
Buenas prácticas en la contratación pública de infraestructuras

Las infraestructuras son elementos de redes que favorecen la creación de una sociedad competitiva, ambientalmente deferente, mejor cohesionada y socialmente más justa. Los objetivos sociales en un marco común europeo requieren la optimización de cada infraestructura, su eficiencia y calidad, al igual que su accesibilidad en condiciones de igualdad o trato no discriminatorio.

La contratación de las infraestructuras no es solamente un instrumento; es la forma de orientar el gasto público y de perseguir el interés general contando con la colaboración privada. Por tal razón los factores ambientales, sociales y laborales han de ser considerados en la determinación del valor estimado del contrato.

Los pilares sobre los que pivota la contratación de infraestructuras son:

- a) corrección técnica y cálculo adecuado del proyecto atendiendo a su ciclo de vida
- b) precio realista y
- c) ejecución rigurosamente observada y seguida.

Las infraestructuras y los equipamientos son un elemento determinante en la organización y funcionamiento de un país, condicionando la forma de vida de sus ciudadanos, su calidad de vida, su capacidad de relación, la competitividad de sus empresas y sus perspectivas de futuro, e incluso su organización territorial.

Las infraestructuras de energía, agua y comunicación digital determinan el acceso de los ciudadanos a determinados servicios esenciales incidiendo directamente en la salud, física y mental, de las personas, en la organización de su ocio y en la posibilidad de relacionarse con otras personas, facilitando la integración y cohesión social

Asimismo constituyen el substrato básico para la competitividad de las empresas del país, facilitando la producción de bienes y la prestación de servicios de forma más eficiente y facilitando el acceso de las empresas a los diferentes mercados nacionales e internacionales.

La actividad de construcción de infraestructuras genera riqueza en sí misma, con un efector multiplicador del 1,92, es generadora de empleo, tiene una tasa de retorno fiscal inmediato del 50 %, fomenta el mercado interior, en tanto que más del 90 % de productos que utiliza se fabrican en el propio país, y cumple una función social esencialmente integradora al incorporar al mercado laboral colectivos que suelen tener dificultades para encontrar ocupación (ATkearney 2015. La contribución de las infraestructuras al desarrollo económico y social de España').

La contratación de obra pública es una herramienta esencial en el desarrollo económico y social del país, posibilitando la creación, mantenimiento y explotación de infraestructuras y equipamientos que hacen posible la mejora en las comunicaciones de todo tipo, la competitividad de las empresas y en definitiva la mejora de las condiciones de vida de todos los ciudadanos.

La contratación de infraestructuras y equipamientos es una actividad compleja que afecta a multitud de factores y agentes y que, en consecuencia, exige la colaboración activa de las diferentes administraciones afectadas, de la sociedad civil y de las empresas contratadas para ejecutar las referidas infraestructuras.

La construcción de infraestructuras y equipamientos suele tener por objeto la construcción de prototipos; la construcción de cada infraestructura y equipamiento suele ser única en tanto que responde a necesidades diferentes, se ubica en entornos diferentes y se ajusta a exigencias diferentes.

La Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público apuesta por una contratación de calidad en la que se pretende garantizar la eficiencia del gasto público, se prioriza la contratación basada en la relación calidad-precio, se toma en consideración el ciclo de vida de la infraestructura, se incorporan de forma transversal y preceptiva a toda la contratación pública los criterios sociales y medioambientales, se simplifican los procesos de licitación y se potencia la transparencia en todo el proceso de licitación.

En este contexto el Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya considera que la contratación pública de infraestructuras debe incluir dos objetivos fundamentales:

1. La realización de una licitación objetiva, imparcial, justa y transparente que permita a los diferentes órganos de contratación la selección de la mejor de las ofertas presentadas por las empresas licitadoras que cumplan las condiciones de solvencia exigidas.
2. La ejecución del contrato en el precio, la calidad y el plazo estipulado en el contrato. Para ello es preciso:
 - 2.1. Disponer de un proyecto completo, y adecuado, supervisado por la oficina u organismo competente para ello y asumido por la Administración.
 - 2.2. Licitarse y contratarse a precios realistas.
 - 2.3. Coordinar la actuación de los diferentes agentes que intervienen en el proceso de ejecución, fundamentalmente los responsables de los procesos de ocupaciones y expropiaciones, los de desvíos de servicios afectados, los de explotación de la infraestructura, los de las propias administraciones responsables o afectadas por el mismo, etc.

