

# Informe recomendaciones estratégicas

## Revitalización del mercado concesional en España y desarrollo institucional de la ONE

Noviembre 2025



**INVESTEU**



Promovido por el Banco Europeo de Inversiones, la Comisión Europea e InvestEU e implementado en colaboración con Deloitte.

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) y la Oficina Nacional de Evaluación (ONE), mantienen un acuerdo de asesoramiento, siendo el presente informe uno de los trabajos contemplados en dicho acuerdo. Este informe no debe interpretarse como opinión de la ONE ni de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon), en la cual se integra. Las opiniones expresadas en el presente informe, incluidas las interpretaciones de la normativa, reflejan la opinión actual del autor o autores, que no se corresponde necesariamente con la de la ONE, y pueden ser distintas de las expresadas en otros documentos de la ONE y la OIReScon.

Este Informe no debe interpretarse como la representación de las opiniones del Banco Europeo de Inversiones (BEI), de la Comisión Europea (CE) ni de otras instituciones y organismos de la Unión Europea (UE). Las opiniones expresadas en el presente informe, incluidas las interpretaciones de los reglamentos, reflejan la opinión actual del autor o autores, que no se corresponde necesariamente con la del BEI, la CE ni otras instituciones y organismos de la UE. Las opiniones expresadas en el presente informe pueden diferir de las expresadas en otros documentos, incluidos trabajos de investigación similares, publicados por el BEI, la CE u otras instituciones y organismos de la UE. El contenido de este Informe, incluidas las opiniones expresadas, está vigente en la fecha de publicación indicada anteriormente y puede cambiar sin previo aviso. El BEI, la CE y otras instituciones y organismos de la UE no realizan ninguna declaración ni garantía, expresa o implícita, ni aceptan ninguna responsabilidad respecto a la exactitud o integridad de la información aquí contenida, y se declina expresamente cualquier responsabilidad en este sentido. Nada de lo contenido en este Informe constituye asesoramiento en materia de inversión, legal o fiscal, ni debe considerarse como tal. Asesoramiento. Siempre se debe buscar asesoramiento profesional específico por separado antes de tomar cualquier medida basada en este Informe. La reproducción, publicación y reimpresión están sujetas a la autorización previa por escrito del Banco.

El presente Informe ha sido elaborado a petición de del Banco Europeo de Inversiones (BEI) bajo su acuerdo de colaboración con la ONE y su contenido, manifestaciones y/o recomendaciones tiene como único destinatario esta sociedad. En consecuencia, el contenido del presente Informe puede no ser extrapolable a terceros por lo que Deloitte en ningún caso aceptará o se hará responsable frente a personas distintas al Banco Europeo de Inversiones (BEI) por posibles usos de este o de la información o conclusiones en él contenidos.

## ÍNDICE DE CONTENIDO

ÍNDICE DE TABLAS	2
ACRÓNIMOS	2
1. INTRODUCCIÓN.....	3
1.1. Antecedentes del proyecto	3
1.2. Alcance	3
2. CONCLUSIONES ANÁLISIS DEL MERCADO APP EN EUROPA.....	4
3. PERCEPCIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA.....	8
4. PERCEPCIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECTOR PRIVADO EN ESPAÑA.....	10
5. RECOMENDACIONES PROPUESTAS .....	11
5.1. Reforma normativa y regulatoria	11
5.2. Planificación y sólida preparación de proyectos	12
5.3. Gobernanza institucional y capacidades públicas	13

## ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Recomendaciones relacionadas con reformas normativas y regulatorias.....	11
Tabla 2. Recomendaciones relacionadas con la planificación y preparación de proyectos.....	12
Tabla 3. Recomendaciones relacionadas con la gobernanza institucional y capacidades públicas. ....	14

## ACRÓNIMOS

<b>ACB</b>	Análisis Coste Beneficio
<b>APP</b>	Asociaciones Público – Privadas
<b>BEI</b>	Banco Europeo de Inversiones
<b>LCSP</b>	Ley de Contratos del Sector Público
<b>OIREscon</b>	Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la contratación
<b>ONE</b>	Oficina Nacional de Evaluación
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>VpD</b>	Valor por Dinero

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. Antecedentes del proyecto

La Oficina Nacional de Evaluación (ONE) fue creada en 2017 a través de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP). La ONE es la unidad de APP del Ministerio de Hacienda de España y un actor clave en el sistema de contratación pública en materia de concesiones. Según la LCSP, la ONE debe revisar y emitir un informe sobre la sostenibilidad financiera de determinados contratos de concesión propuestos por determinadas administraciones públicas españolas.

**La ONE se puso en contacto con los Servicios de Asesoría del BEI en busca de apoyo en dos áreas:**

- Necesidad de desarrollo de capacidades, racionalización de procesos y mejora/ desarrollo de metodologías clave relacionadas con la intervención de ONE para evaluar proyectos de APP (por ejemplo, factibilidad financiera, VpD).
- Apoyo a la revitalización del mercado español de APP en relación con el uso de APP de pago público.

En el marco de dicha asistencia, con las dos áreas presentadas anteriormente se ha dividido el proyecto en dos líneas de trabajo:

#### 1. Línea de trabajo 1: Desarrollo institucional de ONE.

- 1.1. Factibilidad financiera – Capacitaciones sectoriales.
- 1.2. Documentos de orientación y enfoque metodológico de Valor por Dinero VpD en España.

#### 2. Línea de trabajo 2: Revitalización del mercado concesional en España.

- 2.1. Análisis comparativo de los mercados APP de la UE.
- 2.2. Participación del sector público y privado.
- 2.3. Recomendaciones estratégicas para la revitalización del mercado concesional en España.

### 1.2. Alcance

El presente informe se enmarca en la Línea de Trabajo 2: *Revitalización del mercado concesional en España*, y recoge las conclusiones y propuestas resultantes de la ejecución de las tareas 2.1 (*Análisis comparativo de los mercados APP en la Unión Europea*) y 2.2 (*Consulta al sector público y privado*), desarrolladas en el marco de esta consultoría.

