



**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**



**E/CNMC/004/18**  
**RADIOGRAFÍA DE LOS  
PROCEDIMIENTOS DE  
CONTRATACIÓN PÚBLICA EN  
ESPAÑA**

**7 de febrero de 2019**

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	3
I. INTRODUCCIÓN.....	6
II. MARCO DEL ANÁLISIS.....	10
II.1. Marco normativo .....	10
II.2. Las fuentes de información.....	14
II.3. Hechos estilizados sobre los procedimientos de contratación en España.....	19
III. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	27
III.1. Datos descriptivos de los procedimientos de contratación.....	27
<i>III.1.1. Muestra de estudio.....</i>	<i>27</i>
<i>III.1.2. Análisis descriptivo de la muestra.....</i>	<i>29</i>
III.2. Análisis econométrico de los datos .....	37
<i>III.2.1. Revisión de la literatura relacionada .....</i>	<i>37</i>
<i>III.2.2. Estrategia del análisis econométrico.....</i>	<i>39</i>
<i>III.2.3. Resultados del análisis.....</i>	<i>43</i>
<i>III.2.4. Análisis de la robustez de los resultados obtenidos .....</i>	<i>44</i>
<i>III.2.5. Estimación de potenciales ahorros por la utilización de procedimientos abiertos de contratación .....</i>	<i>46</i>
IV. CONCLUSIONES.....	49
V. RECOMENDACIONES.....	52
BIBLIOGRAFÍA.....	53
ANEXO I. SINGLE MARKET SCOREBOARD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....	56
ANEXO II. PRINCIPALES VARIABLES INCLUIDAS EN EL CONJUNTO DE DATOS.....	58
ANEXO III. COHERENCIA Y REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA DE ESTUDIO.....	60
ANEXO IV. DISTRIBUCIÓN EMPÍRICA DE LA BAJA GANADORA POR TIPO DE CONTRATO.....	61
ANEXO V. SELECCIÓN DE LAS VARIABLES INSTRUMENTALES.....	63

## RESUMEN EJECUTIVO

La contratación pública tiene una relevancia indudable en España. Representa, según las estimaciones y los años, **entre el 10% y el 20% del PIB español**. Además, juega un papel muy importante en la implementación de políticas públicas, sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad del país.

Distintos organismos nacionales e internacionales destacan que **el sistema de contratación pública en España presenta carencias en términos tanto de competencia como de eficiencia** y, por lo tanto, margen de mejora.

Para mejorar la eficiencia de la contratación pública, **es de vital importancia disponer de una regulación y de unos procedimientos de contratación favorecedores de la competencia**. La competencia incentiva a los licitadores a ajustar el precio de sus ofertas, a aumentar la calidad ofrecida de bienes y servicios y a presentar mayor variedad de ofertas. Optimiza el uso de los fondos públicos y beneficia tanto a la Administración contratante como a los ciudadanos. Unas condiciones de competencia deficientes pueden derivar en un innecesario desaprovechamiento de recursos públicos, siempre escasos y costosos, en un incremento del riesgo de colusión entre empresas y en problemas de corrupción.

La CNMC ha identificado la falta de acceso, transparencia y publicidad en las licitaciones como uno de los problemas que provoca *“una menor tensión competitiva y una eficiencia menor en la contratación pública de lo que sería deseable”*. Por ello, desde la CNMC se recomienda a las Administraciones Públicas que la adquisición de bienes y servicios descansa, en la medida de lo posible, en **procedimientos abiertos, transparentes y competitivos**.

El presente estudio evalúa la incidencia que tiene acudir a los procedimientos de contratación más competitivos sobre la eficiencia económica. En concreto, se pretende **aislar y determinar cuantitativamente el efecto del procedimiento de contratación elegido** sobre el coste del contrato para la Administración.

El estudio aprovecha la cada vez mayor disponibilidad de datos sistematizados sobre la contratación pública en España. No obstante, **existen importantes limitaciones de las bases de datos existentes**, que dificultan la realización de esta clase de análisis.

En España, hasta ahora, el acceso a los datos de aprovisionamiento público suponía una tarea compleja, derivada fundamentalmente de la heterogeneidad de las fuentes de información. Con la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde marzo de 2018, se espera una mejoría en este aspecto.

No obstante, aunque se supla este problema, **sigue persistiendo otro problema fundamental en el análisis cuantitativo de este ámbito: la calidad de los datos**. La información publicada en las distintas plataformas de

contratación presenta un número de incongruencias y datos faltantes no despreciable. De cara al futuro, el hecho de que bajo la nueva Ley de Contratos del Sector Público sea obligatorio publicar los anuncios de licitación en la Plataforma, bajo pena de nulidad (art. 39 LCSP), permiten albergar cierto optimismo respecto a la mejora de los datos. Por otra parte, la Ley crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que puede desempeñar un papel importante para mejorar la calidad de los datos, y otorga al análisis de datos un papel destacado en la Estrategia Nacional de Contratación Pública.

Una de las consecuencias de la mala calidad de los datos es que **no ha sido posible analizar con detalle los datos de las Administraciones autonómicas y locales, y el análisis se ha tenido que centrar exclusivamente en la Administración estatal.**

El análisis realizado en el estudio corrobora, en términos generales, situaciones de reducida intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público. Una muestra de ello es la **elevada frecuencia de licitaciones a las que concurre un número limitado de participantes: en casi un 34% de los contratos estatales hay un único participante** y en un 66% de los contratos hay 3 o menos participantes.

Otra conclusión importante del análisis es el hecho de que –al margen de los contratos menores, que no se han estudiado en detalle por falta de homogeneidad en los datos– **en los contratos de importe reducido, que tienen un peso significativo en el total de contratos, se ha recurrido con mucha frecuencia al procedimiento negociado sin publicidad.**

Los resultados del análisis econométrico efectuado revelan que **la elección del procedimiento de contratación no es neutral para la eficiencia** de la contratación pública.

En concreto, se obtiene una relación negativa entre la selección del procedimiento abierto (el más competitivo de todos) y el precio de adjudicación que paga la Administración por la licitación: **de media, la Administración paga un 9,9% menos en los contratos en los que utiliza el procedimiento abierto en vez de un procedimiento no abierto (negociados, restringidos y diálogos competitivos).** En relación con el número de participantes, la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media del precio a pagar por la Administración de un 2,1%. Los resultados varían según el tipo de contrato, siendo el impacto del procedimiento de contratación elegido mayor para los contratos de obras que para los de servicios y suministros.

A efectos meramente ilustrativos, **si hubiera sido posible la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones, el coste de la contratación pública habría sido, como mínimo y bajo criterios muy conservadores, unos 1.700 millones de euros inferior en el periodo 2012-**

**2016.** Esta cifra debe tomarse con cautela, ya que la utilización del procedimiento abierto no es posible en todas las ocasiones en las que no se utiliza, de acuerdo a las normas de contratación pública.

