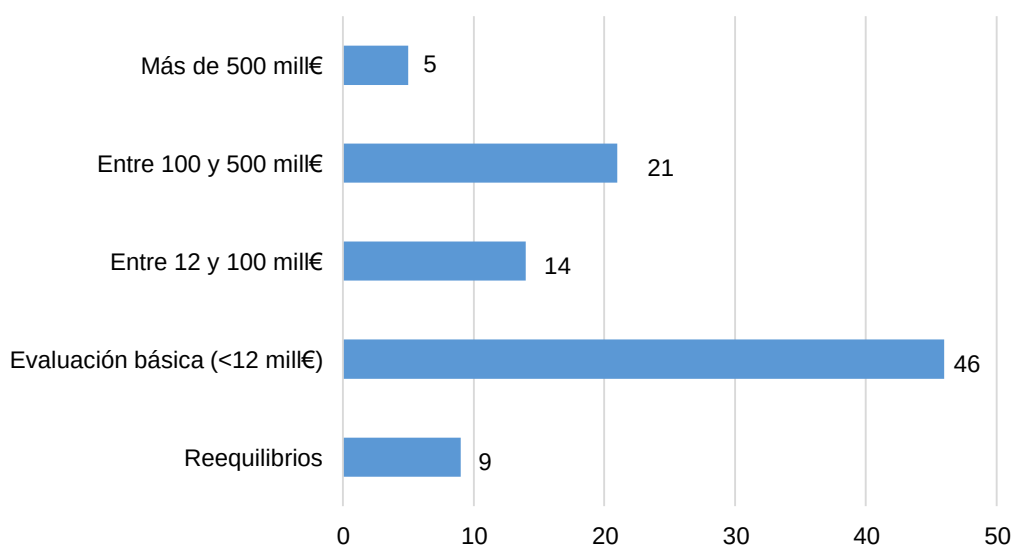
Transcurridos 4 años completos de plena actividad de ONE, procede sintetizar en este informe la experiencia derivada del desarrollo de la actividad de análisis de los proyectos de concesión de obras y concesión de servicios sometidos a su evaluación.

1) Sobre el importe de los contratos sometidos a informe

De las 188 solicitudes recibidas en estos cuatro años, el **55,85% fueron solicitudes de informe de evaluación básica**, de acuerdo con el artículo 9 de la Orden ONE. Esto quiere decir que más de la mitad de las solicitudes consistían en proyectos de concesión de obras o concesión de servicios con un VEC que lo supere los 12 millones de euros. Teniendo en cuenta que la solicitud de los informes es obligatoria para aquellos contratos cuyos VEC sea superior a 1 millón de euros, se puede afirmar que **la mayoría de las solicitudes analizadas correspondían a contratos de concesión de importe reducido**, pues solamente el 44,15% restante superaban los 12 millones de euros de VEC.

Al analizar los **informes emitidos**, solamente **5** se referían a contratos con un VEC **superior a los 500 millones de euros**. En el tramo comprendido entre los **100 millones y los 500 millones de euros**, los informes emitidos fueron **21**. Los informes que estarían comprendidos entre los **12 millones y 100 millones de euros** ascienden a **14**. Finalmente, los informes de **evaluación básica** ascendieron a **46**. El resto de los informes (9) se corresponden con reequilibrios de contratos de concesión.

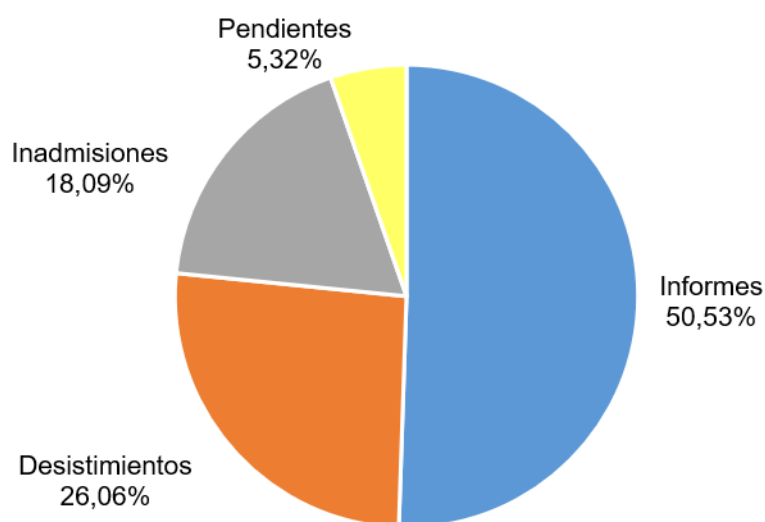
Gráfico 59. Informes ONE según VEC



2) Sobre la calidad de los proyectos sometidos a informe

Una primera aproximación a la calidad de los proyectos sometidos a informe viene dada por el número de solicitudes que no finalizan con la emisión de informe, bien porque son inadmitidas o bien porque se produce el desistimiento por parte del solicitante. La distribución de las solicitudes recibidas en estos cuatro años, según el resultado final del análisis realizado por ONE se muestra en el gráfico siguiente:

Gráfico 60. Resultados obtenidos por las solicitudes recibidas



Algo más de la mitad de las solicitudes recibidas (50,53%) terminaron en la emisión del correspondiente informe, mientras que el 44,15% de las mismas fueron inadmitidas o archivadas y objeto de desistimiento por parte del solicitante. El 5,32% restante quedaban pendientes de tramitar a finales de 2025. Hay que recordar que las solicitudes que son objeto de inadmisión o archivo, así como aquellas en las que finalmente el solicitante desiste de su solicitud, son objeto de análisis por parte de ONE. Como consecuencia, la mayoría de los desistimientos se producen tras detectarse la deficiente o incompleta preparación del expediente, circunstancia que es comunicada por ONE al solicitante, quién finalmente desiste de su solicitud.

El porcentaje de solicitudes que finalmente no culmina con la emisión del informe preceptivo pone de manifiesto la complejidad inherente a la preparación de los contratos de concesión. Esta circunstancia debe ponerse en relación tanto con el volumen económico de los contratos, desde el punto de vista de su VEC, como con las características de los órganos de contratación responsables de su preparación y tramitación, que, tal y como se ha evidenciado a lo largo de este informe, son mayoritariamente Entidades Locales.

Del análisis de los expedientes se desprende, además, una frecuente falta de coherencia entre los distintos documentos que los integran, especialmente entre el contenido de los estudios de viabilidad y la regulación contenida en los pliegos que han de regir la contratación. Esta discordancia dificulta una adecuada valoración del proyecto concesional, particularmente cuando las previsiones recogidas en los pliegos no guardan la debida correspondencia con las conclusiones y planteamientos del estudio de viabilidad, o viceversa.

Otro aspecto que muestra la deficiente calidad de los expedientes sometidos a informe ha sido la necesidad de formular requerimientos de subsanación o aclaración para completar la documentación y precisar determinados aspectos del expediente en la inmensa mayoría de los casos. En algunos supuestos, incluso, ha sido necesario reiterar dichos requerimientos en varias ocasiones. Y todo ello, con la finalidad de tener toda la documentación e información necesaria para el correcto análisis del proyecto de concesión sometido a informe.

De todas las solicitudes tramitadas, únicamente en 8 expedientes no ha sido necesario efectuar ningún requerimiento al solicitante. En todos los demás casos fue preciso realizar, al menos, un requerimiento de subsanación o aclaración. Además, en casi el 30% de los expedientes resultó necesario formular un segundo requerimiento para completar la información aportada y garantizar una adecuada comprensión del proyecto sometido a informe.

3) Sobre el estudio de viabilidad o estudio de viabilidad económico-financiera

El artículo 247 de la LCSP dispone que, en el caso de los contratos de concesión de obras, con carácter previo a la decisión de la utilización de la figura del contrato de concesión, se deberá realizar un estudio de viabilidad con el contenido mínimo que dispone el apartado 2 del citado artículo 247. Esta misma exigencia se reitera en el artículo 285.2 respecto a los contratos de concesión de servicios.

Cabe destacar la especial relevancia que tiene la justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos de contratos. También destaca la necesidad de incluir el valor actual neto (VAN) de todas las inversiones, costes e ingresos del futuro concesionario, a los efectos de la evaluación de la transferencia del riesgo operacional.

En los proyectos analizados por ONE en estos cuatro años, se han observado determinadas debilidades, deficiencias e inconsistencias en el contenido de dichos estudios de viabilidad.

En cuanto a la **justificación de las ventajas cuantitativas y cualitativas** que aconsejan la utilización del contrato de concesión frente a otros tipos de

contratos, la mayoría de los estudios no justifican dichas ventajas o lo hacen de forma genérica y reproduciendo la literalidad del texto incluido en la LCSP. Solo unos pocos estudios de viabilidad han contemplado esta justificación utilizando, por ejemplo, la metodología de valor por dinero. A este respecto, con la finalidad de ayudar a las distintas Administraciones contratantes a la justificación de estas ventajas, a finales de 2025 se divulgó y se puso a disposición en la web de ONE, de una [Guía de Valor por Dinero](#), junto con una herramienta de cálculo. Estos instrumentos han sido elaborados en el marco del acuerdo de colaboración con el BEI.

Respecto a la **estimación de la demanda**, se han encontrado multitud de carencias, tanto metodológicas como de estimación, que en muchos casos vienen a introducir incertidumbres en la construcción del modelo económico-financiero y que pueden conllevar problemas de concurrencia en las licitaciones e incluso la ausencia total de licitadores. Para efectuar sus análisis ONE viene solicitando que se aporten datos de la demanda histórica para aquellas concesiones que vienen ejecutándose con anterioridad, con el objetivo de detectar la coherencia de las estimaciones de demanda realizadas con los datos de los últimos años.

La estimación debería basarse en un análisis detallado y debidamente fundamentado de la demanda esperada para los servicios objeto de la concesión o, en su caso, del nivel de utilización esperado de las obras. Para ello deberá apoyarse, siempre que sea posible, en datos históricos, herramientas de mercadotecnia, como estudios de mercado, encuestas y análisis de la competencia existente, así como cualquier otra fuente de información relevante que permita sustentar las previsiones realizadas. Asimismo, debería contemplar la completa estimación de la demanda futura a lo largo de todo el período concesional proyectado, desglosada para cada uno de los servicios ofertados y acompañada de la correspondiente justificación metodológica y documental. En definitiva, de la correcta y adecuada estimación de la demanda, va a depender la estimación de los ingresos y los costes en que vaya a incurrir el concesionario.

En relación con el cálculo del **VAN de las inversiones, los ingresos y los costes** del proyecto concesional, este debe sustentarse en una estimación adecuada de dichas magnitudes en cada una de las anualidades en que se proyecte la concesión. Estas previsiones deben elaborarse con el mayor grado de precisión posible, considerando la evolución esperada de las distintas partidas de inversión y coste, así como de las tarifas o precios aplicables a lo largo de toda la vida concesional. Aunque ha supuesto una práctica muy residual, se han recibido estudios de viabilidad donde las estimaciones de estas partidas se hacían a precios constantes, o bien solamente se estimaban para el primer año de explotación, no contemplando el estudio de viabilidad evolución alguna para el resto de las anualidades previstas. Este tipo de planteamientos no se ajusta a las mejores prácticas internacionales en la evaluación de proyectos de inversión, pues no contemplan una estimación realista de las magnitudes

económico-financieras del proyecto. Además, la exigencia contenida en el artículo 247.2 de la LCSP de incluir el VAN de las inversiones, los ingresos y los costes, responde precisamente a la necesidad de traer a valor presente todas las magnitudes económicas que, previsiblemente, se van a dar a lo largo del periodo concesional.