El objetivo central del informe es formular un conjunto de recomendaciones estratégicas orientadas a la mejora del marco normativo e institucional que regula la estructuración, licitación y ejecución de proyectos concesionales en España. Las propuestas que aquí se presentan se fundamentan en tres entregables principales:

- **Análisis comparativo del mercado APP en Europa (Tarea 2.1):** El análisis se centró en los mercados APP de Portugal, Francia, Irlanda y Alemania, y constituye el entregable "*Final report summarising the results of the comparative analysis market EU*". Dicho análisis se enfocó en el entendimiento de como estos países han abordado la transposición e implementación de la Directiva de Concesiones (2014/23/UE) y la Directiva de Contratación Pública (2014/24/UE), con especial atención a los aspectos prácticos que han sido objeto de mayor debate en España y que representan las principales barreras en el mercado concesional.
- **Resultados de las consultas con el sector público (Tarea 2.2):** la OIReScon junto con el BEI llevaron a cabo una serie de consultas con representantes de diversas administraciones públicas, con el objetivo de recabar sus experiencias y perspectivas en relación con el uso del modelo concesional en España. A través de estas entrevistas, se identificaron obstáculos normativos y operativos que dificultan la implementación de proyectos bajo esquemas de colaboración público-privada, así como propuestas de mejora y recomendaciones.
- **Resultados de las consultas con el sector privado (Tarea 2.2):** El objetivo principal de esta actividad fue obtener una visión integral sobre la dinámica actual del mercado, sus principales desafíos y oportunidades, así como recopilar la percepción del sector privado respecto al marco normativo vigente y su impacto en la viabilidad de los proyectos concesionales.

## 2. CONCLUSIONES ANÁLISIS DEL MERCADO APP EN EUROPA.

Este capítulo presenta las principales conclusiones del análisis del mercado APP en la Unión Europea particularmente la experiencia de Portugal, Francia, Alemania e Irlanda, a partir de la información recopilada mediante entrevistas con entidades especializadas en cada uno de los países analizados. Las entrevistas incluyeron a la **Unida de Técnica de Acompanhamento de Projetos (UTAP)** en Portugal, **Autobahn GmbH** en Alemania, así como las **unidades APP de los departamentos del Tesoro** en Francia e Irlanda. El análisis revela importantes diferencias en aspectos clave como la interpretación del riesgo operacional, la duración de los contratos y las limitaciones a la rentabilidad, aspectos que han sido objeto del mayor debate en España en el proceso de la implementación de proyectos concesionales.

Una de las principales conclusiones es que España ha adoptado un enfoque singular y restrictivo en la transposición de la Directiva 2014/23/UE, tanto en el texto desarrollado para regular los contratos concesionales en la LCSP y las normas a las que esta Ley se ha remitido (bloque normativo de la Ley de Desindexación), como en la práctica administrativa. Este enfoque contrasta con modelos más flexibles y orientados al mercado observados en estos países, en los cuales se prioriza la asignación eficiente de riesgos, una perspectiva incentivadora del uso del contrato de concesión en línea con la Directiva Comunitaria (pleno cumplimiento del principio de efectividad en la transposición de la Directiva) y un objetivo generalizado de incentivo de la atracción de inversión privada a los proyectos de construcción y explotación de infraestructuras.

- **Interpretación de la transferencia del riesgo operacional.**

En la mayor parte de los países analizados, el riesgo operacional se asimila al **riesgo de disponibilidad**, entendido este como viene siendo considerado en los criterios del SEC 2010 (i.e. los **criterios de transferencia de riesgo a cumplir para poder clasificar el activo de un contrato APP como fuera de balance establecidos en el SEC 2010**).

Sin embargo, esta influencia se da de forma **orientativa y no normativa**, ya que estos países aplican un enfoque flexible, en el que el elemento determinante es poder evidenciar que el concesionario **asume la responsabilidad de la disponibilidad operativa del activo y la continuidad del servicio**.

Por otra parte, en **Alemania** y **Francia**, la asignación de riesgos en los proyectos de APP de tipo pago por gobierno, se define, no para cumplir con los criterios SEC 2010 y permitir el cómputo de la infraestructura como fuera de balance, sino priorizando la eficiencia / Valor por Dinero (asignando el riesgo a la parte del contrato que esté en mejor posición para gestionarlo). De hecho, en el caso francés, los contratos de tipo **Marchés de Partenariat** (APPs de pago por gobierno), se contabilizan en muchas ocasiones como deuda pública. Esta circunstancia no ha impedido su uso frecuente, lo que demuestra que la prioridad está en maximizar el **valor por dinero** mediante una asignación eficiente de riesgos y una estructura financiera adecuada, más que en condicionar la viabilidad del proyecto a su clasificación contable.

En España, la transposición de las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE se ha realizado de forma literal, sin ajuste alguno a la tradición y contexto normativo español (como exigen los principios de efectividad, coherencia y unidad en la transposición de la Directivas Comunitarias) dando lugar a interpretaciones altamente restrictivas, especialmente en lo que respecta al punto tratado en este apartado, el cumplimiento de la condición de transferencia del riesgo operacional como condición para categorizar un contrato como de concesión. A diferencia de los enfoques empleados en otros países, que adoptan una funcional en las particularidades del proyecto considerando la asignación efectiva de riesgos según su naturaleza y la capacidad de gestión por parte del concesionario, en España predomina una interpretación rígida, poco alineada con la práctica contractual habitual y con las condiciones de mercado para la estructuración de proyectos.

Esta rigidez normativa ha condicionado profundamente la metodología aplicada por la ONE en el análisis de la transferencia del riesgo operacional. En particular, la ONE fundamenta su evaluación en la estimación de la

probabilidad de que el concesionario incurra en pérdidas económicas derivadas de factores no controlables especialmente ligados a la demanda o ingresos como criterio para determinar si efectivamente existe una transferencia significativa del riesgo operacional. Esta interpretación no es compartida por ninguna de las unidades centrales APP de los 4 países entrevistados.

Este enfoque ha derivado en una **interpretación particularmente restrictiva**, que se aparta del criterio seguido por otras jurisdicciones europeas, donde se prioriza una visión más pragmática basada en la asignación de responsabilidades sobre la disponibilidad y continuidad del servicio.