La propuesta del Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

La propuesta del Consell se concreta en los siguientes aspectos:

01

Coordinación interadministrativa. La coordinación entre las diferentes Administraciones afectadas por la ejecución de las infraestructuras posibilita la correcta planificación de las infraestructuras, y permite que se eviten o, en su caso se solucionen rápidamente, las incidencias que pudieran surgir con motivo de su ejecución.

02

Planificación consensuada y a largo plazo (10-15 años) entre los diferentes grupos parlamentarios, basada en datos objetivos que permita priorizar las infraestructuras e indique el coste, el tiempo y los mecanismos para ejecutarlas. La contratación pública debe responder a una planificación previa elaborada conforme a criterios técnicos que permita una evolución sostenible y continuada del país, así como la consolidación del sector y de sus empresas, superando una planificación condicionada a los ciclos electorales.

03

Contratación de calidad. Hay que desarrollar las potencialidades de la legislación de Contratos del Sector Público para promover una contratación de calidad en que el precio ceda protagonismo ante las exigencias de calidad. Primar la contratación en base a la mejor oferta global, es decir evaluar no sólo con criterios económicos, sino también, y especialmente, con arreglo a criterios cualitativos, como son el valor técnico de la oferta, sus características estéticas y funcionales, el coste del ciclo de vida de la infraestructura, la accesibilidad, la innovación y las características sociales y medioambientales.

04

Contratación ambiental. Hay que integrar la protección ambiental en la contratación pública de forma que se considere un elemento intrínseco del contrato. La contratación pública ha de incluir la mejora del medio ambiente como criterio que rijan el proceso de construcción y la totalidad de la vida útil de la infraestructura.

05

Incorporación de consideraciones sociales. La incorporación de criterios sociales eficientes en la contratación pública relacionados con el objeto del contrato, debe realizarse a partir de la colaboración entre la Administración y los sectores afectados, de manera que se incida positivamente en la realidad social. Para ello se considera esencial establecer mecanismos que permitan la colaboración de la Administración con el sector para la elaboración, diseño y seguimiento de los referidos criterios.

06

Consideración del ciclo de vida. La planificación y la contratación pública de infraestructuras y equipamientos debe tomar en consideración el coste del ciclo de vida de las mismas, atendiendo todas las fases que se suceden durante su existencia desde su diseño y construcción hasta el momento de su eliminación o desmantelamiento.

07

Digitalización. La aplicación de las nuevas tecnologías al sector de la construcción favorecerá la estandarización de la información a través de los modelos digitales. Dicha estandarización facilitará el tratamiento de la gran cantidad de información que se genera a lo largo del ciclo de vida de los activos que construimos y será de gran ayuda para una toma de decisiones más acertada.

08

Nuevos métodos colaborativos. Con la aplicación de metodologías colaborativas como el BIM y filosofías como el LEAN mejoraremos la eficiencia de los procesos al incorporar los conocimientos de todos los agentes intervinientes a las fases iniciales del proceso de diseño/construcción/explotación. Sólo así conseguiremos mejorar la calidad de nuestros proyectos siendo además más eficientes al reducir los costes globales del ciclo de vida de las infraestructuras.

09

Nuevas maneras de contratar. La gestión integrada de proyectos (IPD en nomenclatura inglesa) nos permitirá alinear los intereses de los diferentes agentes intervinientes, compartiendo equitativamente los riesgos y los beneficios. Si bien esta metodología de trabajo no es fácil encajarla en la legislación de contratos públicos actualmente vigente, la figura de "proyecto y obra", aplicada de forma que se mantenga un equilibrio entre proyectista y constructor, sería una buena aproximación a esta gestión integrada de proyectos, en tanto no se lleva a cabo la necesaria modificación normativa que permita la utilización ordinaria de estas nuevas formas de contratación.