Asimismo, se viene constatando la existencia de un **desfase temporal significativo entre la elaboración de los estudios de viabilidad y la posterior preparación y licitación de los contratos**. En algunos expedientes analizados se han observado estudios con una antigüedad superior a dos años, con las dificultades valorativas que ello implica, ya que esto afecta de manera relevante a la fiabilidad de las estimaciones realizadas, especialmente en contextos económicos caracterizados por una elevada volatilidad de precios.

Conscientes de estas limitaciones y de las dificultades que la elaboración de un estudio de viabilidad puede representar, especialmente para las administraciones de menor dimensión, como ya se ha mencionado anteriormente en este informe, se ha puesto a disposición de los órganos de contratación en la web de ONE, la [Guía de ayuda para la solicitud de informe preceptivo](#) del artículo 333.3 de la LCSP. Esta guía se acompaña de una herramienta de cálculo orientada a facilitar la construcción del modelo económico-financiero que debe integrarse en el estudio de viabilidad.

El estudio de viabilidad supone, por tanto, el elemento vertebrador de los contratos de concesión y la base sobre la que se debe asentar la construcción del proyecto concesional. De ahí la importancia que desde ONE se viene otorgando a este documento y a la calidad y al rigor de su propio contenido, al constituir un elemento esencial para el correcto análisis de las concesiones planteadas. A la hora de preparar los contratos de concesión, es primordial contar con **estudios de viabilidad robustos y técnicamente sólidos**, porque esto no solo favorece una mejor toma de decisiones por parte de la Administración, sino que también permite a los potenciales licitadores realizar valoraciones más precisas, reduciendo la incertidumbre y fomentando una mayor concurrencia en los procedimientos de licitación.

4) Sobre la determinación del periodo de recuperación de la inversión: tasa de descuento

El artículo 29.6 de la LCSP dispone que los contratos de concesión de obras y concesión de servicios tendrán un plazo de duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan el objeto de estos contratos. Dispone, asimismo, que, si el plazo supera los cinco años, la duración máxima de estos contratos no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido.

Finalmente, el apartado 9 del mismo artículo 29, remite al RD que desarrolla la Ley 2/2015, de desindexación de la economía española, a los efectos de calcular el periodo de recuperación de la inversión.

Como ya se ha señalado, estos extremos están contenidos en el RD 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015. Dicho RD dispone en su artículo 10 que el periodo de recuperación de la inversión del contrato será el número de años necesarios para que el sumatorio de los flujos de caja esperados (excluidos impuestos sobre beneficios y financiación) descontados con la tasa de descuento (b), sea igual o mayor que cero. La tasa de descuento a emplear para este cálculo es única y es la resultante de añadir 200 puntos básicos al rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses.

Tal y como constatan los resultados contenidos en los informes emitidos por ONE, cuando el plazo de los contratos de concesión se ajusta a la metodología contemplada en el artículo 29 de la LCSP y el artículo 10 del RD 50/2017, la rentabilidad de los proyectos concesionales coincide prácticamente con la TIR calculada en los mismos. En consecuencia, la aplicación de esta metodología para la determinación del plazo concesional opera, en la práctica, como un mecanismo que limita la rentabilidad máxima de los proyectos.

Este hecho ya fue puesto de manifiesto en nuestro IES relativo a los contratos de concesión publicado en 2023, incluyendo una serie de recomendaciones para subsanar esta problemática.

También, en el marco de esta problemática, pueden interpretarse las dos modificaciones sobre la regulación general introducidas recientemente y que ya han sido comentadas en este informe. En primer lugar, el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia establece una **tasa de descuento mayor**, para la actualización de los flujos de caja esperados de los proyectos concesionales, al configurarla como el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a 30 años, incrementado en un diferencial de hasta 300 puntos básicos. Por otro lado, la disposición final décima del Real Decreto-ley 7/2026, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Plan Integral de Respuesta a la Crisis en Oriente Medio, introduce una nueva disposición adicional quincuagésima séptima a la Ley 9/2017, estableciendo un nuevo régimen jurídico específico para los contratos de concesión para la promoción de vivienda social o a precio asequible en suelo o inmuebles de titularidad pública. En particular, incorpora una excepción en relación con el plazo máximo de estas concesiones (80 años) y con la tasa de descuento aplicable para el cálculo del período de recuperación de la inversión. Así, en estos proyectos podrá utilizarse una tasa de descuento comprendida entre el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis

meses, y el resultado de incrementar dicho rendimiento por un diferencial de 400 puntos básicos. En consecuencia, no resultará obligatoria la aplicación de la tasa prevista con carácter general en el Real Decreto 55/2017.

En este contexto, y habida cuenta de las limitaciones que condicionan la rentabilidad de los contratos de concesión de obras y de servicios, las recomendaciones contenidas en el anterior IES de concesiones adquieren una renovada relevancia. La necesidad de implementar medidas que contribuyan a revertir esta situación resulta, si cabe, aún más perentoria, teniendo en cuenta tanto los esfuerzos normativos parciales desplegados hasta la fecha como las distorsiones que la aplicación de la metodología vigente está provocando en el mercado. Estas cuestiones, señaladas por diversos agentes económicos consultados, se analizan con mayor detalle en los apartados posteriores de este informe.

VI. Relaciones con las Comunidades Autónomas

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

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

En este sentido, hasta finales de 2025 se habían constituido diversos órganos homólogos a ONE al amparo de esta previsión legal. En total, se encontraban operativas nueve oficinas, duplicando el número de oficinas que estaban en funcionamiento en 2022. A continuación, se detallan estas oficinas, su marco regulador y la actividad desarrollada por cada una de ellas a fecha 31 de diciembre de 2025:

A. Oficina Andaluza de Evaluación Financiera³⁵

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

Hasta el cierre de este informe esta Oficina tiene publicados en su web, un total de [3 informes](#).

³⁵<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/economiahaciendayfondoseuropeos/consejeria/organos-colegiados/132851.html>

B. Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra³⁶

La [Ley Foral 7/2018, de 17 de mayo, de creación de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra](#), establece en la DA 3ª que una sección de la Oficina citada desempeñará las funciones que el artículo 333 de la LCSP, atribuye a ONE y emitirá los informes preceptivos a que se refiere el apartado 3 del mencionado artículo.

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

Hasta el momento del cierre de este informe, no hay constancia de que se haya producido ese desarrollo reglamentario que pondría en marcha esta Sección de la Oficina de Buenas Prácticas y Anticorrupción de la Comunidad Foral de Navarra.

C. Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia (ICREF)³⁷

El [Decreto-ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria \(COVID-19\)](#), establece, en su artículo 5, que le corresponde al Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia³⁸ analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, así como los acuerdos de restablecimiento del equilibrio económico que deban adoptarse en este tipo de contratos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 333 de la LCSP, con carácter previo a la licitación de los mismos, que se vayan a celebrar por los poderes adjudicadores dependientes de la Administración Pública Regional.

Posteriormente, el artículo 45 del [Decreto-ley 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública](#), indica que el Instituto de Crédito y Finanzas de la Región de Murcia será el órgano único de interlocución de la CARM con ONE y facilitará al órgano promotor de cada contrato público de concesión de obras y concesión de servicios el asesoramiento necesario, en el ámbito de sus competencias de

³⁶<https://oana.es/es>

³⁷ <https://www.icrefrm.es/>

³⁸ Los informes emitidos por el ICREF son preceptivos y de carácter vinculante en el caso de que sea desfavorable sobre el contrato o el acuerdo de restablecimiento en los términos propuestos.

índole financiera, para recabar del órgano estatal el preceptivo informe sobre la sostenibilidad financiera previsto en el citado artículo 333 de la LCSP.

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

A la vista de esta modificación normativa esta C. A. se adhirió mediante [convenio a ONE](#) como más adelante se detallará.

D. Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid³⁹

El [Decreto 27/2022, de 4 de mayo del Consejo de Gobierno, crea la Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid](#)⁴⁰, como órgano colegiado adscrito a la Viceconsejería competente en materia de Hacienda para emitir, en el ámbito de la C. de Madrid, los informes preceptivos a que se refiere el artículo 333 de la LCSP.

En desarrollo del citado Decreto, la [Orden de 1 de julio de 2022, de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo](#), regula la solicitud, emisión y divulgación de los informes preceptivos de la Comisión de Evaluación Financiera de la Comunidad de Madrid.

Además, en el artículo 6 del citado Decreto, se afirma que la Comisión estará asistida por la Oficina Técnica de Análisis Económico de Políticas Públicas

³⁹<https://www.comunidad.madrid/transparencia/unidad-organizativa-responsable/comision-evaluacion-financiera>

⁴⁰ Corresponde a la Comisión, de acuerdo con la normativa básica de contratos del sector público, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid, informar preceptivamente en los siguientes casos:

- a) Cuando se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.
- b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros. Igualmente, informará, con carácter previo a su adopción, los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 de la LCSP, respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente conforme a lo dispuesto en las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas.

regulada en el artículo 17 del [Decreto 230/2023, de 6 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo](#).

Hasta la fecha de cierre de este informe, en esta Oficina se tiene constancia de la emisión de **11 informes**.

E. Oficina d'Avaluació de Partenariats Públics Privats – Generalitat de Catalunya⁴¹

Esta oficina venía funcionando analizando la sostenibilidad financiera de los contratos públicos en el ámbito de la Generalitat de Catalunya y de su sector público, pero es el [Decreto 118/2023, de 27 de junio, por el que se establece la composición y el régimen jurídico de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Catalunya](#), el que la atribuye las competencias de la emisión del informe a que hace referencia el artículo 333.3 de la LCSP.

En su artículo 15, establece que esta Oficina⁴² tiene la finalidad y las atribuciones que establece la normativa de contratación pública respecto al análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y de los contratos de concesiones de servicios, en el ámbito de la Generalitat de Catalunya.

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

F. Oficina de Evaluación Financiera de la C. A. de Castilla–La Mancha⁴³

Mediante [Decreto 39/2023, de 13 de abril, por el que se modifica el Decreto 80/2019](#), de 16 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, se

⁴¹<https://www.aoc.cat/es/tag/oficina-avaluacio-partenariats-publics-privats/>

⁴² La Oficina de Evaluación de Partenariados Públicos Privados ha de elaborar un informe con carácter preceptivo y previo a la licitación, cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación del contrato, así como cualquier medida de apoyo a su financiación, y cuando la tarifa sea asumida totalmente o parcialmente por el poder adjudicador contratante, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento supere el millón de euros.