Cabe subrayar que esta metodología basada en justificar la posibilidad real de que el operador privado incurra en pérdidas **no cuenta con respaldo normativo explícito ni definición jurídica alguna** en la legislación o jurisprudencia española. No obstante, su aplicación responde al intento de interpretar de manera literal lo que no deja de ser una descripción del riesgo poco clara y llena de ambigüedades, las mismas ambigüedades que constan en las Directivas europeas que desafortunadamente fue transpuesta literalmente, sin incorporar ajustes a la tradición normativa española. Esta falta de adecuación del marco legal dificulta la valoración flexible de proyectos que podrían ser viables bajo una interpretación más alineada con las prácticas en otros países europeos. Esta metodología contrasta con los enfoques más pragmáticos y flexibles observados en los países analizados.

Como resultado, en algunos casos muchas administraciones públicas han optado por **no impulsar proyectos bajo esquemas concesionales**, ante la incertidumbre jurídica sobre su clasificación y, debido a **las restricciones derivadas de la normativa vigente, en particular la metodología de determinación de la duración de los contratos, que limita la rentabilidad esperada**. En otros casos, los contratos se han estructurado con **asignaciones de riesgo excesivas al sector privado**, comprometiendo la viabilidad económica del proyecto y desincentivando la participación de operadores cualificados. Esta situación ha derivado en **licitaciones desiertas, baja concurrencia o directamente en la renuncia a utilizar este modelo**, incluso en sectores donde sería adecuado desde una perspectiva de eficiencia.

En conclusión, se observa una interpretación muy restrictiva en la práctica administrativa en España respecto a la transferencia del riesgo operacional. Esto genera que la Administración Pública promotora, al estructurar contratos de concesión, se enfrente al riesgo de que el contrato sea clasificado como contrato de obras o de servicios. En particular, esta situación se produce en aquellos contratos que deben someterse a informe de la ONE, conforme al artículo 333 de la LCSP<sup>1</sup>, en los que la calificación como contrato de concesión depende directamente del análisis sobre la transferencia efectiva del riesgo operacional. En cambio, en contratos no sujetos a dicho informe, este riesgo de reclasificación podría no materializarse.

Como consecuencia, la Administración Pública puede verse requerida, por la **interpretación restrictiva** que se ha venido realizando a partir de lo dispuesto tanto en la Directiva y en la LCSP respecto **a la transferencia del riesgo operacional, a asignar riesgos al sector privado** que este **no está en la mejor posición para gestionar**. A ello se suma que la propia **regulación de los plazos contractuales** limita la rentabilidad de los proyectos. Esta combinación de factores esto puede provocar que los proyectos sean abandonados o que no se presenten ofertas o que la propia Administración promotora descarte estructurar el proyecto como una concesión. Esta

---

<sup>1</sup> La ONE evacuará informe preceptivo en los siguientes casos: a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario; b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

situación es sin duda una de las causas que explican la escasa utilización del modelo de colaboración público-privada en España en la última década.

- **Duración del contrato.**

A diferencia de España, donde la duración de los contratos concesionales está determinada por una fórmula matemática basada en la recuperación de la inversión y una tasa de descuento regulada (RD 55/2017), en los países europeos analizados se aplica un enfoque más flexible y adaptado a las características específicas de cada proyecto o sector. De hecho, usualmente se define el plazo que se considera más adecuado para un sector determinado sin realizar mayor análisis posterior a medida del proyecto.

En todos los países entrevistados (Portugal, Francia, Alemania e Irlanda), la duración o plazo del contrato se define con un análisis eminentemente cualitativo, teniendo en cuenta como factores esenciales el ciclo de vida de la infraestructura (la necesidad de un plazo que incluya uno o más ciclos de reinversión permitiendo la generación de eficiencias por gestión de costo de ciclo de vida), la sostenibilidad financiera y fiscal (en APPs de pagos por gobierno, para un importe de pago dado que se considere sostenible fiscalmente, el plazo del contrato permita amortizar los capitales invertidos con una rentabilidad ajustada al riesgo) y el principio de valor por dinero<sup>2</sup>.

Lo anterior se refiere a proyectos de APP/concesión de pago por gobierno o donde hay una contraprestación presupuestaria material, puesto que en los casos de concesiones de pago por usuario autosostenibles (sin brecha de viabilidad), la variable más relevante pasa a ser la viabilidad financiera, procurando que el plazo sea tal que permita evitar la necesidad de comprometer recursos presupuestarios (o minimice los mismos) y permita mantener las tarifas en niveles asequibles.

Y es que, según manifestaron estos países, su lectura en relación a las previsiones del artículo 18 de la Directiva 2014/23/UE sobre la conveniencia de evitar plazos excesivamente largos, no es otra que la de alertar sobre la necesidad de evitar plazos más largos de lo necesario, para proteger la eficiencia inherente a los procesos de concurrencia, sin que ello deba ser a expensas de limitar la potencial eficiencia de plazos más largos o la necesidad de los mismos por motivos de viabilidad fiscal o asequibilidad del usuario.

Por otro lado, observamos que sólo en algunos países (Portugal en el caso de nuestra muestra) se viene a requerir la justificación o defensa específica de lo adecuado del plazo definido para el proyecto en cuestión, lo cual se motiva en base a los factores antes mencionados.

En cambio, el marco normativo español restringe la posibilidad de adaptar la duración del contrato a esos factores clave. En particular, la fórmula impuesta por la Ley de Desindexación, fórmula mediante la cual se fija la tasa de descuento al rendimiento de los bonos del Estado a 10 años más 200 puntos básicos, no encuentra respaldo en la Directiva 2014/23/UE, que no establece límites ni métodos específicos para determinar la duración de las concesiones.