**Los resultados del análisis no suponen que deba optarse sistemáticamente por los procedimientos abiertos** en detrimento de los no abiertos (negociados, restringidos y diálogos competitivos). Estos últimos son procedimientos perfectamente compatibles con nuestra normativa de contratación y deben utilizarse cuando resulte justificado por las características del contrato. Por otra parte, el análisis únicamente evalúa el coste de adjudicación de los contratos (y no el coste final) y no analiza la dimensión de calidad del contrato.

Sin embargo, **es importante que las Administraciones Públicas conozcan el coste que tiene la utilización de procedimientos menos competitivos, a efectos de que adopten las mejores decisiones posibles desde el punto de vista de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos.**

Sobre la base del análisis realizado, la CNMC formula cuatro recomendaciones a las Administraciones Públicas.

En primer lugar, las AAPP deben asumir e implicarse en el objetivo de avanzar en la **integración de las diferentes bases de datos de contratos** del Sector Público, tal como exige la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

En segundo lugar, las Administraciones Públicas deben asumir e implicarse en el objetivo de conseguir un mayor nivel de supervisión en el **rigor de la exactitud de la información publicada** en las distintas plataformas de contratación.

En tercer lugar, todas las Administraciones Públicas deben asumir como propio el objetivo de **lograr una contratación pública más competitiva en España.** Es fundamental que las Administraciones realicen análisis rigurosos de la situación competitiva de los mercados antes de efectuar las contrataciones, y que realicen verdaderas evaluaciones de la eficiencia de los contratos tras su finalización. Se recomienda a las Administraciones Públicas que sigan las recomendaciones más específicas de la CNMC para la contratación pública, y en particular, la [Guía sobre contratación pública y competencia \(2011\)](#).

Por último, las Administraciones Públicas deben elegir los **procedimientos de contratación más adecuados a las circunstancias concretas de los contratos.** La opción por procedimientos no abiertos debe reservarse a los casos en los que la pérdida de eficiencia económica esté justificada por la obtención de otra clase de ventajas, que deben quedar suficientemente detalladas y documentadas.

## I. INTRODUCCIÓN

La relevancia económica de la contratación pública en España es indudable. Según la OCDE, representó el 10,5% del PIB y el 23,9% del gasto total de las Administraciones Públicas españolas en 2015<sup>1</sup>. La CNMC ha cifrado en el pasado el peso de la contratación en el 18,5% del PIB (CNMC, 2015), y otras fuentes estiman un peso todavía mayor<sup>2</sup>. Adicionalmente, el aprovisionamiento público juega un papel muy importante en la implementación de políticas públicas, sirve para impulsar la innovación, proporcionar servicios públicos de calidad, promover la integración social o incrementar la productividad del país. Afecta a todos los mercados y, como consecuencia, a los precios, la calidad, la productividad y el nivel de bienestar de los ciudadanos.

Dada la elevada significación de la contratación pública y el carácter limitado de los fondos públicos, es necesaria una eficiente gestión de los mismos y, para ello, es de vital importancia disponer de una regulación y de unos procedimientos de contratación favorecedores de la competencia<sup>3</sup>.

La competencia entre los licitadores les incentiva a ajustar el precio de sus ofertas, a aumentar la calidad ofrecida de bienes y servicios y a presentar mayor variedad de ofertas. Optimiza el uso de los fondos públicos y beneficia tanto a la Administración contratante como a los ciudadanos. Por otra parte, unas condiciones de competencia deficientes pueden derivar en un innecesario desaprovechamiento de recursos públicos, siempre escasos y costosos, en un incremento del riesgo de colusión entre empresas<sup>4</sup> e incluso, en los casos más extremos, en problemas de corrupción.

La mejora de los procedimientos de contratación y la prevención y persecución de conductas restrictivas de la competencia en el ámbito de la contratación pública es una prioridad para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Junto a otras actuaciones, desde 2014, con objeto de contribuir a la detección de oficio, la CNMC realiza actividades de formación en las diferentes Administraciones Públicas para el diseño eficiente de pliegos y la detección de posibles cárteles.

Teniendo en cuenta la importancia que tiene disponer de un sistema de aprovisionamiento público procompetitivo y económicamente eficiente, y a pesar

---

<sup>1</sup> Según datos extraídos del documento “[Government at a glance 2017](#)” de la OCDE, calculados a partir de los sistemas de contabilidad nacional de los distintos países.

<sup>2</sup> El Observatorio de la Contratación Pública lo cifra en el 20% del PIB.

<sup>3</sup> Artículo 1 de 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](#).

<sup>4</sup> La colusión entre oferentes en una licitación se produce cuando estos se ponen de acuerdo para fijar el precio o cualquier otra condición comercial, o para repartirse el mercado, persiguiendo obtener mayores beneficios del concurso público (CNC, 2011).

de los avances legislativos en el marco de la normativa de la Unión Europea, distintos organismos nacionales e internacionales destacan que el funcionamiento del sistema de contratación español presenta todavía carencias en términos tanto de competencia como de eficiencia y, por lo tanto, margen de mejora.

En el ámbito de la Unión Europea, interesa mencionar la Decisión 2017/984 del Consejo Europeo de 8 de agosto de 2016<sup>5</sup>, según la cual *“España destaca por una baja tasa de publicación de los anuncios de contratos y un uso relativamente elevado del procedimiento negociado sin publicación previa en comparación con otros Estados miembros”*, lo que se traduce en una competencia limitada y, frecuentemente, en adjudicaciones directas con consecuencias en términos de aumento del gasto de las administraciones públicas. En el mismo documento, se hace referencia a la falta de mecanismos de control *a priori* y *a posteriori*, lo que *“obstaculiza la aplicación correcta y uniforme de la legislación en materia de contratación pública”*.

Adicionalmente, el Single Market Scoreboard<sup>6</sup> de la Comisión Europea, que mide el desempeño general de la contratación pública de los distintos Estados miembros, subraya la mala actuación de España. Según los últimos datos disponibles, relativos a 2017, España presenta resultados no satisfactorios en 10 de los 12 indicadores considerados, siendo uno de los países que peor resultados obtiene. En particular, España tiene un comportamiento deficiente en los indicadores relativos a competencia, acceso a los mercados de contratación y calidad de la información<sup>7</sup>.

A nivel nacional, la CNMC identifica la falta de acceso, transparencia y publicidad en las licitaciones como uno de los problemas que provoca *“una menor tensión competitiva y una eficiencia menor en la contratación pública de lo que sería deseable”* (CNMC, 2015). Por ello, desde la CNMC se recomienda a las Administraciones Públicas que la adquisición de bienes y servicios descansa, en

---

<sup>5</sup> Decisión 2017/984 del Consejo, de 8 de agosto de 2016, por la que se formula una advertencia a España para que adopte medidas dirigidas a la reducción del déficit, que se considera necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo.

<sup>6</sup> En el Single Market Scoreboard de contratación pública se valora el rendimiento del aprovisionamiento público de cada Estado Miembro en función de 12 indicadores: presencia de un único licitador, transparencia en el procedimiento, tasa de publicación, centralización de las compras, criterio de adjudicación del contrato, agilidad en la toma de decisión de la adjudicación, contratos asignados a PYMES, ofertas de PYMES, división en lotes, información insuficiente en las licitaciones, valores omitidos en el número de registro de las empresas adjudicatarias y valores omitidos en el número de registro de los órganos de contratación. En el Anexo I se incluye una explicación más detallada de estos indicadores.