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

⁴³ <https://contratacion.castillalamancha.es/node/640582>

creó la Oficina de Evaluación Financiera de Castilla-La Mancha. Posteriormente a su creación mediante Decreto 39/2023, se promulgó la [Orden 112/2023, de 19 de mayo, de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas, por la que se regula la organización y funcionamiento de la Oficina.](#)

Aactualmente, esta oficina se recoge en el [Decreto 104/2023, de 26 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda, Administración Públicas y Transformación Digital](#), regulándola como órgano técnico adscrito a dicha Consejería y cuya finalidad es analizar la sostenibilidad financiera de la contratación pública regional.

A la fecha de cierre de este informe, se tienen constancia de que esta Oficina ha publicado [8 informes](#).

G. Junta Consultiva de contratación administrativa de Castilla y León⁴⁴

El órgano encargado de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión promovidos por la C. A. de Castilla y León, es la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Castilla y León, función atribuida mediante el Decreto 15/2024, de 29 de agosto, que modifica la regulación anterior de esta Junta.

Entre sus funciones incluye la de *“Analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios, en los términos establecidos en la legislación básica de contratos del sector público”*.

Hasta el momento del cierre de este informe, no hay constancia de que esta Oficina haya emitido **ningún informe**

H. Junta asesora de contratación pública del País Vasco⁴⁵

El [Decreto 42/2025, de 18 de febrero, de tercera modificación del Decreto sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi](#), ha ampliado las competencias de la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi como órgano consultivo en materia de contratación de los poderes adjudicadores de dicha C. A. Con esta reforma también se le ha conferido dentro de las potestades de autoorganización las competencias que el artículo 333 de la LCSP prevé para ONE.

Hasta el momento del cierre de este informe, esta Oficina ha publicado solo [un informe](#).

⁴⁴ <https://contratacion.jcyl.es/web/es/junta-consultiva-contratacion-administrativa.html>

⁴⁵ <https://www.contratacion.euskadi.eus/informes-pleno-junta-asesora/webkpe00-kpejunta/es/>

I. Junta Superior de Contratación Administrativa de la Comunitat Valenciana⁴⁶

El Decreto 97/2024, de 2 de agosto, del Consell⁴⁷, atribuye a la Junta Superior de Contratación Administrativa las competencias para la tramitación y elaboración de los informes de evaluación financiera en los términos recogidos en el artículo 333 de la LCSP, dado que tiene experiencia en el análisis de estructuras de costes de los contratos del Sector Público, según dicho Decreto.

A pesar de ello, desde el 26 de abril de 2024, la Comunitat Valenciana suscribió un [Convenio de adhesión a ONE](#), publicado por Resolución de 30 de abril de 2024 de la Subsecretaría de Hacienda, con vencimiento el 26 de abril de 2026.

J. Oficina de Evaluación financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia⁴⁸

El [Decreto 202/2024](#), de 4 de noviembre, por el que se modifica el Decreto 141/2024, de 20 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Hacienda y Administración Pública crea la Oficina de Evaluación Financiera de la Comunidad Autónoma de Galicia, órgano adscrito a la Consellería de Hacienda y Administración Pública, para asumir en su ámbito autonómico las funciones que el artículo 333 de la LCSP encomienda a ONE.

Hasta la fecha, no existe constancia de que esta Oficina haya publicado informe alguno.

K. Junta Consultiva de contratación administrativa de Illes Balears⁴⁹

El [Decreto-ley 3/2021](#), de 12 de abril, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia introduce el apartado 3 del artículo 63 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, para atribuir a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa una nueva función relativa al análisis de la sostenibilidad financiera de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, y de determinados acuerdos

⁴⁶ <https://hisenda.gva.es/es/web/subsecretaria/contratacion-junta>

⁴⁷ [Decreto 97/2024, de 2 de agosto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat y se adoptan medidas respecto de la contratación centralizada](#)

⁴⁸ No consta que tenga aún página web.

⁴⁹ <https://www.caib.es/sites/jcca/es/inicio-4375/>

de restablecimiento del equilibrio del contrato, a que hace referencia el artículo 333 de la LCSP.

Sin embargo, la C.A de Illes Balears suscribió convenio de adhesión a ONE en 2022, y actualmente está vigente la [segunda Adenda de prórroga al convenio](#), que fija su vigencia hasta el 15 de septiembre de 2028 y publicada mediante Resolución de 20 de septiembre de 2025, de la Subsecretaría, (BOE n.º 233, de 27 de septiembre de 2025).

2. Convenios de adhesión de CC. AA. a ONE

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

A 31 de diciembre de 2025, se encontraban suscritos y vigentes un total de 3 convenios.

El objeto de estos convenios es la adhesión de dichas CC. AA. a ONE, para la tramitación por parte de esta Oficina de los expedientes que procedan y, en su caso, emisión de los informes preceptivos que se soliciten en relación con sus contratos de concesión de obras y concesión de servicios públicos en los supuestos legalmente previstos.

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

Los convenios, disponibles en la [página web de ONE](#), son los siguientes:

- Convenio con la C. A. de las **Illes Balears**. Con fecha 15 de septiembre de 2022 se suscribió Convenio de adhesión entre la C.A. de las Illes Balears y la Subsecretaría de Hacienda y Función Pública para asignar a ONE la competencia la realización de los informes regulados en el artículo 333 de la LCSP en el caso de los contratos de concesión promovidos por la C. A.

Posteriormente se suscribieron dos adendas de prórroga, por un año la primera y por tres años la segunda, finalizando la vigencia del convenio y sus prorrogas el 25 de septiembre de 2028.
- Convenio con la **Región de Murcia**, con objeto de su adhesión a ONE para la evacuación de informes regulados en el artículo 333 de la LCSP. El Convenio fue suscrito el 26 de abril de 2024 con una vigencia inicial de

dos años. A la fecha de cierre de este informe no se había prorrogado el citado convenio, habiendo expirado su vigencia.

- Convenio con la **Comunitat Valenciana**, con objeto de su adhesión a la Oficina Nacional de Evaluación para la evacuación de informes, suscrito también el 26 de abril de 2024 con la misma vigencia de dos años. A la fecha de cierre de este informe, también había expirado su vigencia, al no haberse suscrito la correspondiente prórroga.

3. Compromisos adquiridos en la Estrategia Nacional de Contratación Pública

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

La ENCP, se aprobó el 28 de diciembre de 2022, con un horizonte temporal de cuatro años (2023-2026), y estableció entre sus actuaciones, la de *promover la fijación de directrices apropiadas para asegurar que la elaboración de los informes de evaluación de la sostenibilidad financiera de los contratos previstos por el artículo 333 de la LCSP, se realiza con criterios suficientemente homogéneos (A.3.c)*, dentro del objetivo A.3. Coordinar criterios y metodologías utilizados para la supervisión por las distintas Administraciones Públicas, sobre la base del mapa de riesgos.

También se contempla la actuación consistente en *difundir los criterios para evaluar la sostenibilidad de los pliegos de los contratos de concesión previstos en el art. 334.1.b) LCSP⁵⁰, utilizados por la Oficina Nacional de Evaluación y entidades con funciones análogas en sus informes (D.5.e)*, dentro del objetivo

⁵⁰ El art. 334.1 b) de la LCSP señala que entre los aspectos que debe abordar la ENCP se encuentra “la mejora de la supervisión de la contratación pública, coordinando criterios y metodologías comunes para la realización de las actuaciones de supervisión, y garantizando, en todo caso, el cumplimiento de las obligaciones de supervisión impuestas por las Directivas de contratación pública y por las instituciones comunitarias.

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

D.5. Impulsar la mejora de los pliegos y los criterios de adjudicación a utilizar, de forma que se obtenga la mejor calidad-precio en la prestación contractual.

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

En este contexto, ONE ha puesto en marcha un espacio de colaboración permanente, habiendo llevado a cabo una serie de **reuniones** con los responsables de las oficinas autonómicas con competencias análogas a ONE. Hasta la fecha se han mantenido 3 reuniones entre ONE y las oficinas autonómicas: el 24 de febrero de 2025, el 9 de abril de 2025 y el 4 de febrero de 2026. Estas reuniones se convocan con el objetivo principal de establecer un canal de comunicación y colaboración entre las distintas Oficinas y Órganos en el desarrollo de las funciones de elaboración del informe preceptivo regulado en el artículo 333 de la LCSP.

Hasta la fecha se han celebrado tres encuentros que tuvieron lugar el 24 de febrero de 2025, el 9 de abril de 2025 y el 4 de febrero de 2026, En la primera reunión se sentaron las bases iniciales para desarrollar el trabajo y se acordó, a petición de las CC. AA., celebrar un segundo encuentro, de carácter técnico, para abordar la metodología utilizada en los análisis que realiza la UTEP sobre las solicitudes recibidas, encuentro que tuvo lugar el 9 de abril de 2025. El tercer encuentro sirvió para la presentación de la Guía de Valor por Dinero que pretende establecer un marco de análisis, desde el punto de vista de los órganos de contratación, que venga a cumplir con lo dispuesto en el artículo 247.2.b) de justificar las ventajas cuantitativas y cualitativas que aconsejan la utilización del contrato de concesión. A esta reunión, además de las CC. AA. que cuenta con oficina propia, asistieron aquellas que mantenían un convenio de adhesión con ONE.

VII. Convenio con el Banco Europeo de Inversiones

1. Antecedentes

El 29 de agosto de 2023 se firmó un convenio de asesoramiento entre el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Oficina Nacional de Evaluación (ONE) para llevar a cabo la segunda fase del programa de apoyo y colaboración, iniciado en 2022, con el Centro Europeo de Especialización en Colaboración Público-Privada (EPEC, en sus siglas en inglés) del citado Banco, en el marco del Centro de Asesoramiento InvestEU, creado por decisión del Parlamento y del Consejo Europeos en 2021.

El objetivo y alcance de este acuerdo se desarrolla a través de dos líneas de trabajo.

- Por un lado, el BEI presta asesoramiento estratégico para el desarrollo institucional de ONE, a través de la mejora y el desarrollo de metodologías clave para la evaluación de los proyectos de Colaboración Público Privada o Public-Private Partnership (PPP), permitiendo incrementar tanto las capacidades operativas en el ejercicio de las funciones propias de la Oficina, como la calidad general de los mencionados proyectos. Esta línea de trabajo incluye una serie de capacitaciones sectoriales dirigidas al personal de ONE, así como documentos de orientación y enfoque metodológico nacional, entre los que se encuentra la [Guía Valor por Dinero](#).
- Por otro lado, el acuerdo pretende impulsar la revitalización del mercado español de la PPP, a través de un análisis comparativo con otros mercados de la UE y consultas al Sector Público y privado. Esta línea de trabajo también incluye un [documento de recomendaciones estratégicas](#) para futuros desarrollos de la legislación relacionadas con el mercado concesional español.

El BEI ha contado con los servicios de una consultora externa para el apoyo en la realización de tareas contempladas en el convenio, dándose formalmente inicio a estos trabajos en la reunión inicial de planificación mantenida con personal del BEI y de la consultora externa el 7 de marzo de 2024.

Durante el segundo semestre de 2024, se desarrollaron el grueso de las actividades de desarrollo estratégico y capacitación de ONE, finalizándose estas actuaciones en el mes de enero de 2025.