Esta singularidad del modelo español ha generado, por un lado, incertidumbre entre las administraciones y operadores económicos sobre si la rentabilidad está indirectamente limitada, lo que resulta incoherente con los principios de competencia y transparencia que rigen las directivas comunitarias. Por otro lado, y en el terreno práctico, ha limitado de facto la viabilidad de los proyectos (y retraído a muchas administraciones a licitar cuando no ha resultado en licitaciones desiertas). Ello no tanto por resultar su aplicación en plazos de menor duración de lo que convendría, sino por predefinir o imponer en los análisis / estudios de viabilidad el valor de una variable

---

<sup>2</sup> En relación con este último, por citar un ejemplo: en Portugal, se puede definir un plazo más corto para ciertos proyectos en los que hay inversiones relevantes preexistentes que conllevan un mayor riesgo en cuanto a condiciones de reversión.

clave para la misma, como es la rentabilidad esperada por el inversor, y ello con un valor prescrito único para cualquier sector, tipo de proyecto o perfil de riesgos.

En el siguiente apartado desarrollamos más esta consecuencia de la definición reglamentada y matemática del plazo de los contratos.

- **Limitaciones a la rentabilidad.**

En los países europeos analizados, a la hora de desarrollar el caso de negocio (normalmente conocido en España como Plan Económico Financiero, y en muchos países de nuestro entorno como el “modelo financiero de oferta sombra<sup>3)</sup> sobre el que se sustentará el estudio de viabilidad y, en definitiva, el umbral máximo para el pago presupuestario (o para la tarifa en su caso), la rentabilidad esperada por el inversor / concesionario se define caso por caso. Lo anterior en lugar de recurrir, como actualmente en España, a fórmulas regulatorias predefinidas.

Es práctica común y buena práctica esencial para el desarrollo adecuado de los trabajos de preparación y evaluación de proyectos, que la variable en cuestión, la rentabilidad que se espera sea la que mejor represente la rentabilidad esperada por el oferente (al igual que las condiciones de la deuda del proyecto), refleje las condiciones del mercado financiero en ese momento y sobre todo se ajuste o correlacione adecuadamente con el riesgo de dicho proyecto para el inversor privado/concesionario (en función del perfil de riesgos del proyecto y de la asignación de riesgos prevista en el contrato). Lo anterior, exactamente del mismo modo que es necesario estimar el resto de los costes del proyecto (en especial coste de las obras y costes de operación y mantenimiento) desde la perspectiva del oferente, pues una base esencial del sistema concesional es la responsabilidad de la administración de licitar proyectos / contratos viables.

Esta es la praxis que se ha podido evidenciar que se aplica en todos los países entrevistados, lejos de recurrir, como actualmente en España, a fórmulas regulatorias predefinidas.

Aunque la normativa española no limita expresamente la rentabilidad que puede obtener un inversor privado, en la práctica la Ley de Desindexación afecta la viabilidad de los proyectos al limitar la rentabilidad del inversor en el estudio de viabilidad que debe redactar la Administración. En efecto, como ya hemos visto antes, en España se aplica una fórmula rígida para definir el plazo máximo del contrato (calculando un plazo denominado plazo de recuperación de la inversión). Es decir, misma tasa, con independencia del perfil de riesgos de cada proyecto.

Esta fórmula única y obligatoria no se observa en ninguna de las jurisdicciones comparadas y constituye una de las principales barreras para estructurar en España proyectos financieramente viables. Al no considerar los riesgos específicos ni las características sectoriales, esta metodología impide adaptar la rentabilidad esperada o a estimar en el estudio de viabilidad a las condiciones reales del proyecto, incrementando exponencialmente el riesgo de que la licitación, con su límite de asequibilidad/límite al pago requerido, resulte inviable en la práctica, es decir, no reciba ofertas<sup>4</sup>. Esta limitación resulta especialmente crítica para proyectos en sectores innovadores de evidente riesgo, que bajo el marco actual quedan, en la práctica, excluidos de la posibilidad de desarrollarse mediante esquemas concesionales. Algo que ya se ha evidenciado en la práctica.

---

<sup>3</sup> Es un modelo financiero que trata de reflejar las proyecciones financieras que se considera asumiría un oferente medio representativo. El modelo financiero sombra pretende ser un modelo similar al modelo financiero que elaboraría dicho oferente.

<sup>4</sup> También puede darse una situación incluso peor: que sí se reciban ofertas pero que resulten inviables, lo cual se venga a demostrar posteriormente durante el proceso de obtención de la financiación o los recursos para la inversión.

### 3. PERCEPCIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA.

Las entidades públicas consultadas coinciden de forma unánime en que el modelo concesional en España atraviesa una situación de estancamiento, atribuida en gran parte a los efectos derivados de las **reformas más recientes** del marco normativo, en particular de la LCSP y la **Ley de Desindexación de la Economía Española**, junto con su desarrollo reglamentario (RD 55/2017). Estas normativas, si bien en principio han perseguido una mayor estabilidad y control del gasto público, han introducido limitaciones estructurales que dificultan la participación del sector privado y la viabilidad financiera de los proyectos concesionales.

Uno de los principales frenos identificados por las entidades públicas consultadas es la imposición, a la hora de elaborar el estudio económico-financiero previsto en la LCSP, de una tasa de descuento única (mismo valor para cualquier proyecto) establecida por la Ley de Desindexación, que impide adaptar la rentabilidad esperada del proyecto al nivel de riesgo asignado al concesionario o a las condiciones específicas del sector, y por lo tanto inviabiliza los proyectos (o incrementa muy significativamente el riesgo de inviabilidad, es decir, ausencia de ofertas).

Ello es porque esta restricción sitúa a priori la rentabilidad de los proyectos muy por debajo de la rentabilidad exigida por el mercado, impidiendo en muchos casos la concurrencia de empresas en las licitaciones. Además, la propia Ley de Desindexación limita la posibilidad de actualizar los precios del contrato, lo que incrementa el riesgo que debe asumir el sector privado.

A esta barrera económica se suma la **falta de claridad conceptual en la normativa vigente, especialmente en lo relativo al riesgo operacional**. Cuando el concesionario asume directamente el **riesgo de demanda**, como ocurre en proyectos de pago por usuario, **no suele haber mayores dificultades en justificar la existencia de riesgo operacional**. Sin embargo, en contratos en los que la retribución proviene de pagos por disponibilidad, pueden surgir más interpretaciones restrictivas y mayores complicaciones para la justificación de la transferencia efectiva del riesgo (especialmente cuando no existe un riesgo de demanda significativo).