<sup>7</sup> Más información en el Anexo I.

la medida de lo posible, en procedimientos abiertos, transparentes y competitivos<sup>8</sup>.

En España, la tradicional escasez de datos sobre contratación pública suficientemente sistematizados, representativos, desagregados y de calidad ha dificultado el análisis cuantitativo de este ámbito. Adicionalmente, hasta hace poco, existía una gran variedad de fuentes de información, por lo general no conectadas entre sí, que dificultaba la agregación de la información contenida en las mismas<sup>9</sup>.

Aprovechando la cada vez mayor disponibilidad de datos sistematizados sobre la contratación pública en España, el objetivo general del presente estudio es explotar tales datos para mejorar el conocimiento de las dinámicas competitivas en la contratación pública. Más específicamente, el documento pretende evaluar la incidencia que tiene sobre la eficiencia económica acudir a los procedimientos de contratación más competitivos.

El documento se estructura de la siguiente manera. En una primera sección se lleva a cabo un análisis del marco normativo y de las fuentes de información disponibles para el análisis de la contratación pública. En la segunda sección, se realiza un análisis descriptivo de la contratación pública estatal<sup>10</sup> focalizado en

---

<sup>8</sup> Asimismo, el Informe de la CNMC sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público (IPN/CNMC/010/15. Informe sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público) identifica una serie de cambios necesarios en el sistema de contratación. Entre otros, reseña la necesaria mejora de la promoción de la competencia y la eficiencia en la gestión de los fondos públicos por parte de los órganos de contratación (y su personal adscrito) y la necesaria priorización de la evaluación (ex ante y ex post) de los procesos de contratación, teniendo en cuenta indicadores de competencia efectiva y de eficiencia.

<sup>9</sup> Es importante destacar la dificultad del análisis cuantitativo de la contratación pública generado por la heterogeneidad de la información disponible. En el [Informe de supervisión de la contratación pública 2017](#), elaborado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y remitido a la Comisión Europea en abril de 2018, se indica que “*Ante la imposibilidad de obtener toda la información que se solicitaba desde la Unión Europea de las fuentes oficiales disponibles (fundamentalmente la Plataforma de Contratos del Sector Público y el Registro de Contratos del Sector Público), dada la heterogeneidad de la misma y la inmediatez de los plazos a los que venía referida, se optó por elaborar un cuestionario propio en el que se incorporaban las preguntas sobre las que la Comisión Europea había solicitado respuesta. Dicho cuestionario recogería la información correspondiente a cada poder adjudicador*”.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde marzo de 2018, pretende superar este obstáculo que afecta tanto a la publicidad y transparencia de la contratación pública como a su análisis. Así, su artículo 347.3 exige la interconexión entre las plataformas de las diferentes administraciones y entidades públicas, con el fin de instaurar una única plataforma que centralice la publicidad de la contratación del Sector Público.

Este artículo introduce buenas perspectivas, no obstante, interesa ser cautos y llevar a cabo un control efectivo de esta interconexión, que es muy beneficiosa tanto para los órganos de contratación, como para las empresas y los ciudadanos.

<sup>10</sup> La falta de control de la calidad de los datos deriva en una falta de representatividad del conjunto de licitaciones publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público. El



variables fundamentales relacionadas con la competencia y se plantea el análisis econométrico de los datos, partiendo de la literatura relacionada. La tercera sección se dedica a la estimación del ahorro que supondría la sustitución de los distintos procedimientos de adjudicación (negociado, restringido y diálogo competitivo) por el procedimiento abierto. En los dos últimos apartados del documento se plantean las conclusiones del estudio y las recomendaciones.

---

único conjunto de datos representativo disponible es el relativo al ámbito estatal y como consecuencia se trabaja exclusivamente con él. **Los datos disponibles para este análisis son los referentes al ámbito estatal en el periodo 2012-2017.** Se ha optado por mantener un enfoque conservador y analizar exclusivamente la contratación pública estatal puesto que la única muestra representativa disponible es la relativa a este nivel administrativo, no obstante, en un futuro se espera poder extender este análisis a los ámbitos autonómico y local.

## II. MARCO DEL ANÁLISIS

### II.1. Marco normativo

De manera similar a otros ámbitos del Derecho administrativo, la regulación de la contratación pública se ha visto influenciada por el marco normativo internacional, en especial por el marco de la Unión Europea. El requerimiento de adaptación de nuestra normativa nacional a la europea ha dado lugar a la mayor parte de las reformas que se han ido realizando en los textos legales españoles en el ámbito del aprovisionamiento público. En concreto, la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público](#) (LCSP), en vigor desde marzo de 2018, transpone al derecho nacional las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE.

La nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública viene a sustituir a la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios, que había sido transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, posteriormente derogada y sustituida por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La regulación de este ámbito se completa con la normativa específica que afecta a determinados sectores especiales (agua, energía, transportes y servicios postales)<sup>11</sup>, excluidos del marco general y a los que se les dota de un régimen propio. Adicionalmente, existe un régimen diferenciado para la contratación en materia de seguridad y defensa.

Las sucesivas reformas de las Directivas europeas han pretendido potenciar la aplicación de principios como la no discriminación e igualdad de trato entre potenciales candidatos, la publicidad, la competencia efectiva, la transparencia en la contratación pública y la eficiencia en el gasto público<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Los contratos relativos a sectores especiales no entran dentro del ámbito de estudio de este documento. No obstante, la CNMC informó del Anteproyecto de Ley sobre los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales en su Informe de Proyecto Normativo IPN/CNMC/011/15.

<sup>12</sup> “La adjudicación de contratos públicos por las autoridades de los Estados miembros o en su nombre ha de respetar **los principios del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** y, en particular, la libre circulación de mercancías, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, **así como los principios que se derivan de estos, tales como los de igualdad de trato, no discriminación, reconocimiento mutuo, proporcionalidad y transparencia**. Ahora bien, para los contratos públicos por encima de determinado valor, deben elaborarse disposiciones que coordinen los procedimientos de contratación nacionales a fin de asegurar que estos principios tengan un efecto práctico y que la **contratación pública**

Como consecuencia, la normativa nacional ha incorporado también estos principios a sus textos jurídicos. En concreto, el texto normativo que aplica al periodo analizado 2012-2017, el TRLCSP, destaca dentro del objeto de la Ley que la misma busca “*asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.*

Las distintas decisiones de las Administraciones Públicas en el diseño, desarrollo y ejecución de la licitación afectan a la competencia potencial en los procesos de contratación pública. Es obvio que el cumplimiento de la normativa es obligatorio. Sin embargo, las propias normas ofrecen diversas alternativas en cada etapa que pueden favorecer o restringir la concurrencia<sup>13</sup>. Por ejemplo, se puede obtener un mayor nivel de competencia eliminando restricciones injustificadas en las exigencias de solvencia técnica o profesional y económica y financiera<sup>14</sup> del contrato, dando mayor publicidad a las licitaciones o bien recurriendo a procedimientos de adjudicación que faciliten una mayor presencia de participantes.