En 2025 concluyeron los trabajos enmarcados en el acuerdo de asesoramiento suscrito con el BEI, que durante más de dos años ha permitido reforzar las metodologías de evaluación y las capacidades operativas, con el objetivo de elevar la calidad de los proyectos de colaboración público-privada (proyectos

PPP) sometidos a análisis por ONE. En este contexto, destaca especialmente la elaboración de la primera Guía de Valor por Dinero (VpD) en España, que constituye una referencia en el análisis ex ante de los PPP, orientada a facilitar la justificación de las ventajas, tanto cuantitativas como cualitativas, que pueden aconsejar el recurso al contrato de concesión frente a otras modalidades contractuales, desde la perspectiva de la maximización de los beneficios económicos netos para la sociedad.

Por otro lado, ante la escasa utilización de los PPP en España y el diagnóstico que desde ONE se viene haciendo de esta situación, dentro del acuerdo de asesoramiento se realizó un profundo análisis del mercado de las PPP en España, a través de entrevistas a los principales agentes, tanto privados como públicos, para poder realizar propuestas de mejora que realmente conlleven una mayor utilización de esta figura contractual. Este análisis implicó, además, el estudio de la situación de los PPP en varios países europeos, lo que contribuyó a una formulación de propuestas que se recogieron en un documento de recomendaciones estratégicas para la revitalización del mercado concesional en España.

2. Revitalización del mercado español de la PPP

En el marco de la segunda línea de trabajo del convenio de colaboración, durante el año 2025 el BEI y ONE llevaron a cabo entrevistas con agentes del Sector Público, siendo el objeto de estas consultas conocer la percepción de los principales agentes interesados sobre la situación real del mercado concesional español, identificar barreras normativas y operativas de las disposiciones actuales de la legislación española relacionadas con los proyectos PPP y su impacto en la actividad contractual del Sector Público español. Se pretendía conocer las opiniones de dichos agentes públicos para incorporar sus conclusiones al resultado de los trabajos que culminarían con el informe de recomendaciones estratégicas.

Paralelamente, se llevó a cabo un segundo bloque de entrevistas y consultas estructuradas con actores del sector privado del mercado concesional en España. En total, se contactó con doce asociaciones empresariales, de las cuales siete participaron en la consulta. La información recopilada a través de estos medios fue sistematizada y analizada con el objetivo de identificar tendencias clave, puntos de convergencia y divergencia en las percepciones del sector privado, así como proponer mejoras que favorezcan la reactivación del mercado concesional en España.

Las principales conclusiones que se extrajeron de las mencionadas entrevistas se resumen a continuación:

A. Entrevistas con el Sector Público

Las entrevistas con siete entes del Sector Público fueron realizadas durante los días 25 y 26 de febrero y 10 de marzo de 2025. Es de destacar la disposición altamente positiva y colaborativa de todas las instituciones participantes, que demostraron gran transparencia y apertura.

Entre las principales conclusiones que de estas entrevistas se extrajeron en torno a los principales **obstáculos** del modelo concesional en España, destacan:

1. Marco normativo excesivamente restrictivo.

En particular:

- La **Ley 2/2015**, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española y su reglamento de desarrollo (RD 55/2017, de 3 de febrero). Las entidades entrevistadas señalaron que el uso de la tasa de descuento para el cálculo del plazo del contrato limita el retorno a la inversión de los actores privados e inviabiliza su participación en los proyectos. Esta normativa impide a los potenciales concesionarios alcanzar retornos atractivos, pues no permite la remuneración del privado a los niveles esperados en el mercado, bloqueando por tanto la inversión privada.

El procedimiento de fijación de la tasa de descuento no está relacionado con el perfil de riesgo de cada sector, o con la transferencia efectiva de riesgos al privado en cada proyecto.

- La **LCSP**. Se traslada la impresión de que la LCSP es **ambigua** en la definición del riesgo operacional e incompatible con modelos PPP modernos.

Por su parte señalan que la ley presenta problemas estructurales en su configuración, con una extrema **rigidez**, por ejemplo, en los procedimientos o los criterios de adjudicación, o en materia de revisión de precios. Algunos comparan el modelo concesional español con el de otros países, donde indican que no existen tantas restricciones a la rentabilidad o a la duración del contrato.

2. Falta de capacidad técnica generalizada de las Administraciones Públicas contratantes. Esto dificulta estructurar proyectos y gestionar contratos complejos o novedosos.

Se hace necesario impulsar la formación especializada en materia concesional de las unidades de contratación, especialmente de las Entidades Locales que son, además, las que más contratos de concesión licitan.

También se apuntó la posibilidad de que ONE extienda sus competencias a lo largo del ciclo de vida de los proyectos, en particular proporcionando asesoría a las administraciones que preparen proyectos en modalidad concesional.

3. Experiencias negativas pasadas y otros problemas sectoriales

Algunos entes del Sector Público también mencionan la desconfianza institucional que generaron en el pasado concesiones en sectores como agua y transporte, con largos litigios y resoluciones indemnizatorias significativas.

Tabla 57. Resumen conclusiones de las entrevistas con el Sector Público

Área clave	Conclusiones
Impacto de la Ley de Desindexación	Mayor barrera. Impide retornos de mercado y bloquea la inversión privada. El cálculo del plazo de concesión es ajeno al riesgo real por sector.
Restricciones de la LCSP	Ambigüedad riesgo operacional. Rigidez de procedimientos (rigidez en revisiones de precios, procedimientos sin negociación y criterios de adjudicación).
Dificultades inversión privada	Privados no participan bajo condiciones actuales. Retorno insuficiente
Capacidad técnica limitada	Déficit estructural en administraciones para estructurar proyectos PPP
Experiencias negativas	Litigios y rescates generan aversión institucional
Necesidad de reformas	Flexibilizar tasa descuento. Clarificar riesgo. Permitir negociación. Reforzar el papel de ONE
Situación global	Mercado concesional paralizado sin reformas profundas

B. Entrevistas con el sector privado

Como ya se ha señalado, se consultaron doce asociaciones empresariales, de las cuales siete participaron en la consulta. Las conclusiones que se extrajeron de estas entrevistas están en línea con las anteriormente señaladas por el Sector Público. Ponen de manifiesto que, en su experiencia, el mercado concesional español ha perdido atractivo, no por falta de demanda ni capacidad industrial, sino por problemas normativos, regulatorios y de planificación.

El sector privado manifiesta preocupaciones sobre la falta de estabilidad normativa, las barreras regulatorias, la incertidumbre financiera y la percepción errónea del esquema concesional por parte de la sociedad y algunos actores públicos. Estos aspectos se resumen en los siguientes puntos clave:

1. Marco normativo vigente excesivamente restrictivo

- Los actores entrevistados señalan que la Ley de Desindexación y su reglamento de desarrollo son el principal obstáculo para la viabilidad financiera de los proyectos concesionales. Señalan que su aplicación impide actualizar precios y limita la duración de los contratos. Igualmente impide a los concesionarios alcanzar niveles de rentabilidad acordes con los estándares de mercado.
- De manera complementaria, la LCSP presenta una interpretación particularmente rígida de la transferencia del riesgo operacional, trasladando al concesionario riesgos no fácilmente gestionables por éste. Asimismo, la vinculación del plazo concesional al periodo de recuperación de la inversión a través del artículo 29.9 de la LCSP, calculado a partir de la tasa de descuento establecida en el artículo 10 del RD 55/2017, limita la rentabilidad de los proyectos al no considerar ni el tipo de proyecto ni el nivel real de riesgo asumido en cada caso. En conjunto, este marco normativo reduce significativamente el atractivo del modelo concesional para el sector privado.

2. Dificultad para estructurar proyectos viables

El sector privado identifica importantes limitaciones en la capacidad de estructurar proyectos concesionales técnica y financieramente viables en el contexto actual. En particular, en muchos casos la duración de los contratos resulta insuficiente para proyectos de gran envergadura o con elevados costes de capital, lo que compromete la recuperación de la inversión y la sostenibilidad financiera a largo plazo.

Asimismo, se señaló de forma recurrente la existencia de deficiencias en los estudios previos, tanto en lo relativo a la definición técnica de las actuaciones a llevar a cabo como en la estimación de costes, demanda y riesgos, lo que incrementa la incertidumbre y dificulta la adecuada valoración de los proyectos por parte de los potenciales concesionarios.

Estas carencias se traducen, en la práctica, en pliegos de licitación poco atractivos, con asignaciones de riesgos desequilibradas o condiciones económicas insuficientes, dando lugar con frecuencia a procedimientos que quedan desiertos o con escasa concurrencia, lo que evidencia la necesidad de reforzar la fase de preparación y estructuración de los proyectos.

3. Problemas para atraer inversión y financiar proyectos

El sector privado destaca que el actual entorno normativo y contractual genera dificultades significativas para atraer inversión y cerrar financiación en condiciones competitivas. La excesiva transferencia de riesgos al concesionario, incluidos riesgos no gestionables o de carácter exógeno, reduce la capacidad de un proyecto para atraer financiación externa, especialmente bancaria (*bankability*) y limita el interés tanto de entidades financieras como de inversores institucionales.

Adicionalmente, se constata un uso limitado de instrumentos europeos de apoyo financiero, como las garantías y productos del BEI o los fondos estructurales y de inversión europeos, que en otros países contribuyen de forma decisiva a mejorar la viabilidad financiera de los proyectos concesionales.

4. Déficit de capacidades en el Sector Público

Los participantes en la consulta coinciden en señalar un déficit estructural de capacidades especializadas en materia de colaboración público-privada dentro de las Administraciones Públicas. En particular, se identifica la falta de equipos con experiencia técnica, financiera y jurídica suficiente para planificar, estructurar, licitar y gestionar proyectos concesionales complejos.

Este déficit se refleja en procesos de licitación lentos, fragmentados y poco homogéneos, con criterios dispares entre distintos niveles de la Administración, lo que incrementa la carga administrativa, los costes de transacción y la incertidumbre para los licitadores, impidiendo aprovechar economías de escala y compartir buenas prácticas.

5. Percepción social y política negativa del modelo concesional

El sector privado pone de relieve la persistencia de una percepción social y política negativa del modelo concesional que, en numerosos casos, se asocia erróneamente a procesos de privatización de servicios públicos. Esta interpretación ha generado barreras políticas y sociales para el desarrollo de nuevos proyectos concesionales.

En base a todas estas percepciones del **sector privado**, las entidades consultadas establecieron una serie de **recomendaciones**:

- A partir de las conclusiones anteriores, el sector privado propone un conjunto coherente de medidas orientadas a reactivar y fortalecer el modelo concesional en España. Entre las principales recomendaciones

destacan la revisión de la LCSP y de la Ley de Desindexación, en particular en lo relativo a la duración de los contratos, la metodología de cálculo de la tasa de descuento y los mecanismos de actualización de precios.