La LCSP no define con precisión este concepto ni establece con claridad su distinción respecto a otros tipos de riesgo. Esta ambigüedad complica la estructuración adecuada de los contratos de concesión, genera inseguridad jurídica y, en consecuencia, desincentiva el uso del modelo en sectores donde no es posible trasladar de forma clara la demanda al operador.

Otro obstáculo relevante señalado por los organismos entrevistados es la rigidez de los procedimientos de contratación pública. La LCSP establece mecanismos estandarizados que resultan poco adaptables a la complejidad de los proyectos concesionales. La falta de flexibilidad, unida a la *escasa utilización procedimientos con negociación o diálogo previo*<sup>5</sup> entre Administración y operadores, a pesar de que la normativa no lo impide expresamente, dificulta adaptar los contratos a las características específicas de cada proyecto, frena la innovación y genera procesos largos y poco eficientes. Esta situación resulta especialmente problemática en sectores dinámicos o en proyectos que requieren soluciones técnicas complejas o modelos financieros innovadores.

Asimismo, se ha puesto de manifiesto la debilidad de los estudios de viabilidad que sustentan las licitaciones, en muchos casos marcados por un exceso de optimismo en las previsiones de demanda o tráfico. Esta deficiencia

---

<sup>5</sup> Aclaración del equipo consultor: si bien la LCSP no impide necesariamente que se produzcan procesos de diálogo previo o de consultas previas, puede ser que haya entidades que lo consideren arriesgado por no estar explícitamente previsto, y en todo caso, como se puede ver más adelante en el numeral 5 de Recomendaciones, se debería animar explícitamente a desarrollarlos, cuando no prescribirlos normativamente como proceso previo a licitar el contrato definitivo, siendo algo en lo que coinciden claramente tanto sector público como privado.



técnica genera expectativas poco realistas y compromete la estabilidad de los contratos a medio y largo plazo. A esto se suma la falta de mecanismos de reequilibrio económico o de revisión de los contratos que permitan adaptarse a cambios significativos en el entorno económico, jurídico o técnico, lo que agrava los riesgos para los concesionarios. En consecuencia, las condiciones actuales de revisión y reequilibrio en los contratos de concesión son percibidas como susceptibles de mejora por las entidades consultadas.

Frente a las múltiples limitaciones identificadas en el uso del modelo concesional en España, las entidades consultadas coinciden en la necesidad de acometer una serie de reformas normativas, institucionales y operativas que permitan restablecer su viabilidad y atractivo. Estas propuestas de mejora buscan reequilibrar la relación entre riesgo y rentabilidad, fomentar la participación del sector privado y dotar a las administraciones públicas de mayor capacidad técnica y autonomía en la gestión de estos contratos.

Como medida fundamental se propone por los entrevistados **“revisar el régimen económico aplicable a las concesiones, permitiendo una mayor flexibilidad en la determinación de la rentabilidad del concesionario”**. En este sentido, se propone **“desvincular la tasa de descuento de un valor fijo e igual para todos los sectores y proyectos”**, lo anterior a fin de permitir una estimación individualizada y justificada técnicamente en cada caso de acuerdo con el **nivel real de riesgo transferido, a las características del sector y al contexto de financiación del proyecto**. Es decir, los participantes del sector público plantean la necesidad de prescindir de la prescripción directa o indirecta de una tasa de descuento única a aplicar el análisis financiero de todos los proyectos, según lo establecido en la Ley de Desindexación.

Asimismo, se plantea la **revisión y clarificación de los conceptos jurídicos clave** de la Ley de Contratos del Sector Público, en particular aquellos relacionados con el riesgo. Consideran, que es fundamental definir de forma precisa el concepto de "riesgo operacional" y su diferencia con otros tipos de riesgo como el de suministro o el riesgo de demanda, para evitar ambigüedades que comprometan la estructuración de los proyectos y la seguridad jurídica de los operadores.

Otro eje de mejora está relacionado con **la rigidez del modelo de contratación pública**, caracterizado por procedimientos poco adaptables y **limitados en cuanto a mecanismos de flexibilidad y negociación**, lo que dificulta el diálogo previo entre la Administración y los operadores privados, manifestando que este tipo de procesos facilitarían una mejor adaptación del contrato a la realidad técnica y financiera del proyecto, fomentando soluciones más innovadoras y sostenibles a largo plazo.

También se destaca la importancia de **fortalecer la preparación de los estudios de viabilidad** y los modelos contractuales, asegurando una evaluación más realista de la demanda, los costes y los riesgos. En paralelo, se sugiere revisar los mecanismos de reequilibrio económico, permitiendo su activación no solo mediante la ampliación de los plazos contractuales, sino también a través de ajustes tarifarios o modificación de obligaciones, e incluso mediante la reducción anticipada del plazo de la concesión cuando resulte necesario.

Por último, muchas entidades han subrayado la urgente necesidad de **reforzar la capacidad institucional de las administraciones públicas**. Esto implica tanto el aumento de recursos técnicos especializados en contratación público-privada, como la creación de una **entidad de apoyo transversal** (similar a modelos existentes en otros países europeos), que pueda acompañar a los poderes adjudicadores durante todas las fases del ciclo de vida del contrato. Esta institución facilitaría la preparación técnica de los proyectos, la evaluación de riesgos, el diseño de modelos contractuales y la gestión de los contratos una vez adjudicados.

#### 4. PERCEPCIONES Y RECOMENDACIONES DEL SECTOR PRIVADO EN ESPAÑA.

Del proceso de consulta con representantes del sector privado se han obtenido visiones compartidas entre empresas y asociaciones sobre los retos estructurales y oportunidades de mejora en la implementación del modelo concesional en España. Si bien el país sigue siendo percibido como un mercado con potencial para la inversión en infraestructuras, el sector privado ha manifestado preocupaciones relevantes respecto a la falta de estabilidad normativa, la existencia de barreras regulatorias, la incertidumbre financiera derivada de ciertas rigideces del marco legal, y la percepción errónea del esquema concesional como un modelo de privatización por parte de la sociedad y algunos actores públicos.