En relación con el procedimiento de adjudicación del contrato, el TRLCSP establece que los contratos menores<sup>15</sup> podrán adjudicarse directamente a cualquier empresario con capacidad de obrar y que cuente con la habilitación profesional necesaria para realizar la prestación. La CNMC ha sido crítica con la figura de los contratos menores, ya que su utilización supone exceptuar a la adjudicación de gran parte de las exigencias de expediente y de todas las

---

***se abra a la competencia.***” Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, primer considerando.

<sup>13</sup> En concreto, la Guía sobre Contratación Pública y Competencia (CNC, 2011) tiene por objeto ofrecer pautas a los órganos de contratación para que el diseño, desarrollo y ejecución de los procedimientos de contratación no introduzcan restricciones injustificadas a la competencia.

<sup>14</sup> A las empresas interesadas en la licitación se les exige que acrediten unas condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional (artículos 74-79 del TRLCSP). La concreción de estos requisitos mínimos, así como de los medios admitidos para su acreditación, los establece el órgano de contratación y quedan recogidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento.

<sup>15</sup> Según el TRLCSP se consideran contratos menores los contratos de importe inferior a 50.000 euros, cuando se trate de contratos de obras, o a 18.000 euros, cuando se trate de otros contratos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 206 en relación con las obras, servicios y suministros centralizados en el ámbito estatal.

relativas a procedimiento de adjudicación<sup>16</sup>. La nueva LCSP ha limitado los supuestos donde se pueden utilizar los contratos menores<sup>17</sup>.

En el resto de casos, el TRLCSP prevé que la adjudicación se realizará de manera ordinaria utilizando el procedimiento abierto o el restringido. **En supuestos excepcionales se podrá recurrir a otros procedimientos, como son el diálogo competitivo o los procedimientos negociados, con o sin publicidad.** En concreto, según el TRLCSP, los procedimientos negociados solo se podrán utilizar cuando converjan determinadas circunstancias, entre otras, licitaciones desiertas u ofertas económicas inadecuadas tras haberse seguido un procedimiento abierto, restringido o de diálogo competitivo o bien cuando una imperiosa urgencia, derivada de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación, demande una ejecución rápida<sup>18</sup>.

**A priori, el procedimiento más favorecedor de la competencia es el procedimiento abierto**, al que pueden presentarse todos los operadores económicos interesados que reúnan la capacidad y solvencia exigidas. Como destaca la CNMC en el [IPN sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público \(IPN/CNMC/10/15\)](#) el procedimiento abierto es el que conlleva mayor tensión competitiva, lo cual puede derivar en importantes ganancias en eficiencia y ahorro. Por tanto, se recomienda que sea el único procedimiento ordinario de licitación<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> La CNMC, en su informe [IPN/CNMC/010/15](#), criticó el mantenimiento de esta figura en la Ley toda vez que: (i) no viene exigida por la Directiva; (ii) constituye una práctica completamente contraria a los principios inspiradores de la contratación pública como la concurrencia, no discriminación o igualdad de acceso que debería ser, a lo sumo, excepcional; (iii) existe constancia y abundante crítica doctrinal y de los órganos de control externo acerca del abuso de la figura del contrato menor. Debe recordarse que el principio de libre concurrencia resulta de obligado cumplimiento para todo contrato y existen otros mecanismos más garantes de la libre concurrencia y la regulación económica eficiente. Por todo ello, la CNMC recomendó su supresión y su tramitación como procedimientos abiertos simplificados.

<sup>17</sup> La nueva LCSP (art. 118) ha modificado el régimen de los contratos menores destacando: (i) la reducción de sus umbrales (40.000 euros para obras y 15.000 euros para suministros y servicios); (ii) la obligación de justificar que no se está alterando el objeto del contrato para evitar la aplicación de las reglas generales de contratación, y que el contratista no haya suscrito más contratos menores que individual o conjuntamente superen aquellos umbrales; y (iii) la obligación de publicación de la información sobre estos contratos, al menos, trimestralmente (art. 63.4)

<sup>18</sup> El artículo 170 del TRLCSP recoge los supuestos generales de aplicación del procedimiento negociado. Mientras que los artículos 171-174 especifican los supuestos en los que los contratos de obras, de servicios y de suministros pueden adjudicarse por procedimiento negociado.

<sup>19</sup> *“Para la selección de cualquier otro procedimiento, los órganos de contratación deberían sopesar muy cuidadosamente el impacto sobre la competencia derivado de tal decisión, incluso si, con procedimientos alternativos pudiera facilitarse la gestión y acortarse el periodo de tramitación”* ([IPN/CNMC/10/15](#)).

El resto de procedimientos limitan la participación de licitadores en mayor o menor medida:

- En el procedimiento restringido existe una fase previa en la que el órgano de contratación valora el cumplimiento de los requisitos de solvencia y solo los empresarios seleccionados en esta primera fase podrán presentar sus ofertas posteriormente. La ley exige que el número mínimo de candidatos no sea inferior a 5 y permite fijar el número máximo a los que se invitará a presentar una propuesta.
- En el diálogo competitivo, el órgano de contratación elige a una serie de candidatos, previa solicitud de los mismos, con los que establece un diálogo con el fin de desarrollar una o varias soluciones que permitan satisfacer sus necesidades y que sirvan de base para que los aspirantes elegidos presenten una oferta<sup>20</sup>.
- En el procedimiento negociado con publicidad, cualquier entidad interesada puede presentar una oferta para luego someterse a una negociación del contrato, en caso de que sea seleccionada por el órgano de contratación.
- En el procedimiento negociado sin publicidad la entidad contratante se pone en contacto directamente con varias empresas con las que negocia los términos del contrato. En estos procedimientos la regla general es que la Administración consulte al menos a tres empresas que a su juicio cumplen los requisitos de capacidad y solvencia, siempre que ello sea posible, y negocie las cuestiones técnicas y económicas del contrato con cada una de ellas. En la práctica, a pesar de la exigencia del número mínimo de candidatos, es frecuente que se contacte con un número inferior de empresas, derivando en ocasiones en una asignación directa.

El ámbito de aplicación del TRLCSP incluye todos los contratos del Sector Público, considerando como tal la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las entidades que integran la Administración Local, los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas y una serie adicional de entes detallados en el artículo 3 de la norma<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Este tipo de contratos, como establece el artículo 180 del TRLCSP, se podrán utilizar en aquellos contratos particularmente complejos, cuando el órgano de contratación considere que el uso del procedimiento abierto o el restringido no permite una adecuada adjudicación del contrato.

<sup>21</sup> El artículo 3.1 del TRLCSP consideraba sector público a los siguientes entes, organismos y entidades:

- a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local.

## II.2. Las fuentes de información

Para poder analizar el nivel de competencia existente en nuestro sistema de contratación pública, es fundamental garantizar un acceso eficiente a la información y que los datos disponibles sean de calidad, con el fin de que el análisis que se realice sea riguroso y las conclusiones que se extraigan sean válidas.