- Asimismo, se considera prioritario flexibilizar la interpretación del riesgo operacional, permitiendo la incorporación de mecanismos de mitigación y reequilibrio económico-financiero alineados con las mejores prácticas europeas, que refuercen la capacidad de un proyecto para atraer financiación externa, especialmente bancaria (*bankability*), sin desvirtuar la naturaleza del contrato concesional.
- De forma complementaria, se subraya la conveniencia de crear una entidad nacional especializada en concesiones, que impulse la planificación, estructuración y promoción de proyectos, así como una planificación estratégica y previsible de estos que permita a los operadores anticipar oportunidades y planificar recursos. Se recomienda también habilitar procesos de licitación más ágiles, con consultas previas al mercado, que permitan mejorar la calidad de los proyectos y la concurrencia en las licitaciones.
- Los actores privados piden, además, un esfuerzo por impulsar una estrategia de comunicación institucional orientada a explicar de forma clara las características y ventajas del modelo concesional, así como su capacidad para optimizar el uso de recursos públicos manteniendo el control y la titularidad pública de los activos y servicios.

Tabla 58. Resumen conclusiones de las entrevistas con el sector privado

Área clave	Conclusiones
Marco normativo	Rigidez de la LCSP y Ley de Desindexación y RD 55/2017
Riesgo operacional	Interpretación excesivamente estricta. Sobrecarga de riesgos al concesionario. Falta de mecanismos de mitigación.
Duración del contrato	Plazo vinculado únicamente a recuperación de inversión; insuficiente para grandes infraestructuras.
Tasa de descuento	Revisar método de cálculo de la tasa de descuento que no refleja el riesgo real ni condiciones del mercado.
Actualización de precios	Incapacidad para indexar tarifas según costes; impacto en viabilidad y atractivo de proyectos.
Planificación y estructuración	Déficit técnico en administraciones. Estudios previos deficientes.
<i>Bankability</i>	Dificultad para obtener financiación por exceso de riesgo y marco rígido. Poco uso de instrumentos BEI.
Aceptación social y política	Percepción errónea del modelo concesional; resistencia a proyectos PPP por asociarse a privatización.

C. Análisis del mercado de las PPP en determinados países de la UE

La introducción de la Directiva de concesiones fue impulsada por la necesidad de proporcionar seguridad jurídica en la adjudicación de contratos de concesión en toda la Unión Europea. En 2014, el Parlamento Europeo aprobó, con enmiendas, una propuesta de la Comisión Europea para establecer un marco regulatorio específico para las concesiones. Esta propuesta fue posteriormente aprobada por el Consejo de la Unión Europea, dando lugar a la adopción de la Directiva 2014/23/UE, que entró en vigor el 17 de abril de 2014. Esta Directiva incorporó al derecho positivo la jurisprudencia del TJUE, como ya se puso de manifiesto en el anterior IES relativo al mercado concesional en 2022.

En España, la transposición de las Directivas 2014/23/UE relativa a la adjudicación de contratos de concesión y 2014/24/UE sobre contratación pública se realizó mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que entró en vigor el 9 de marzo de 2018. Esta ley tiene por objeto armonizar la legislación nacional con el marco comunitario en materia de contratación pública y regula diversos tipos de contratos, incluidos los contratos de obras públicas, servicios, suministros y concesión.

Siguiendo la línea del estudio del contrato de concesión en el derecho comparado que se llevó a cabo en el IES relativo a los contratos de concesión

en 2022, y en el marco del convenio con el BEI, se analizaron, dentro de la segunda línea de trabajo, la situación del mercado concesional en cuatro países de la Unión Europea: **Portugal, Irlanda, Francia y Alemania**, con especial atención a los modelos de PPP de pago por gobierno y a la forma en que estos países han traspuesto y están implementando la Directiva 2014/23/UE relativa a la adjudicación de los contratos de concesión.

Este análisis comparativo perseguía identificar buenas prácticas, restricciones legales y regulatorias, así como las soluciones institucionales y prácticas adoptadas para abordar cuestiones que, en el caso español, han generado incertidumbres interpretativas y obstáculos a la actividad concesional. Estas incertidumbres afectan en particular a la definición y acreditación de la **transferencia del riesgo operacional** al concesionario, la determinación de la **duración** de los contratos, y el tratamiento de la **rentabilidad y la sostenibilidad económico-financiera** de los proyectos.

El estudio combina análisis documental de la normativa y evolución de los mercados PPP en cada uno de los citados países, y entrevistas estructuradas con entidades públicas de referencia responsables de la preparación, evaluación y supervisión de contratos PPP en cada país:

- *Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)* en Portugal
- *Mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP)* en Francia
- *National Development Finance Agency (NDFA)*, en Irlanda.
- *Die Autobahn GmbH des Bundes (Die Autobahn)* en Alemania

El uso de fichas país estandarizadas permitió asegurar la comparabilidad de los resultados en términos de marco legal, estructura institucional, evolución del mercado y prácticas operativas (metodologías de Valor por Dinero (VpD), comparadores público-privados o criterios de evaluación del riesgo operacional).

Portugal

Portugal presenta uno de los modelos institucionales más estructurados de la Unión Europea en materia de PPP, con una supervisión centralizada a cargo de la UTAP, dependiente del Ministerio de Finanzas.

En 2008, el *Código dos Contratos Públicos* (Decreto-Ley 18/2008, modificado) introdujo nuevas normas más amplias sobre contratación pública y concesiones de servicios, alineando los procedimientos nacionales con las directivas de contratación de la UE.

El **riesgo operacional** se concibe y aplica de forma **flexible** y esencialmente **económica**, en línea con las Directivas europeas y con los criterios contables del SEC 2010. El artículo 413 del Código dos Contratos Públicos establece que un contrato de concesión debe implicar una transferencia sustancial y efectiva

del riesgo operacional al concesionario, particularmente en lo que respecta a los riesgos de oferta y demanda. Se considera que el concesionario asume el riesgo operacional cuando:

- a) *En condiciones normales de funcionamiento, no hay garantía de recuperar la inversión inicial o los gastos operativos.*
- b) *El riesgo transferido al concesionario implica una exposición real a la imprevisibilidad del mercado, lo que garantiza que las pérdidas potenciales no sean meramente nominales o insignificantes.*

Aunque la normativa exige formalmente la transferencia sustancial del riesgo operacional, en la práctica este riesgo se asimila mayoritariamente al riesgo de disponibilidad, considerándose cumplida su transferencia cuando la mayor parte de los riesgos del proyecto recaen sobre el concesionario. No se exige una exposición efectiva al riesgo de demanda, sino la existencia de una incertidumbre real sobre la recuperación de la inversión.

Un elemento especialmente relevante del modelo portugués es la utilización de análisis financieros en **escenarios de estrés** (peor de los casos) como criterio operativo para acreditar la transferencia del riesgo operacional. Se considera necesario que, al menos en un escenario adverso razonable, el concesionario pueda registrar retornos negativos, evitando así situaciones de rentabilidad garantizada. En todo caso, se consideran escenarios de estrés en relación con los riesgos operacionales propios del concesionario asociados al cumplimiento o incumplimiento de los indicadores de calidad, sin necesidad de que dichos riesgos dependan de decisiones de terceros.

En relación con la **duración** de las concesiones, el marco portugués evita expresamente fórmulas automáticas o límites rígidos. De conformidad con el artículo 410 del *Código dos Contratos Públicos*, la duración de los contratos de concesión se determina **caso por caso** con base en el tiempo necesario para la amortización y remuneración del capital invertido por el concesionario, considerando las condiciones normales de rentabilidad operativa. Si en el contrato no se define una duración concreta, ésta se fija en 30 años, incluidas las posibles prórrogas. No obstante, disposiciones legales específicas pueden establecer duraciones máximas para determinados sectores. La normativa pone el énfasis en evitar tanto plazos excesivamente largos, que puedan generar retornos injustificados, como plazos demasiado cortos que comprometan la viabilidad financiera del contrato.

En materia de **rentabilidad y tasa de descuento**, el modelo portugués se caracteriza por la **ausencia de topes** normativos explícitos y por el rechazo a tasas de descuento legalmente predeterminadas, ya que varía en función de las características específicas de cada proyecto y sector, así como de los riesgos y condiciones asociadas. La rentabilidad esperada del concesionario se considera

una variable que debe ser regulada por el mercado y la competencia, dentro de procesos de licitación competitivos. No obstante, el sistema incorpora mecanismos de control ex ante relevantes, en particular el uso obligatorio del Comparador Público-Privado (CPP) para evaluar la conveniencia del esquema PPP frente a la contratación pública tradicional.

Finalmente, aunque los operadores privados pueden emplear libremente sus propias tasas de descuento en los proyectos de pago por disponibilidad, el Estado utiliza valores de referencia internos para la valoración de los proyectos (una tasa de descuento real del 4% y una inflación de largo plazo del 2%).

En conjunto, el modelo portugués combina flexibilidad regulatoria, disciplina competitiva y supervisión técnica centralizada a través de la UTAP, configurando un sistema en el que el control del riesgo, la duración contractual y la rentabilidad se ejerce principalmente mediante herramientas económicas y de gobernanza, más que mediante restricciones legales tasadas.

Según informa la UTAP, en 2024 los gastos netos totales acumulados de los proyectos PPP alcanzaron los 902,1 millones de euros, con la siguiente distribución sectorial: 84% en carreteras, 16% en sanidad y 5% en ferrocarril.

Irlanda

La Ley de Autoridades Estatales (Acuerdos de Asociaciones Público-Privadas) de 2002 constituye la base legal para las APP en Irlanda, garantizando que las entidades públicas cuentan con la capacidad jurídica necesaria para celebrar este tipo de contratos.

En 2016 y 2017, las Directivas de Contratación Pública de la Unión Europea fueron transpuestas al ordenamiento jurídico irlandés mediante los siguientes reglamentos: S.I. Nº 284/2016 (Reglamento general de contratación pública de 2016); S.I. Nº 286/2016 (Reglamento de Servicios Públicos de 2016); S.I. Nº 203/2017 (Reglamento sobre adjudicación de contratos de concesión de 2017). Estos reglamentos se aplican únicamente a los contratos de concesión cuyo valor sea igual o superior a 5.225.000 euros (referido al volumen total de ingresos que se espera que genere el concesionario durante toda la vigencia del contrato).

Irlanda constituye un ejemplo de claridad funcional en la gobernanza de las PPP, con una separación nítida entre:

- La Unidad Central APP, responsable de desarrollar políticas y emitir las directrices generales. Así mismo, presta asesoría a los departamentos gubernamentales y gestiona una plataforma especializada para la orientación en políticas públicas.
- La *National Development Finance Agency (NDFA)*, que actúa como el asesor financiero del Estado, gestiona la contratación y ejecución

financiera de los proyectos, excepto en los sectores del transporte y proyectos liderados por autoridades locales.

En Irlanda, la transferencia del **riesgo operacional** no ha generado controversias relevantes ni debates interpretativos tras la transposición de las Directivas europeas. El riesgo operacional se asocia de forma clara al riesgo de disponibilidad y se considera efectivamente transferido cuando, conforme a los criterios del SEC 2010, la mayor parte del riesgo recae sobre el concesionario. Esta transferencia se materializa principalmente mediante **deducciones automáticas en los pagos por disponibilidad** vinculadas al incumplimiento de indicadores clave de desempeño (KPIs). El modelo irlandés ha abandonado prácticamente las concesiones con riesgo de demanda (utilizadas hasta 2011) y prioriza estructuras que aseguren la adecuada asignación del riesgo y la clasificación contable fuera del balance del Estado, en línea con las orientaciones de Eurostat y EPEC.