Las conclusiones y recomendaciones expresadas por los agentes consultados se han organizado en cinco áreas temáticas clave que sintetizan las principales preocupaciones y propuestas surgidas a lo largo del proceso de consulta: (1) Marco Normativo y Regulatorio, (2) Marco Institucional y Gobernanza, (3) Estrategia y Planificación de Proyectos, (4) Estructuración y Licitación de Proyectos, y (5) Financiación y Bancabilidad de los Proyectos.

A continuación, se presenta un resumen de las principales conclusiones reflejadas en el *“Informe sobre la participación del sector privado”* elaborado en el marco de la tarea 2.2 de esta consultoría.

Las empresas del sector han planteado propuestas concretas para reactivar el modelo concesional. En primer lugar, consideran urgente una **revisión del marco normativo**, que permita **flexibilizar la duración de los contratos y adaptar la tasa de descuento al perfil de cada proyecto**, eliminando criterios uniformes que ignoran las especificidades sectoriales. También proponen introducir mecanismos de **reequilibrio financiero dinámico**, que puedan activarse ante cambios sustanciales en el entorno económico, sin necesidad de rescindir o renegociar el contrato en su totalidad.

En segundo lugar, se destaca la necesidad de **redefinir los principios que rigen en la asignación de riesgos**, promoviendo una interpretación más coherente y proporcionada del riesgo operacional, en línea con la aproximación común en el resto de los países europeos. En concreto, en concesiones de pago por usuario o con riesgo de demanda, se sugiere aplicar esquemas de ingresos mínimos garantizados compartiendo el riesgo de demanda o esquemas de reequilibrio financiero que mejoren la bancabilidad de los proyectos.

Asimismo, el sector subraya la importancia de **reforzar la planificación y estructuración de los proyectos**, incluyendo **fases de consulta temprana al mercado y elaboración de estudios de viabilidad sólidos** antes de lanzar cualquier licitación. En este mismo sentido, se propone la **creación de una entidad especializada**, independiente y con funciones técnicas, que brinde asistencia a las administraciones en todo el ciclo de vida de los contratos concesionales: desde el diseño inicial hasta su supervisión posterior. Dicho tipo de entidad / unidad central es la que existe y opera, de entre los casos europeos entrevistados, en los casos de Portugal, Francia e Irlanda.

Finalmente, los actores consultados coinciden en la necesidad de **mejorar la comunicación institucional** en torno al modelo concesional, promoviendo una narrativa clara sobre sus beneficios en términos de eficiencia, innovación y sostenibilidad fiscal.

## 5. RECOMENDACIONES PROPUESTAS

Las recomendaciones que se presentan a continuación derivan del análisis conjunto de las consultas realizadas al sector público y privado, así como del ejercicio comparado con las experiencias europeas en materia de contratos APP. El objetivo es establecer una hoja de ruta para la reactivación del modelo concesional en España, fortaleciendo su sostenibilidad financiera y su capacidad de generar valor por dinero.

Las recomendaciones se han organizado en tres áreas temáticas clave, que abordan de forma integral los principales obstáculos identificados: (1) marco normativo y regulatorio, (2) planificación y preparación de los proyectos y (3) gobernanza institucional y capacidades públicas.

### 5.1. Reforma normativa y regulatoria

El marco legal vigente presenta rigideces que dificultan el diseño de proyectos/contratos concesionales viables y sostenibles. La Ley de Desindexación, el Real Decreto 55/2017 y la actual interpretación del riesgo operacional limitan la viabilidad comercial de los proyectos y la asignación eficiente de los riesgos.

Tabla 1. Recomendaciones relacionadas con reformas normativas y regulatorias.

Recomendación específica	Descripción e Impacto	Cambio normativo requerido
<b>Revisar el régimen de definición del plazo del contrato para que este responda a criterios de eficacia en la provisión del servicio, eficiencia en la asignación de recursos y sostenibilidad financiera del proyecto.</b>	Realizar la definición y justificación del plazo más adecuado para el contrato en base a los criterios de ciclo de vida (plazo suficiente como para habilitar la creación de eficiencias en el manejo del costo del ciclo de vida), valor por dinero y viabilidad fiscal. Esta definición debe considerar también la necesidad de asegurar un retorno adecuado para el concesionario en función del perfil de riesgo del proyecto y las características del sector, aspecto especialmente relevante en sectores innovadores.  <b>Impacto:</b> Permitir que la definición del plazo esté al servicio de la eficiencia y la gestión financiera pública, mejora la sostenibilidad de los proyectos y facilita la participación del sector privado. Esta aproximación estaría <b>alineada con las prácticas internacionales más consolidadas</b> , ya que la mayoría de los países europeos <b>no aplican fórmulas matemáticas rígidas</b> para fijar la duración de las concesiones, sino que justifican el plazo con base en el análisis técnico-financiero de cada proyecto.	Suprimir el artículo 29.9 de la LCSP y regular directamente o dirigir a un nuevo reglamento específico la definición del plazo del contrato de acuerdo con los criterios de ciclo de vida, valor por dinero y viabilidad fiscal, características propias, sectoriales y administrativas, del contrato.  Modificar el artículo 247 de la LCSP que establece el contenido del estudio de viabilidad incorporando la inclusión del análisis y justificación del plazo de duración de la concesión de acuerdo con los criterios de ciclo de vida, valor por dinero y viabilidad fiscal.
<b>Definir el riesgo operacional de manera más clara, sencilla y consistente con los conceptos usualmente empleados en el mercado y más similares a los conceptos aplicados por ejemplo en contabilidad nacional.</b>	Definir expresamente el riesgo operacional en la normativa española particularmente en la LCSP y el desarrollo de documentos orientativos.  <b>Impacto:</b> Evitar interpretaciones restrictivas que dificultan el diseño eficiente de los contratos de concesión, aportando claridad legal / restando incertidumbre sobre la viabilidad jurídica de los proyectos.	Definir expresamente en la LCSP el concepto de riesgo operacional y complementarlo con <b>guías/directrices</b> que orienten su aplicación práctica en los procesos de estructuración y licitación de contratos concesionales.