- En el caso de España, existen distintas fuentes de información sobre aprovisionamiento público. Por una parte, la Administración dispone de un **Registro de Contratos del Sector Público**, creado como soporte para el análisis e investigación de la contratación pública y para cumplir con las obligaciones internacionales en materia de información.

Según el TRLCSP, todos los órganos de contratación, tanto centrales como periféricos, organismos autónomos y restantes Entidades de Derecho Público están obligados a enviar a este registro datos básicos<sup>22</sup>

- 
- b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social.
  - c) Los organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, las Universidades Públicas, las Agencias Estatales y cualesquiera entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas a un sujeto que pertenezca al sector público o dependientes del mismo, incluyendo aquellas que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
  - d) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de entidades de las mencionadas en las letras a) a f) del presente apartado sea superior al 50 por 100.
  - e) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren el artículo 6.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la legislación de régimen local.
  - f) Las fundaciones que se constituyan con una aportación mayoritaria, directa o indirecta, de una o varias entidades integradas en el sector público, o cuyo patrimonio fundacional, con un carácter de permanencia, esté formado en más de un 50 por 100 por bienes o derechos aportados o cedidos por las referidas entidades.
  - g) Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
  - h) Cualesquiera entes, organismos o entidades con personalidad jurídica propia, que hayan sido creados específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil, siempre que uno o varios sujetos pertenecientes al sector público financien mayoritariamente su actividad, controlen su gestión, o nombren a más de la mitad de los miembros de su órgano de administración, dirección o vigilancia.
  - i) Las asociaciones constituidas por los entes, organismos y entidades mencionados en las letras anteriores.

<sup>22</sup> Según el Anexo I del Real Decreto 817/2009 los datos que deben constar en el Registro de Contratos del Sector Público son tipo de contrato, año del contrato, administración contratante, órgano contratante, código identificador del contrato, lugar de ejecución, objeto del contrato, código CPV del objeto del contrato, contratación por lotes, contrato mixto,

de los contratos adjudicados así como, en su caso, sus modificaciones, prórrogas, variaciones de plazos o de precio, su importe final y extinción. Este Registro se erige en el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España, al contener datos de toda la población.

Conforme al art. 333 del TRLCSP el Registro se crea “*para la revisión y mejora continuas de los procedimientos y prácticas de la contratación pública, el análisis de la calidad, fiabilidad y eficiencia de sus proveedores, y la **supervisión de la competencia** y transparencia en los mercados públicos.*” La información publicada en el Registro Público de Contratos es de interés en un sentido amplio, ya que permite tener un conocimiento general de la contratación pública en España.

- La **Plataforma de Contratación del Sector Público** es una plataforma electrónica totalmente actualizada desde la que se da publicidad a las convocatorias de las licitaciones y a sus resultados. Sobre la base del artículo 334 del TRLCSP, los perfiles de contratante de los órganos de contratación del Sector Público Estatal deben integrarse en esta plataforma y difundirse exclusivamente a través de la misma. Por su parte, los perfiles de contratante de los órganos de contratación del Sector Público Autonómico y Local pueden publicar sus licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público o bien en sus propias plataformas de contratación<sup>23</sup>. En este último caso, la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM)<sup>24</sup> exige la interconexión entre las plataformas de las diferentes administraciones y entidades públicas, con el fin de instaurar una única plataforma que centralice la publicidad de la contratación del Sector Público, exigencia que ha sido recogida también en la nueva LCSP<sup>25</sup>.

---

acuerdo marco, publicidad, procedimiento de tramitación, importes del contrato (de licitación, de adjudicación), plazo de ejecución, carácter plurianual, revisión de precios establecida, contratista, fecha de adjudicación y fecha de formalización.

<sup>23</sup> Más información acerca de la ubicación de las plataformas autonómicas en la propia Plataforma de Contratación del Sector Público <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>.

<sup>24</sup> Según la disposición adicional tercera de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de Unidad de Mercado, “*En la Plataforma se publicará, en todo caso, bien directamente por los órganos de contratación o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información de las diferentes administraciones y entidades públicas, la convocatoria de licitaciones y sus resultados de todas las entidades comprendidas en el apartado 1 del artículo 3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*”

<sup>25</sup> El artículo 347.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público establece que “*En cualquier caso, e independientemente de la opción elegida por las Comunidades Autónomas o las Ciudades Autónomas, de entre las señaladas en los dos primeros párrafos del presente apartado, estas deberán publicar, bien directamente o por interconexión con dispositivos electrónicos de agregación de la información en el caso de que*

- Por su parte, en el **Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda** se publican las licitaciones de suministros, obras y servicios que se contratan de forma general (recurriendo a acuerdos marco, contratos centralizados u otros) y con características esencialmente homogéneas<sup>26</sup>. En este tipo de contratos participan los entes, entidades y organismos del Sector Público Estatal.

Las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales o los organismos vinculados a cualquiera de ellas, pueden adherirse a este sistema para adquirir todas o algunas de las categorías de bienes y servicios centralizados que se contraten a través de acuerdos marco.

- Adicionalmente, las CC.AA. y Ciudades Autónomas han establecido sus propias **Plataformas autonómicas**. En concreto, existen plataformas de Castilla-La Mancha, del Govern de Illes Balears, del Gobierno de Cantabria, del Gobierno de Canarias, de la Generalitat Valenciana, de la Junta de Extremadura, del Gobierno de Aragón, de la Junta de Castilla y León, de la Generalitat de Cataluña, del Principado de Asturias, de la Comunidad de Madrid, de la Región de Murcia, de la Junta de Andalucía, del Gobierno Vasco, de La Rioja, de Galicia, del Gobierno de Navarra, de Ceuta y de Melilla.
- Finalmente, a nivel europeo se dispone de otra fuente de información, el **“Tenders Electronic Daily” (TED)**, que es la versión web del Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea dedicado a la contratación pública y supone una fuente de información actualizada sobre convocatorias y resultados de contratos públicos en el Espacio Económico Europeo (EEE). Aquí se publican obligatoriamente las convocatorias de las **licitaciones que superan ciertos umbrales económicos**, regulados por el Reglamento 1177/2009 y que son establecidos en función del tipo de contrato<sup>27</sup>. El poder adjudicador de los contratos publicados en TED

---

*contaran con sus propios servicios de información, la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público”.*

<sup>26</sup> Se trata de bienes o servicios que previamente han sido declarados como homogéneos y susceptibles de compra centralizada. La [Orden HAP/2834/2015](#), de 28 de diciembre, por la que se modifica la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada incluye los productos y servicios incluidos en el ámbito de la central de contratación y las especificidades a tener en cuenta en cada caso.

<sup>27</sup> En el periodo analizado en este documento estos umbrales han variado cada dos años. Por ejemplo, desde el 1 de enero de 2016, están sujetos a regulación armonizada en razón de su importe los contratos de obras y los contratos de concesión de obras públicas cuyo valor estimado sea igual o superior a 5.225.000 euros. Del mismo modo, también lo están los contratos de suministros y los de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 209.000 euros (en aquellos casos en los que el órgano de contratación no pertenece a la Administración General del Estado, sus organismos autónomos o las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social) o cuando su valor estimado es igual o superior a



puede ser la administración central, un organismo local o uno regional de cada Estado perteneciente al EEE.