La **duración** de los contratos concesionales en Irlanda se define con arreglo al principio de Valor por Dinero, sin recurrir a fórmulas matemáticas ni a límites legales rígidos. Según el S.I. Nº 203/2017, la duración de los contratos de concesión debe ser **limitada y proporcional** a la naturaleza de las obras o servicios. Para contratos que superen los cinco años, se establece que la duración no exceda el tiempo razonable necesario para que el concesionario recupere su inversión, incluyendo una rentabilidad adecuada sobre el capital. En la práctica, se han consolidado estándares de mercado según el tipo de infraestructura. En los proyectos PPP de infraestructura social (educación, vivienda, salud o justicia), la duración habitual es de 25 años de explotación tras la construcción, lo que suele dar lugar a contratos de unos 27 años. En sectores intensivos en capital, como carreteras o ferrocarriles, los plazos pueden alcanzar hasta 45 años. Estas duraciones no requieren una justificación formal específica, al considerarse coherentes con las prácticas consolidadas del mercado.

El marco irlandés no impone límites explícitos a la **rentabilidad** del inversor ni **tasas de descuento** predeterminadas por ley. La rentabilidad se regula fundamentalmente a través de la competencia en el proceso de licitación, apoyada en la revisión detallada de los modelos financieros presentados por los licitadores. La Administración utiliza herramientas como el Comparador Público Privado (CPP) y modelos de oferta sombra (*shadow bids*) para evaluar la viabilidad y razonabilidad económica de los proyectos, pero estos instrumentos funcionan exclusivamente como referencias internas y no como precios máximos ni umbrales de asequibilidad obligatorios.

En conjunto, el sistema confía en la disciplina del mercado y en la supervisión financiera de la NDFA para garantizar retornos razonables y la eficiencia económica de las APP, sin introducir rigideces normativas innecesarias.

Los proyectos PPP han sido un instrumento clave en el desarrollo de infraestructuras en Irlanda desde su introducción en 1997, evolucionando progresivamente a partir de experiencias piloto exitosas y ampliándose a sectores como el transporte, la educación y, más recientemente, la vivienda social. Su contribución ha sido especialmente relevante en la red vial, donde aproximadamente un tercio de las autopistas y vías de doble calzada se han ejecutado mediante PPP, así como en el ámbito educativo, con la entrega de numerosos centros dentro de plazo y presupuesto mediante licitaciones agrupadas. Tras la crisis financiera de 2008, el modelo se reorientó hacia esquemas de pago por disponibilidad, abandonando las concesiones con riesgo de demanda, lo que ha marcado el diseño de los proyectos más recientes, particularmente en vivienda social. Este enfoque, respaldado por procedimientos de licitación competitivos y evaluaciones sistemáticas de Valor por Dinero, ha sido reconocido por las autoridades irlandesas como un factor determinante para garantizar la eficiencia, la adecuada transferencia de riesgos y la ejecución oportuna de las infraestructuras públicas prioritarias.

Francia

El modelo francés de PPP y concesiones se caracteriza por un marco normativo e institucional robusto, centralizado y maduro, con una clara diferenciación entre concesiones de pago por usuario (*contrats de concession*), reguladas conforme a la Directiva 2014/23/UE; y PPP de pago por gobierno (*marchés de partenariat*), integrados en la Directiva 2014/24/UE. La adopción del *Code de la commande publique* (en vigor desde 2019) ha unificado y simplificado un entramado normativo previamente disperso, reforzando la seguridad jurídica y la flexibilidad contractual.

Desde el punto de vista institucional, la creación y posterior consolidación de *Mission d'appui au financement des infrastructures (Fin Infra)*, como unidad especializada dependiente del Tesoro, ha sido clave para garantizar evaluaciones ex ante rigurosas de viabilidad, Valor por Dinero y asignación de riesgos, aunque sus dictámenes no tengan carácter vinculante.

En relación con el **riesgo operacional**, el enfoque francés es fundamentalmente cualitativo, alejándose de distinciones rígidas entre riesgo de demanda y riesgo de oferta. En las concesiones, el elemento determinante es que el concesionario asuma un **riesgo económico real y significativo**, esto es, la posibilidad efectiva de incurrir en pérdidas financieras sin ingresos mínimos garantizados por la Administración, aun cuando puedan existir subvenciones públicas limitadas. La jurisprudencia ha confirmado que no existe un umbral normativo fijo de transferencia de riesgo, aceptándose referencias orientativas variables (en muchos casos en torno al 30 %, e incluso inferiores). En las PPP de pago por gobierno, el riesgo operacional se vincula fundamentalmente al riesgo de disponibilidad, materializado mediante mecanismos de desempeño,

penalizaciones y deducciones en los pagos, siendo esta la principal vía de transferencia de riesgo al sector privado.

La **duración** de las concesiones y de los PPP en Francia se determina **caso por caso**, sin límites legales predeterminados, atendiendo al ciclo de vida de la infraestructura y a la viabilidad financiera del proyecto. Existen duraciones habituales según sectores (entre 20 y 30 años para edificios públicos, 30 a 35 años para grandes infraestructuras y plazos más cortos para alumbrado u otros servicios), pero estas actúan como referencias de mercado y no como reglas normativas. En el caso de las concesiones tradicionales, el Consejo de Estado ha reconocido la posibilidad excepcional de revisar la duración del contrato si se constatan beneficios excesivos una vez superado el período normal de amortización, especialmente en autopistas, sin que ello suponga una regla general de intervención.

Finalmente, en materia de **rentabilidad y tasa de descuento**, el sistema francés **no establece topes normativos** ni tasas legalmente fijadas. La rentabilidad del concesionario se regula principalmente a través de la competencia en el proceso de licitación, considerándose que la TIR resultante refleja un equilibrio de mercado. La evaluación financiera se realiza comparando la TIR con el coste medio ponderado del capital (WACC), que se determina de forma específica para cada sector y proyecto, sin metodología legal rígida. Las modificaciones contractuales y los ajustes de alcance se analizan individualmente para evitar beneficios excesivos injustificados.

En conjunto, el modelo francés combina flexibilidad regulatoria, control técnico especializado y disciplina de mercado, configurando uno de los sistemas de PPP y concesiones más consolidados de la Unión Europea.

Alemania

Alemania no dispone de una legislación específica sobre PPP, integrando estos contratos en el marco general de la contratación pública y presupuestaria, lo que refuerza su sometimiento a controles financieros y de eficiencia. La Ley de Modernización de la Contratación Pública (2016), que transpone las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, junto con el Código Federal de Presupuesto, constituye la base normativa aplicable. Desde el punto de vista institucional, Alemania combina una planificación y orientación técnica centralizada con una implementación descentralizada, destacando el papel de *Partnerschaften Deutschland (PD)* como organismo consultivo especializado que apoya a las Administraciones Públicas en la estructuración financiera, la asignación de riesgos y el análisis de Valor por Dinero, y el de *Die Autobahn GmbH* en el ámbito específico de las autopistas federales.

En relación con el **riesgo operacional**, Alemania ha evolucionado de forma significativa en la última década. Tras una primera etapa (2005-2011) en la que

se emplearon concesiones viales con riesgo de tráfico, el país ha abandonado este modelo y ha optado casi exclusivamente por PPP basadas en pagos por disponibilidad, especialmente en infraestructuras viarias. En estos esquemas, el riesgo operacional se traslada al concesionario fundamentalmente a través de los riesgos de construcción, mantenimiento, operación, desempeño e inflación, excluyendo en general el riesgo de demanda. La asignación de riesgos se basa en el principio de **“quien mejor puede gestionar el riesgo”**, más que en una interpretación estrictamente jurídica, y se articula mediante talleres técnicos multidisciplinares que evalúan de forma integral los riesgos del proyecto.

La **duración** de las concesiones y contratos PPP en Alemania no está sujeta a límites legales rígidos ni a procedimientos normativos formales. El plazo contractual se define **caso por caso**, atendiendo principalmente a **criterios técnicos**, como la vida útil del activo, las condiciones de operación y la recuperación razonable de la inversión. En el ámbito de las autopistas, la duración estándar suele situarse en torno a 30 años, aunque en determinados proyectos se han adoptado plazos más cortos (por ejemplo, 20 años) cuando se ha considerado que, tras ese periodo, la infraestructura deja de cumplir condiciones óptimas de funcionamiento. La decisión final recae en los equipos técnicos de la entidad contratante, en el marco de un análisis de Valor por Dinero.

En cuanto a la **rentabilidad y la tasa de descuento**, el modelo alemán **no establece topes normativos** ni tasas predefinidas. Estos parámetros se determinan proyecto a proyecto, en función del sector, del perfil de riesgos asumido por el concesionario y de las condiciones de financiación. La disciplina económica se logra mediante el análisis previo de Valor por Dinero y la competencia en los procesos de licitación, sin recurrir a fórmulas regulatorias estandarizadas. Este enfoque flexible, combinado con mecanismos estructurados de actualización por inflación de los costes de operación y mantenimiento, permite preservar la sostenibilidad financiera de los contratos a largo plazo y refuerza la estabilidad del modelo APP alemán.

A modo de resumen, en los cuatro países analizados, el riesgo operacional se interpreta principalmente como riesgo de disponibilidad en los modelos de “pago por gobierno”. La transferencia de riesgo operacional se considera cumplida cuando el concesionario está expuesto a pérdidas potenciales sin ingresos mínimos garantizados, los pagos están condicionados al rendimiento y la mayoría de los riesgos de construcción/operación recaen en el privado. Esta interpretación está alineada con SEC-2010 y Eurostat.

Respecto a la duración de los contratos, como regla general no existen límites rígidos en ninguno de los países; la duración depende de factores como:

- La vida útil del activo
- La recuperación razonable de la inversión
- El ciclo de vida de los activos

- La asequibilidad del pago anual

Por su parte, en cuanto a la rentabilidad y tasa de descuento, ninguno de los países analizados impone límites regulatorios a la rentabilidad del inversor, siendo ésta consecuencia del resultado de los procesos de licitación, de acuerdo con las ofertas que realizan los licitadores.

Resulta generalizado el uso de CPP y valor por dinero a la hora de la preparación y valoración de los proyectos.