10

Contratación electrónica. La contratación pública debe adaptarse a las nuevas tecnologías de forma eficiente y sencilla, mediante sistemas y tecnologías generalmente asequibles y comprensibles, que faciliten la gestión de la Administración y de las empresas licitadoras, potenciando una mayor transparencia y proximidad entre la Administración y las empresas. En este sentido es necesario explorar las potencialidades de las nuevas tecnologías, como el blockchain, las nuevas aplicaciones, o nuevos sistemas. En ningún caso debe configurarse como una barrera de acceso de las empresas a la contratación pública, ni obstaculizar las relaciones habituales entre la Administración y el administrado.

11

Simplificación. Es necesario proceder a la simplificación y homogeneización de los pliegos de cláusulas administrativas particulares a los efectos de facilitar su gestión tanto por la propia Administración como por las empresas que se relacionan con ella; para ello se debe promover la elaboración y difusión de pliegos tipo de cláusulas administrativas particulares.

12

Creación de órganos técnicos de apoyo. La complejidad técnica tanto de la normativa reguladora, como del propio proceso de contratación aconsejan la creación y/o potenciación de organismos técnicos de la propia Administración Pública especializados en materia de contratación pública de apoyo y asesoramiento para aquellas administraciones públicas con estructuras de personal más débil y menos especializado, especialmente de la Administración Local.

13

Potenciación del proyecto. La Administración debe aprovechar las novedades introducidas en la Ley para destinar más recursos a la elaboración de los proyectos de las infraestructuras y los equipamientos. Ello implica unos plazos de estudio y redacción de los mismos superiores a los actuales. El proyecto es uno de los elementos básicos de la licitación; de su adecuación y completud dependen, en buena medida, la ejecución y el resultado final del proceso de contratación.

14

Proyectos completos y adecuados. Para la corrección del proyecto, las condiciones y modalidades de la contratación han de ser unívocas y precisas. Para la fijación de un precio realista hay que considerar como factores orientadores la eficiencia ambiental, social, laboral y tecnológicamente innovadora. Los factores referidos se consideran principios rectores y criterios interpretativos superiores para dirimir cualquier divergencia que surgiese durante la ejecución del contrato.

15

Potenciar la participación del proyectista en el proceso de contratación. El trabajo y la responsabilidad del proyectista no habría de terminar con la entrega y aprobación del proyecto, sino que debe seguir tanto durante el proceso de adjudicación de la obra, colaborando en el análisis de las ofertas y de sus programas de trabajo, como durante la ejecución de las obras, resolviendo dudas e informando sobre cualquier modificación que se pretenda efectuar.

16

Normativa clara, precisa y eficiente. A las normas reguladoras de los procedimientos de contratación debe exigirse rigurosidad, exactitud, factibilidad, claridad y utilidad; requisitos estos y cualidades que debe poseer toda norma con independencia de su naturaleza.

17

Creación de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de Catalunya. La Generalitat de Catalunya debería crear la referida oficina como organismo colegiado independiente encargado de velar por la correcta aplicación de la normativa reguladora de la contratación pública, promoviendo la concurrencia y combatiendo las ilegalidades en relación con la contratación pública.

Consell Assessor d'Infraestructures de Catalunya

Via laietana 32, 3^a planta
08003 Barcelona
consellinfraestructures.cat
Info@consellinfraestructures.cat
T. 93 467 52 86

Entidades fundadoras



CAMBRA OFICIAL
CONTRACTISTES
OBRES
CATALUNYA



Fundació Cercle d'Infraestructures

Entidades colaboradoras



Camins.cat
Col·legi d'Enginyers de Camins,
Canals i Ports de Catalunya

CCIES

CCC

CONFEDERACIÓ CATALANA DE LA CONSTRUCCIÓ

ITeC