A efectos de realizar análisis detallados de las dinámicas competitivas en la contratación pública en España, estas fuentes de datos plantean ciertas carencias.

La posibilidad de utilizar el Registro de Contratos del Sector Público como fuente de información para realizar análisis detallados de la competencia en la contratación es limitada, ya que contiene información acerca de un **número reducido de variables** y los resultados difundidos son limitados<sup>28</sup> y, en ocasiones excesivamente **agregados**. En concreto, el Registro no contiene información sobre el número de participantes, variable fundamental para cualquier estudio de la concurrencia, y los datos publicados sobre el procedimiento de adjudicación<sup>29</sup> solo presentan la frecuencia de uso de los procedimientos abierto y restringido, no siendo posible conocer la asiduidad con que se utilizan los distintos procedimientos menos competitivos. Por otra parte, para algunos análisis, los datos del Registro carecen de la **actualidad** suficiente<sup>30</sup>.

Si se quiere disponer de un mayor número de variables de análisis que permitan evaluar la competencia efectiva en el aprovisionamiento público y la eficiencia en la utilización de los fondos públicos, hay que recurrir a otras fuentes de información, como la Plataforma de Contratación del Sector Público, las plataformas de contratación autonómicas o el Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda.

Estas plataformas difunden gran cantidad de información sobre un cuantioso número de licitaciones. Contienen información detallada para cada licitación sobre, entre otros, el número de participantes, el procedimiento de adjudicación utilizado, el presupuesto de la licitación, el valor estimado del contrato, el importe de adjudicación<sup>31</sup>, el adjudicatario de la licitación, el órgano de contratación (*hijo*

---

135.000 euros, en los casos de pertenecer a las administraciones mencionadas (<https://www.boe.es/boe/dias/2015/12/31/pdfs/BOE-A-2015-14343.pdf>).

<sup>28</sup> En 2016 se publicaron exclusivamente dos tablas para cada nivel administrativo: el cruce de Ministerios, Comunidades Autónomas, Entidades Locales, según corresponda, y tipo de contrato, en número y en importe adjudicado. En los años previos a 2013 se publicaba un mayor número de cruces que permitía un análisis más completo del aprovisionamiento público.

<sup>29</sup> En el Registro el procedimiento de adjudicación se divide en tres categorías: abierto, restringido y otros. Esta última clase engloba a los procedimientos negociado sin publicidad, negociado con publicidad, diálogo competitivo y aquellas licitaciones en las que el procedimiento no está asignado. No permitiendo así identificar la frecuencia de uso de cada uno de ellos por separado.

<sup>30</sup> Los últimos datos disponibles en diciembre de 2018 son los relativos a 2016.

<sup>31</sup> En el [Anexo II](#) se presenta una descripción detallada de estas características de la licitación.

y *padre*<sup>32</sup>), el tipo de contrato, el programa de financiación utilizado, el tipo de tramitación o el objeto del contrato.

No obstante, se detecta una importante falta de supervisión y control sobre la información publicada en las mismas, lo que deriva, con carácter general, en la **falta de datos**. A pesar de la obligatoriedad de publicar la convocatoria de las licitaciones y sus resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, determinada por la LGUM y por la vigente Ley de Contratos del Sector Público, existe un déficit de licitaciones<sup>33</sup>. Según los estudios realizados por Transparencia Internacional España y el Observatorio de Contratación Pública sobre la publicación de contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público<sup>34</sup>, se percibe un nivel de cumplimiento reducido por parte de algunas entidades públicas. Los últimos datos disponibles, relativos a mayo de 2017, indican que tan solo el 51% de los Ayuntamientos y el 59% de las Comunidades Autónomas cumplen con la normativa y publican sus convocatorias de licitación y resultados en la Plataforma de Contratación.

Además, la falta de control deriva en ocasiones en **cifras erróneas u omitidas**. Para poder realizar un estudio preciso del aprovisionamiento público es necesario detectar erratas y comprobar la consistencia de los datos. En concreto, se observa que el número de participantes en el procedimiento, variable fundamental desde la óptica de la competencia, se omite en muchos de los resultados de las licitaciones. Lo mismo ocurre con el importe de adjudicación de la licitación, otra variable de publicación obligatoria y de elevado interés, que con cierta frecuencia no se publica en los resultados del contrato.

Mención especial reciben los **modificados contractuales**, pues no se dispone de información pública sobre los mismos y ello imposibilita conocer el precio final que la Administración paga por la correspondiente obra, servicio o suministro. En el caso concreto de los contratos de obras, disponer de información sobre estos modificados es especialmente relevante, dada su frecuencia de ocurrencia y su elevada importancia en términos de precios.

Habida cuenta de estas carencias, para realizar el presente estudio la CNMC ha tenido que realizar una intensa labor para integrar la información de las licitaciones publicadas en las distintas fuentes de información, utilizando

---

<sup>32</sup> Se distingue entre el órgano de contratación “hijo” y el órgano de contratación “padre” (estructura orgánica a la que se adscribe el primero).

<sup>33</sup> Un avance positivo incluido en la nueva Ley de Contratos es su artículo 39, que establece que será **causa de nulidad del contrato** “*la falta de publicación del anuncio de licitación en el perfil de contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en los servicios de información similares de las Comunidades Autónomas, en el «Diario Oficial de la Unión Europea» o en el medio de publicidad en que sea preceptivo, de conformidad con el artículo 135.*”

<sup>34</sup> <https://transparencia.org.es/informe-sobre-cumplimiento-por-las-instituciones-publicas-de-la-normativa-legal-sobre-contratos/>

principalmente información procedente de la Plataforma de Contratación del Sector Público, del Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda y de algunas plataformas de contratación autonómicas.

### **II.3. Hechos estilizados sobre los procedimientos de contratación en España**

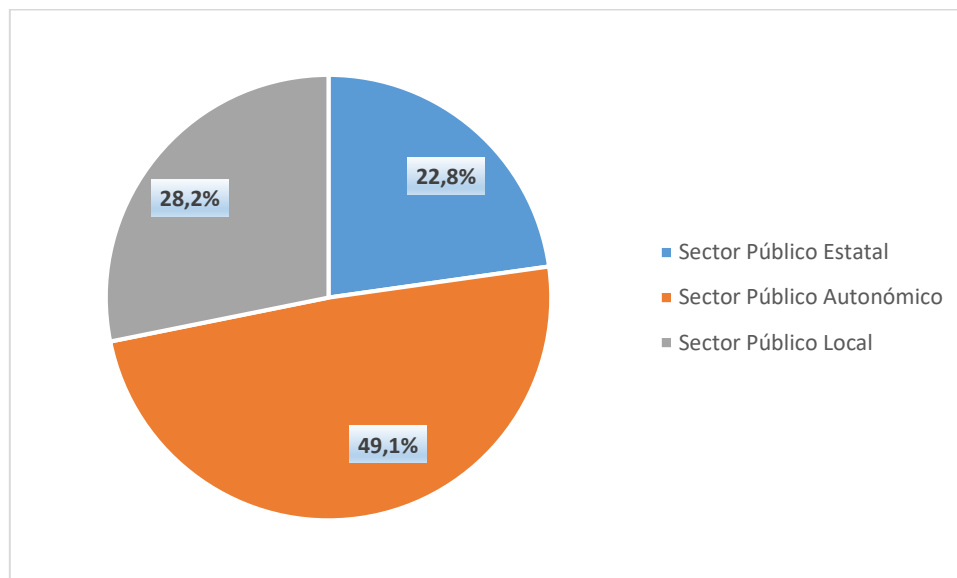
Los datos disponibles en el Registro de Contratos del Sector Público permiten detectar algunas tendencias generales de la contratación pública en España y del uso de los diferentes procedimientos de contratación. Debe tenerse en cuenta que el análisis se efectúa exclusivamente a partir de los datos del Registro de Contratos del Sector Público, que omite algunas formas de aprovisionamiento público<sup>35</sup>. Además, se ha excluido del análisis a los contratos menores.