Tabla 59. Análisis del mercado de las PPP en derecho comparado europeo

País	Riesgo operacional	Duración concesiones	Rentabilidad y tasa de descuento
Portugal	En la práctica se equipara con el riesgo de disponibilidad, y se considera efectivamente transferido cuando la mayor parte del riesgo se asigna al concesionario.	No hay una limitación general. La duración del contrato se determina caso por caso en función de: • Ciclo de vida de los activos • Restricciones fiscales/asequibilidad fiscal respecto al pago anual que puede asumir la entidad pública • Rentabilidad esperada alineada con modelos de licitación sombra (shadow bid models)	El marco regulatorio no impone un tope específico a la rentabilidad de los proyectos.
Irlanda	En la práctica, se equipara con el riesgo de disponibilidad, y se considera efectivamente transferido cuando la mayor parte del riesgo se asigna al concesionario.	Sin límite fijo: la duración sigue los estándares del mercado para cada tipo de infraestructura.	No se imponen límites explícitos a la rentabilidad de los proyectos. Se confía en la competencia para regular los precios y garantizar VpD.
Francia	En la práctica, se equipara con el riesgo de disponibilidad, y se considera efectivamente transferido cuando la mayor parte del riesgo se asigna al concesionario.	No existen fórmulas predefinidas que limiten la duración de la concesión o la PPP de pago por gobierno. Ésta se determina en función de: • Ciclo de vida de la infraestructura • Equilibrio financiero del proyecto Se hace hincapié en la justificación de la duración del contrato, especialmente en el caso de las PPP de pago por Gobierno, (escrutinio del Tribunal de Cuentas).	No hay un umbral de rentabilidad fijo. El retorno de la inversión se determina a través del proceso de licitación, donde los participantes buscan maximizar su rentabilidad. La competencia en el mercado garantiza un nivel óptimo de rentabilidad, reduciendo la necesidad de límites regulatorios predefinidos.
Alemania	La interpretación del riesgo operacional es pragmática, priorizando la asignación de riesgos a la parte más adecuada para gestionarlos. Actualmente, Alemania ha optado por PPP basadas en la disponibilidad. El proceso de evaluación de riesgos se basa en gran medida en talleres estructurados y opiniones de expertos, que reúnen a especialistas de diversos campos técnicos, como la construcción, el mantenimiento, las operaciones y las finanzas.	La duración del contrato se basa principalmente en evaluaciones técnicas de los ciclos de vida de los activos (por ejemplo, 30 años para carreteras, con excepciones como 20 años para infraestructuras deterioradas). La entidad contratante define el plazo con base en el análisis y las recomendaciones de su equipo técnico. No hay un límite fijo, pero los estudios de viabilidad técnica y financiera orientan el plazo estimado.	Se determina caso por caso por el órgano de contratación, dependiendo del tipo de proyecto y de los riesgos específicos asumidos por el concesionario.

3. Recomendaciones estratégicas

Finalmente, a partir de las conclusiones alcanzadas con las actuaciones previamente mencionadas, la consultora externa contratada por el BEI entregó un informe de recomendaciones estratégicas, que fue objeto de difusión a los participantes en las entrevistas y publicado en la web de ONE.⁵¹

Entre las principales conclusiones del informe destacan las siguientes:

1. Situación del mercado concesional en España

El informe de recomendaciones estratégicas concluye que el mercado concesional español atraviesa una situación de profundo **estancamiento**. El análisis realizado pone de manifiesto que dicha situación no responde a una única causa, sino a la concurrencia de diversos factores normativos, administrativos y operativos que, en conjunto, han reducido notablemente el atractivo y la viabilidad del modelo concesional en España.

Uno de los principales elementos identificados en el citado informe es la **rigidez** del marco regulatorio vigente, especialmente derivada de la aplicación de la Ley de desindexación y de la fórmula obligatoria para determinar la tasa de descuento. Este sistema limita significativamente la capacidad de estructurar proyectos financieramente atractivos, reduciendo su rentabilidad y dificultando la atracción de inversión privada. A ello se suma una interpretación especialmente restrictiva del concepto de riesgo operacional, singular en el contexto europeo, que obliga a trasladar al concesionario riesgos que, en muchos casos, no puede gestionar de manera efectiva. Esta circunstancia genera incertidumbre, desincentiva la participación del sector privado y dificulta la financiación de los proyectos.

Asimismo, el documento destaca que la determinación de la duración de los contratos concesionales se encuentra excesivamente condicionada por criterios matemáticos predeterminados, desvinculados tanto del ciclo de vida real de las infraestructuras como de las necesidades financieras de cada proyecto. Esta situación impide adaptar adecuadamente las concesiones a la realidad económica y técnica de las actuaciones. Todo ello se ve agravado por una creciente inseguridad jurídica derivada de la falta de una definición clara y

⁵¹ El documento de recomendaciones no debe interpretarse como opinión de ONE ni de OIReScon, en la cual se integra. Las opiniones expresadas, incluidas las interpretaciones de la normativa, reflejan la opinión actual del autor o autores, que no se corresponde necesariamente con la de ONE, y pueden ser distintas de las expresadas en otros documentos de ONE y OIReScon. Asimismo, tampoco debe interpretarse como la representación de las opiniones del BEI, de la Comisión Europea (CE) ni de otras instituciones y organismos de la Unión Europea (UE).

homogénea del riesgo operacional, así como por decisiones administrativas que no siempre resultan coherentes con la práctica consolidada en otros países europeos. Como consecuencia, el mercado español presenta un elevado número de licitaciones desiertas, una concurrencia limitada y, en muchos casos, una progresiva renuncia de las Administraciones Públicas a utilizar el modelo concesional como instrumento de desarrollo de infraestructuras y prestación de servicios públicos.

A partir de este diagnóstico, el documento formula una serie de **recomendaciones estratégicas** estructuradas en tres grandes ámbitos de actuación.

1. En primer lugar, se considera imprescindible abordar una **reforma normativa profunda del régimen concesional**, con especial atención a la LCSP, a la Ley de desindexación y a su normativa de desarrollo. Dentro de este ámbito, propone revisar el sistema de determinación de la duración de los contratos, desvinculando el artículo 29.9 de la LCSP del artículo 10 del RD 55/2017. El objetivo sería sustituir la actual fórmula matemática por un modelo que permita adaptar el plazo concesional al ciclo de vida de la infraestructura, al VpD y a criterios de viabilidad fiscal. Según el análisis realizado, esta modificación permitiría mejorar significativamente la viabilidad de los proyectos y aproximar el modelo español a las mejores prácticas europeas.

Asimismo, se recomienda definir de manera clara y precisa el concepto de riesgo operacional en la LCSP, con el fin de aportar mayor seguridad jurídica y evitar interpretaciones excesivamente restrictivas. Esta reforma debería complementarse con la elaboración de guías orientativas que faciliten una aplicación homogénea de la normativa. En paralelo, plantea la necesidad de flexibilizar la regulación relativa a la tasa de descuento y eliminar la referencia a un valor único, permitiendo que esta pueda ajustarse en función del sector, del perfil de riesgo y de las condiciones financieras de cada proyecto. Se estima que esta medida contribuiría de forma decisiva a mejorar la concurrencia y la viabilidad financiera de las concesiones.

2. En segundo lugar, el documento destaca la importancia de reforzar la **planificación y preparación de los proyectos**. Para ello, propone la creación de una planificación estratégica nacional de asociaciones público-privadas (APP), que permita identificar de forma anticipada proyectos viables y dotar al mercado de una mayor previsibilidad. El objetivo sería incrementar la competencia, mejorar la calidad de las licitaciones y facilitar una preparación más rigurosa de los proyectos.

Dentro de este ámbito, se considera especialmente relevante hacer obligatorias las consultas preliminares al mercado en aquellos proyectos de mayor complejidad. Según el informe, este tipo de mecanismos

permite detectar problemas de diseño en fases tempranas, incrementar la capacidad de un proyecto para atraer financiación externa, especialmente bancaria (*bankability*) y reducir el riesgo de licitaciones desiertas. Igualmente, se propone homogeneizar y elevar la calidad de los estudios de viabilidad mediante la emisión de directrices oficiales que definan su alcance y su contenido y que establezcan estándares técnicos, tomando como referencia, entre otras iniciativas, la Guía de ONE.

Del mismo modo, recomienda fomentar un mayor uso de procedimientos de negociación y diálogo competitivo, especialmente en proyectos complejos o innovadores. La experiencia comparada demuestra que este tipo de instrumentos favorece una mayor eficiencia en la contratación, incentiva la innovación y permite obtener ofertas de mayor calidad técnica y económica.

3. Finalmente, el tercer bloque de recomendaciones se centra en el **fortalecimiento de la gobernanza institucional y de las capacidades públicas**. En este sentido, el informe propone **reforzar el papel de ONE** como unidad nacional de referencia en materia de colaboración público-privada, dotándola de mayores recursos, autonomía y capacidad para emitir criterios y buenas prácticas. Esta solución permitiría aprovechar una estructura ya existente y evitar la creación de nuevos organismos administrativos.

Adicionalmente, se plantea la creación de una **unidad estatal especializada en APP** con funciones de apoyo integral y asesoramiento técnico a todas las Administraciones Públicas durante el ciclo completo de los proyectos. El informe también recomienda impulsar la creación de unidades especializadas en CC. AA. y grandes municipios, mediante la formación de equipos técnicos coordinados con la futura unidad estatal.

En paralelo, se considera prioritario **profesionalizar** la formación en materia de colaboración público-privada a través de programas estructurados de capacitación dirigidos al personal funcionario de todos los niveles administrativos, con especial atención a los órganos de contratación de las Entidades Locales. Finalmente, se propone facilitar la contratación de asistencia técnica especializada mediante contratos marco ágiles que permitan reforzar la calidad técnica, la viabilidad y la capacidad de un proyecto para atraer financiación externa, especialmente bancaria (*bankability*).

La adopción de estas medidas permitiría, según el informe, reactivar el mercado concesional español, atraer inversión privada y mejorar la eficiencia, sostenibilidad y calidad de las infraestructuras y servicios públicos en España.

VIII. Conclusiones

Como resultado de todos los análisis desarrollados a lo largo de este informe, se pueden identificar las siguientes conclusiones fundamentales:

A. Sobre las **cifras de las concesiones** en el conjunto de la contratación pública:

1. Del análisis de las cifras incorporado a este IES se deduce una reducida presencia de las concesiones en el conjunto de la contratación pública en España.

- a. Durante el año 2025, en España se **licitaron** 2.726 contratos de concesión por importe de **5.955,22 millones de euros** (lo que sólo representa un 1,22% del conjunto de los expedientes de contratación y un 4,15% del importe global licitado de contratación pública).

La evolución de cifras anuales de licitación de concesiones experimenta una alta volatilidad en función de la licitación de contratos de cuantía singularmente importante.

- b. El volumen de **adjudicaciones** de contratos de concesión en España durante 2025 fue de **5.912,77 millones de euros** (un 87,05% más que en 2024), correspondientes a un total de 1.894 adjudicaciones (un 8,55% menos que en el año precedente). El Sector Público Estatal fue el mayor adjudicador en volumen económico, con el 74,06% del total.

Los contratos de concesión en España tienen una importancia muy limitada en el conjunto de la contratación pública, pues representan solo el 5,26% de las adjudicaciones, frente al 12% de media en la Unión Europea⁵².

2. La mayoría de los contratos de concesión se tramitan desde el Sector Público Local.
 - a. De acuerdo con el análisis de cifras de la contratación pública durante 2025, el **Sector Público Local licita**, aproximadamente el **63% de los contratos de concesión**, en importe económico y el 78% en número de expedientes.
 - b. Por otra parte, el 89,36% de las solicitudes recibidas en ONE tenían como órgano de contratación a alguna entidad local.
3. Los contratos de **concesión de servicios** suponen la mayor parte de las licitaciones de concesiones.