## 5.2. Planificación y sólida preparación de proyectos

La falta de una planificación estratégica y de estudios de viabilidad robustos ha generado incertidumbre técnica y financiera, y ha contribuido a licitaciones fallidas o poco competitivas.

Tabla 2. Recomendaciones relacionadas con la planificación y preparación de proyectos.

Recomendación específica	Descripción e impacto	Cambio normativo requerido
<b>Promover la planificación estratégica de proyectos concesionales a nivel nacional, y su priorización según criterios técnicos y financieros.</b>	<p>Fomentar el desarrollo de una planificación anticipada y coordinada de proyectos APP a nivel nacional, que permita identificar y priorizar iniciativas en función de su viabilidad técnica, impacto económico y grado de madurez administrativa. Esta planificación, de carácter estratégico, debe actuar como hoja de ruta orientativa para los distintos niveles de la Administración, especialmente comunidades autónomas y grandes municipios, facilitando la programación, preparación y licitación de los proyectos.</p> <p><b>Impacto:</b> Mejorar la previsibilidad, la coordinación interadministrativa y la preparación de proyectos APP. La identificación anticipada de necesidades de inversión pública y proyectos viables bajo esquema concesional facilitaría la preparación técnica y financiera y reduciría los tiempos y costes de estructuración. Asimismo, una mayor visibilidad del pipeline de proyectos contribuiría a alinear expectativas con el sector privado, incentivando la participación de operadores cualificados y fortaleciendo la competencia en las licitaciones.</p>	No se requiere.
<b>Impulsar consultas previas al mercado como práctica obligatoria en proyectos complejos.</b>	<p>Fomentar la incorporación de consultas preliminares al mercado en fases tempranas de los proyectos, especialmente en aquellos de mayor complejidad técnica, jurídica o financiera. Para ello, se propone revisar el artículo 115 de la LCSP y establecer directrices que recomienden su uso como práctica sistemática, cuando concurren determinadas condiciones de complejidad o innovación.</p> <p><b>Impacto:</b> Mayor solidez y solvencia de los procesos de preparación de los proyectos a licitar, garantizando mayor viabilidad y por tanto mayor eficiencia por competencia o mayor competencia.</p>	Modificar el artículo 115 de la LCSP o emitir directrices que establezcan la realización obligatoria de consultas preliminares en determinados supuestos, como en proyectos de elevada complejidad técnica, financiera o con alta exposición al riesgo.

Recomendación específica	Descripción e impacto	Cambio normativo requerido
<b>Homogeneizar y aumentar la rigurosidad y calidad de los estudios de viabilidad técnica, económica y financiera mediante la emisión de directrices oficiales.</b>	<p>Se trata de desarrollar con un mínimo detalle el <b>alcance y contenido mínimo obligatorio de los estudios previstos en la Ley el nivel de detalle esperado</b> y los <b>estándares de calidad</b> de los estudios de viabilidad en proyectos concesionados.</p> <p>Potencialmente establecer que estas directrices sólo apliquen (como obligatorias) a proyectos por encima de determinado umbral y que incluyan compromisos presupuestarios.</p> <p><b>Impacto:</b> Aumentar la calidad técnica de los estudios y ganar en homogeneidad, lo cual permitirá mejorar la toma de decisiones, reducir la incertidumbre en la licitación, y aumentar la bancabilidad y seguridad jurídica de los proyectos.</p> <p>Esta medida favorecería la homogeneización de prácticas entre administraciones y facilitaría la labor de supervisión de la ONE, contribuyendo así a fortalecer la institucionalidad y la eficacia del modelo concesional.</p>	Implementar un <b>Real Decreto que desarrolle reglamentariamente el artículo 247 de la LCSP.</b>
<b>Fomentar el uso de procedimientos de diálogo (como el procedimiento con negociación y el diálogo competitivo) en proyectos concesionales complejos, mediante su promoción activa y el refuerzo de capacidades técnicas en las entidades contratantes.</b>	<p>Promover de forma decidida la utilización de procedimientos más flexibles previstos en la LCSP (art. 167 – procedimiento con negociación; art. 172 – diálogo competitivo), especialmente en contratos de concesión que presenten una elevada complejidad técnica o financiera. Estos mecanismos permiten un mayor grado de interacción entre Administración y operadores privados en las fases previas a la adjudicación, favoreciendo el diseño de soluciones contractuales más ajustadas a las necesidades del proyecto, fomentando la innovación y aumentando la bancabilidad.</p> <p><b>Impacto:</b> Incentivar su uso puede mejorar sustancialmente la calidad de los contratos concesionales, así como reducir los riesgos de licitaciones desiertas o poco competitivas.</p>	Establecer directrices que brinden orientación sobre uso de este procedimiento en los proyectos de concesión. Adicionalmente, <b>reforzar las capacidades institucionales</b> mediante programas de formación específicos para funcionarios responsables de contratación pública compleja.

### 5.3. Gobernanza institucional y capacidades públicas

La falta de capacidades técnicas especializadas y de una entidad con atribuciones de coordinación limita la calidad de los procesos de licitación y la gestión de los contratos a lo largo de su ciclo de vida.

Tabla 3. Recomendaciones relacionadas con la gobernanza institucional y capacidades públicas.