En España existe un **elevado grado de descentralización de la contratación pública**. Así, en el periodo 2012-2016, en términos de importe adjudicado, la contratación estatal supone el 22,8% del total, mientras que la autonómica y la local suponen, respectivamente, el 49,1% y el 28,2% del total (gráfico 1).

---

<sup>35</sup> En concreto, no se incluyen datos sobre el aprovisionamiento realizado por las Administraciones Públicas a través del uso de **medios propios**, ni información sobre los **contratos basados** en los acuerdos marco. Además, aunque hay obligación de que todos los contratos públicos se registren en el Registro de Contratos del Sector Público, se desconoce si efectivamente todos los contratos están registrados al no existir procedimientos efectivos de control en este sentido.

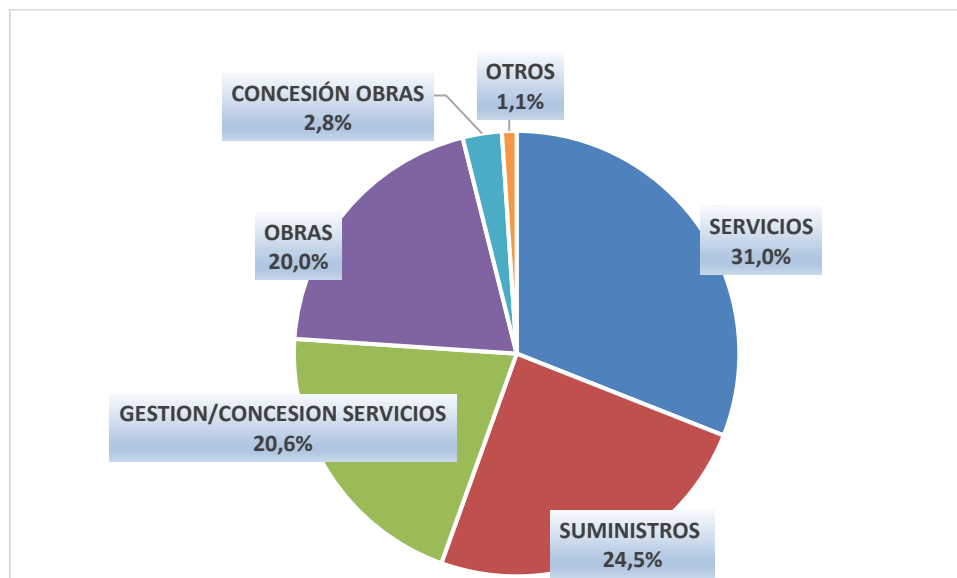
**Gráfico 1. Distribución importe total de la contratación pública en España por nivel administrativo. 2012-2016**



Fuente: Registro de contratos del Sector Público.

Atendiendo al tipo de contrato, como puede observarse en el gráfico 2, los contratos de servicios son los que representan un mayor importe del total (el 31,0%), seguidos de los de suministros (24,5%), gestión/concesión de servicios (20,6%) y obras (20,0%).

**Gráfico 2. Distribución del importe total de la contratación pública en España por tipo de contrato. 2012-2016**

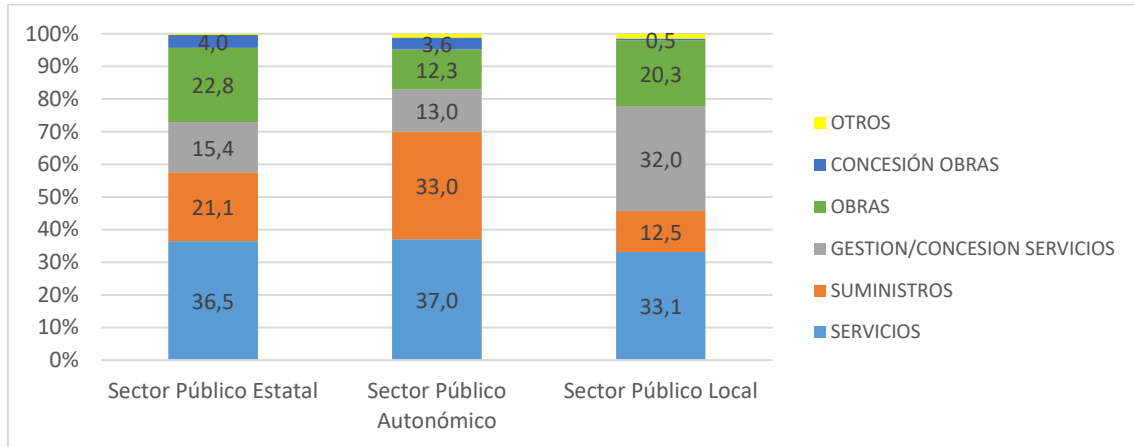


Nota: la categoría Otros engloba los contratos administrativos especiales, los de colaboración entre el sector público y el sector privado y una categoría también denominada Otros del propio Registro.

Fuente: información proporcionada por el Registro de contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

La distribución de la contratación por tipos de contrato presenta algunas diferencias según los distintos niveles de gobierno (gráfico 3). Así, los dos tipos de contratos a los que el Sector Público Estatal dedica proporcionalmente más fondos son los de servicios (36,5%) y los de obras (22,8%). En el Sector Público Autonómico, son los de servicios (37,0%) y suministros (33,0%). En el Sector Público Local, los mayores porcentajes se destinan a los contratos de servicios (33,1%) y a los contratos de gestión o concesión de servicios (32,0%).