⁵² Informe de la Comisión Europea de 28 de julio de 2023. Dato promedio del periodo 2016-2021

- a. Los contratos de concesión de servicios representan el 66,97% de los contratos de concesión licitados, en términos de importe económico durante 2025.
 - b. Respecto a las solicitudes de informe recibidas en ONE, el 82,45% de ellas correspondían a contratos de concesión de servicios.
4. Los contratos de concesión plantean indicadores mucho más negativos que la contratación en general y una escasa capacidad del mercado para atraer operadores.
 - a. Las licitaciones concesionales que quedan **desiertas** durante 2025 son el **17,08%**, lo que supone más el doble respecto al 7,78% observado para el conjunto de la contratación pública.
 - b. La **concurencia** media de **2,03 licitadores** por contrato de concesión se sitúa en 2025, sensiblemente por debajo de la registrada en las categorías de contratos típicos de servicios, suministro y obras (con 2,77, 2,66 y 3,89 licitadores de media, respectivamente). Sin embargo, este dato mejora el contenido en nuestro anterior IES de concesiones, pues en 2022 la concurencia media fue de 1,97 licitadores por contrato.
 - c. La duración media en la tramitación de los expedientes de contratos de concesión fue de 132,30 días, ligeramente superior al dato que ofrece la contratación a nivel general (119,25 días de media).
5. La tramitación fue mayoritariamente realizada mediante procedimiento abierto. En segundo lugar, se situó el procedimiento restringido que, sin embargo, resulta obligatorio para los contratos de concesión de servicios especiales del Anexo IV de la LCSP, (aunque se detectan incumplimientos en este sentido). Resulta llamativa la utilización, en tercer lugar, del procedimiento abierto simplificado que no está prevista para este tipo de contratos en el artículo 159 de la LCSP.
- B. Los principales aspectos que se deducen del análisis de la actividad de ONE respecto a la emisión del informe del artículo 333.3 de la LCSP, son:
 1. Las solicitudes de informe que recibe ONE, se refieren fundamentalmente a **proyectos pequeños**, pues el 56% de ellas tenían un VEC inferior a 12 millones.
 2. Las conclusiones recogidas en los informes permiten deducir que en algo más de la mitad de los casos examinados en ONE hay transferencia de riesgo operacional y, por tanto, se trata de contratos de concesión.

3. Existen dificultades para determinar el **plazo de duración** de los proyectos sometidos a evaluación por parte de los órganos que los proponen. Casi el 60% de los informes, la duración propuesta para el contrato no estaría amparada en la normativa en vigor.
 4. Se identifican **deficiencias y carencias relevantes en la preparación de los contratos de concesión**, que comprometen la calidad del análisis económico-financiero de los proyectos y podrían repercutir negativamente en la concurrencia y en el éxito de las licitaciones.
 5. En cuanto a los **estudios de viabilidad** que acompañan a las solicitudes:
 - a. En la mayoría de los estudios de viabilidad analizados **no se incorpora un análisis de las ventajas cualitativas y cuantitativas** de la utilización del contrato de concesión frente a otras figuras contractuales.
 - b. Sobre las **estimaciones de la demanda**, se han detectado numerosas carencias, tanto metodológicas como de fundamentación de las previsiones realizadas, lo que introduce un elevado grado de incertidumbre en la construcción del modelo económico-financiero y puede afectar negativamente a la viabilidad de los proyectos y a la concurrencia en las licitaciones.
 - c. Se han constatado importantes **desfases temporales** entre la elaboración de los estudios de viabilidad y la posterior preparación y licitación de los contratos. Esta circunstancia puede dar lugar a la obsolescencia de las hipótesis, parámetros y previsiones considerados en el análisis, reduciendo la fiabilidad de sus resultados y su utilidad como instrumento de apoyo para la toma de decisiones.
- C. De los análisis realizados en el marco del convenio con el BEI, ha quedado de manifiesto la dificultad en la utilización de este tipo de contratos:
1. Las encuestas realizadas a agentes del sector público y privado ponen de manifiesto la baja utilización de las concesiones. Según su opinión, a ello contribuyen las indefiniciones sobre el concepto de transferencia del riesgo operacional o las limitaciones en el plazo de las concesiones mediante la utilización de una única tasa de descuento que impide rentabilidades acordes con las demandadas por el mercado.
 2. En los países analizados, se observa una mayor flexibilidad que permite un tratamiento diferenciado de los proyectos y la utilización de proyectos de “pago por gobierno” transfiriendo el riesgo de disponibilidad, además de contemplar plazos más acordes con el ciclo

de vida de los activos y fijar rentabilidades mediante el propio proceso de concurrencia.

3. Como conclusión, el informe de recomendaciones estratégicas señala que el mercado concesional en España se ha visto limitado por una evidente rigidez normativa. Esta situación dificulta, a juicio del informe, su utilización como instrumento para el desarrollo estructural a largo plazo de infraestructuras y servicios.

Ilustración 12. Conclusiones sobre las cifras de la contratación pública concesional

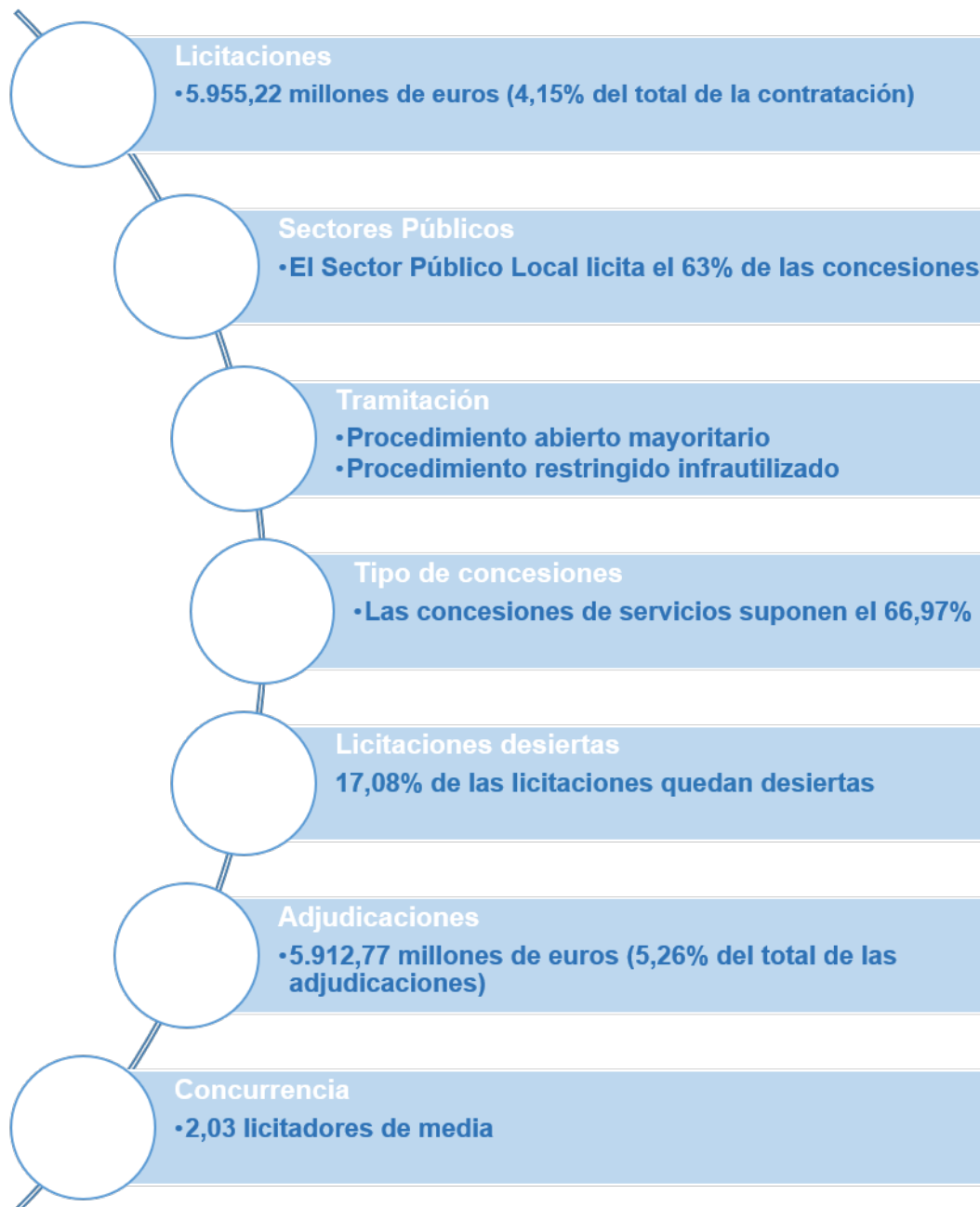


Ilustración 13. Conclusiones generales



IX. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las anteriores conclusiones, esta Oficina realiza las siguientes recomendaciones:

1. La naturaleza normalmente compleja de los proyectos concesionales aconseja poner un énfasis especial en el **diseño de los proyectos**, así como la planificación y preparación del expediente de contratación, particularmente en la elaboración de **estudios de viabilidad** rigurosos, actualizados y sólidos técnicamente.
2. Se debería aprovechar el proceso de revisión de las directivas de contratación para definir y clarificar el concepto de **transferencia de riesgo operacional** y flexibilizar los criterios de determinación del plazo de **duración de los contratos** de concesión, incorporando elementos adicionales al mero cálculo cuantitativo del período de recuperación financiera de la inversión y alineándolos con las características específicas de cada proyecto.
3. No obstante, con relación a la duración de los contratos de concesión, y hasta que una nueva regulación Europea resuelva los problemas planteados, se reitera la misma recomendación del IES anterior, en el sentido de **que se lleve a cabo una modificación normativa** del artículo 29.9 de la LCSP para regular directamente o dirigir a un nuevo reglamento específico la delimitación del período de recuperación de las inversión en los proyectos concesionales, habida cuenta que la configuración del RD 55/2017, de 3 de febrero, establece una rigidez propia de su finalidad que es la de desarrollar la Ley 2/2015, de 30 de marzo. Como alternativa a esta recomendación, se propondría una modificación específica que adecuara el actual artículo 10 del mencionado RD 55/2017, de 3 de febrero, en los términos ya señalados en dicho informe y que recomendaban modificar los principales parámetros que configuran la actual tasa de descuento:
 - o El **plazo de la deuda pública de referencia**, que determinaría la tasa libre de riesgo, debería de adecuarse al período previsto para la duración del contrato o el ciclo de vida de los activos.
 - o El diferencial a aplicar a esta tasa libre de riesgo debería ampliarse desde los 200 puntos básicos actuales **hasta los 300 puntos básicos**.
 - o Adicionalmente debería ampliarse el anterior diferencial hasta **otros 100 puntos básicos** más dependiendo del nivel de riesgo transmitido en los proyectos concesionales.
4. Los órganos de contratación deberían reforzar los trabajos previos a la decisión de recurrir a un contrato de concesión, evaluando de forma rigurosa la idoneidad de esta modalidad contractual frente a otras

alternativas de contratación. A tal efecto, deberían utilizar herramientas de análisis como el valor por dinero, el comparador del sector público y las guías metodológicas de ayuda a la preparación de este tipo de proyectos, entre las que se encuentran las publicadas por ONE.