Recomendación específica	Descripción e impacto	Cambio normativo requerido
<p><b>Reforzar la capacidad de la Unidad Técnica de la ONE con más medios y recursos para dinamizar más su papel en la promoción del buen uso de las APP, mediante difusión de buenas prácticas y herramientas metodológicas, desarrollando su potencial como Unidad APP Nacional en el rol de propulsor de políticas y centro de conocimiento.</b></p>	<p>La difusión de buenas prácticas debe incluir el desarrollo de guías y directrices no vinculantes (similares a lo realizado con el manual de Valor por Dinero), y otras herramientas metodológicas (por ejemplo, estándares contractuales, recomendaciones para el diseño de pliegos de licitación, etc.), mediante la emisión de instrucciones y orientaciones, así como la emisión de propuestas normativas.</p> <p>Se busca mejorar la preparación de los proyectos y su mejor estructuración, incluyendo el mejor o más fiable desarrollo de los estudios de viabilidad (desarrollando las directrices de alcance y contenidos a prever en el desarrollo reglamentario antes propuesto).</p> <p><b>Reforzar el equipo técnico y los recursos disponibles de la ONE, como unidad de apoyo técnico al sistema de contratación vía concesión en su conjunto, sin perjuicio de su ámbito competencial más preciso y de las de su Pleno en particular.</b></p> <p><b>Impacto:</b> Esta medida permitiría <b>profesionalizar la preparación de proyectos concesionales</b> y mejorar la calidad técnica de los proyectos estructurados. Al reforzar el rol de la ONE y extender capacidades a nivel territorial, se <b>incrementa la viabilidad y bancabilidad</b> de los proyectos. Además, se evita la creación de nuevas estructuras innecesarias, <b>optimizando los recursos y capacidades ya existentes en la Administración General del Estado</b>, al tiempo que se <b>fortalece la autonomía técnica de las administraciones regionales y locales</b> en la implementación del modelo concesional.</p>	<p><b>Modificar / ajustar la Orden Ministerial de desarrollo de las funciones de la ONE</b> para institucionalizar / poner de relevancia su papel como emisor de documentos de políticas de buenas prácticas. Idealmente modificar el <b>artículo 333 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.</b></p>
<p><b>Crear una Unidad APP ex novo (idealmente con base en la unidad de apoyo técnico de la ONE) que apoye a nivel nacional a distintos niveles de la administración pública ejerciendo de asesor integral institucional de los procesos de preparación y estructuración de los proyectos concesionales del país.</b></p>	<p>Esta nueva Unidad APP a nivel nacional asumiría las labores antes propuestas para la ONE de entidad especializada dedicada a la difusión de directrices y orientaciones técnicas, guías metodológicas y herramientas prácticas para la aplicación de buenas prácticas, así como desarrollo / propuesta de políticas públicas en el ámbito y propuestas de carácter legal.</p> <p>Pero añadiendo este papel de “asesor integral” de estos procesos, y sin tener prerrogativa alguna en la revisión final de los estudios y emisión de opiniones formales.</p>	<p>La creación de la Unidad APP podría formalizarse mediante un <b>Real Decreto</b> que establezca su estructura, defina sus <b>funciones</b> y determine su <b>adscripción administrativa y recursos.</b></p>

Recomendación específica	Descripción e impacto	Cambio normativo requerido
	<p><b>Impacto:</b> Homogeneizar la preparación y gestión de proyectos concesionales, mejorando la calidad técnica de los estudios de viabilidad y de los procesos de licitación. Aumentar la confianza de inversores y financiadores privados, así como facilitar el desarrollo de carteras de proyectos más sólidas y estructuradas.</p>	
<p><b>Promover la creación de unidades o equipos especializados</b> en contratación APP a nivel <b>regional y local</b> que trabajen de manera coordinada con la instancia nacional.</p>	<p>Fomentar la <b>creación de unidades técnicas especializadas en APP</b> en el <b>ámbito autonómico, y en aquellos municipios que cuenten con planes o programas de inversión susceptibles de estructurarse como concesiones</b>. Estas unidades actuarían como centros de competencia técnica, con funciones de apoyo a la identificación, estructuración, licitación y supervisión de proyectos APP, y trabajarían en coordinación con la Unidad APP.</p> <p><b>Impacto:</b> Mejorar la calidad técnica de los estudios de viabilidad y de los procesos de licitación. Aumentar la confianza de inversores y financiadores privados, así como facilitar el desarrollo de carteras de proyectos más sólidas y estructuradas a nivel regional y local.</p>	<p>La implementación de esta recomendación puede abordarse <b>sin necesidad de una reforma normativa obligatoria</b>, pero <b>sí requiere una acción institucional coordinada</b>. Mediante convenios y/o acuerdos de cooperación, planes de apoyo marco, guías de buenas prácticas y directrices orientativas.</p>
<p>Dedicar recursos a la <b>formación para funcionarios públicos</b> sobre proyectos concesionales, institucionalizando en lo posible la capacitación en forma de planes o programas que <b>permitan garantizar la existencia de personal capacitado y cualificado para afrontar cada una de las etapas de los proyectos</b>.</p>	<p>Establecer programas estructurados de capacitación dirigidos a funcionarios públicos de todos los niveles (estatal, autonómico y local) con responsabilidades en la preparación, estructuración, licitación y supervisión de contratos concesionales.</p> <p><b>Impacto:</b> Mejorar la capacidad técnica del sector público y profesionalizar la gestión de proyectos concesionales.</p>	<p>No requiere modificación normativa, se podrá realizar mediante la incorporación de programas de formación y apoyo en entidades que estén estructurando o tengan planes de analizar proyectos concesionales.</p>
<p><b>Considerar la incorporación en los proyectos de cierta complejidad</b> de asesores especializados externos en fases clave del ciclo de vida de los proyectos APP (preparación, estructuración, licitación y seguimiento) en aquellos casos donde las</p>	<p>Se recomienda que cuando no se cuente con capacidades técnicas internas suficientes, las administraciones públicas, en especial las regionales y locales, dispongan de <b>instrumentos ágiles de contratación, como contratos marco</b>, para acceder de forma eficiente a servicios de asistencia jurídica, financiera y técnica en proyectos APP.</p> <p><b>Impacto:</b> Mejorar la calidad de la preparación de los proyectos y dotar de mayor solidez y</p>	<p>No se requiere cambio legal, pero sí conviene establecer mecanismos estandarizados (por ejemplo, guías tipo modelos de contratos) que faciliten procesos de contratación más eficientes.</p>



Recomendación específica	Descripción e impacto	Cambio normativo requerido
administraciones no dispongan de personal con preparación técnica en proyectos concesionales, y en su caso, <b>prever</b> la asignación de recursos adecuados para financiar esta asistencia.	solventia técnica los procesos previos a la licitación. La incorporación de asesores especializados iría dirigida a optimizar el diseño contractual. Asimismo, esta mejora contribuiría a reducir el riesgo de litigios, aumentar la bancabilidad de los proyectos y, en última instancia, mejorar su viabilidad financiera.	