**Gráfico 3. Distribución del importe total de la contratación pública en España por tipo de contrato y por nivel administrativo. 2012-2016**

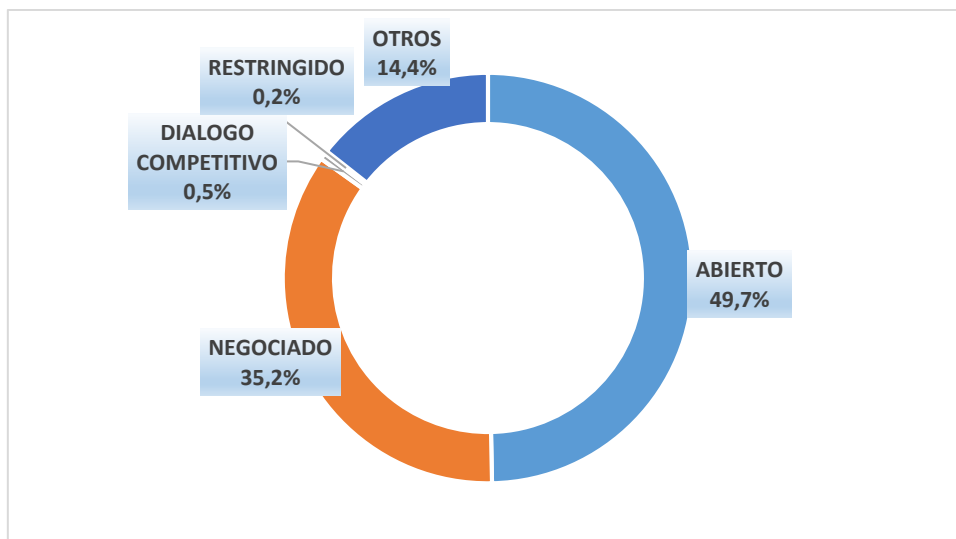


Nota: la categoría Otros engloba los contratos administrativos especiales, los de colaboración entre el sector público y el sector privado y una categoría también denominada "Otros" del propio Registro.

Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

Atendiendo a los procedimientos de contratación, el procedimiento abierto es el más utilizado, representa el 49,7% de los contratos. Le sigue en importancia el procedimiento negociado (35,2% de contratos), teniendo los demás procedimientos un menor peso (gráfico 4).

**Gráfico 4. Distribución del importe total de la contratación pública en España por tipo de procedimiento de contratación (en número). 2012-2016**



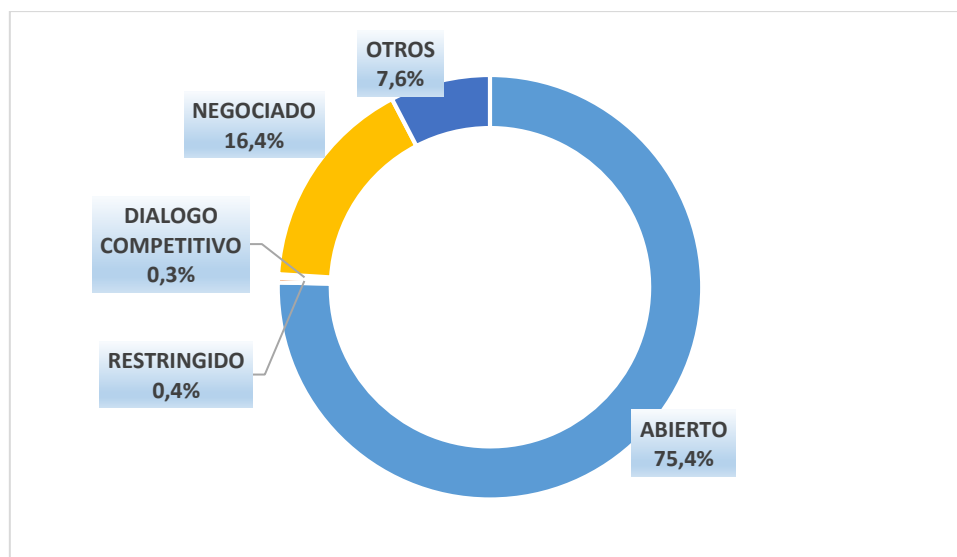
Nota: a partir de la información enviada por los organismos públicos al Registro no se puede distinguir entre negociados con publicidad y sin publicidad. La categoría "Otros" incluye

aquellos contratos en los que el comunicante elige esta opción o no identifica ningún procedimiento de adjudicación.

Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

En términos de importe de los contratos, la mayor parte de la contratación pública en España se realiza mediante el procedimiento abierto (75,4%). El negociado supone el 16,4% del importe (gráfico 5)<sup>36</sup>.

**Gráfico 5. Distribución del importe total de la contratación pública en España por tipo de procedimiento de contratación (en valor). 2012-2016**



Nota: a partir de la información enviada por los organismos públicos al Registro no se puede distinguir entre negociados con publicidad y sin publicidad. La categoría “Otros” incluye aquellos contratos en los que el comunicante elige esta opción o no identifica ningún procedimiento de adjudicación.

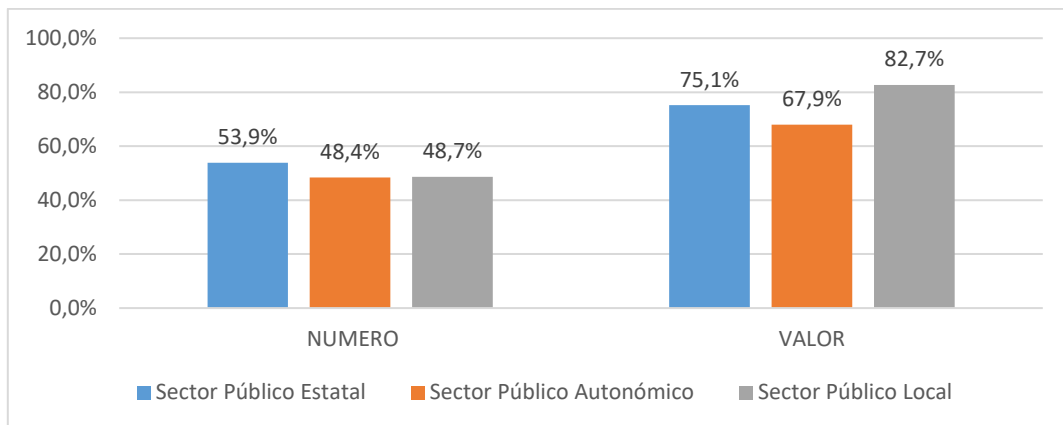
Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

Si este análisis se realiza por nivel administrativo, se observa un mayor uso de los procedimientos abiertos en el ámbito estatal que en el ámbito autonómico y local (gráfico 6). **En estos años las Comunidades Autónomas son las que recurren con menor frecuencia a los procedimientos abiertos, tanto en número como en valor.** En concreto, en el periodo analizado, el 48,4% de los

<sup>36</sup> Debe recordarse que, en el caso de los contratos sujetos al TRLCSP, el procedimiento abierto es, junto al restringido, un procedimiento ordinario (art. 138.2 TRLCSP), mientras que el procedimiento negociado es excepcional ya que la Ley delimita los supuestos establecidos para su utilización (arts. 170 y ss.)

contratos autonómicos se asignan mediante procedimientos abiertos, mientras que esto ocurre en el 48,7% de los contratos locales y en el 53,9% de los estatales. En términos de importe, el 67,9% del presupuesto autonómico destinado a la contratación pública usa procedimientos abiertos, esto ocurre con el 75,1% del correspondiente presupuesto estatal y con el 82,7% del presupuesto a nivel local.

**Gráfico 6. Porcentaje medio de procedimientos abiertos por nivel administrativo. 2012-2016**

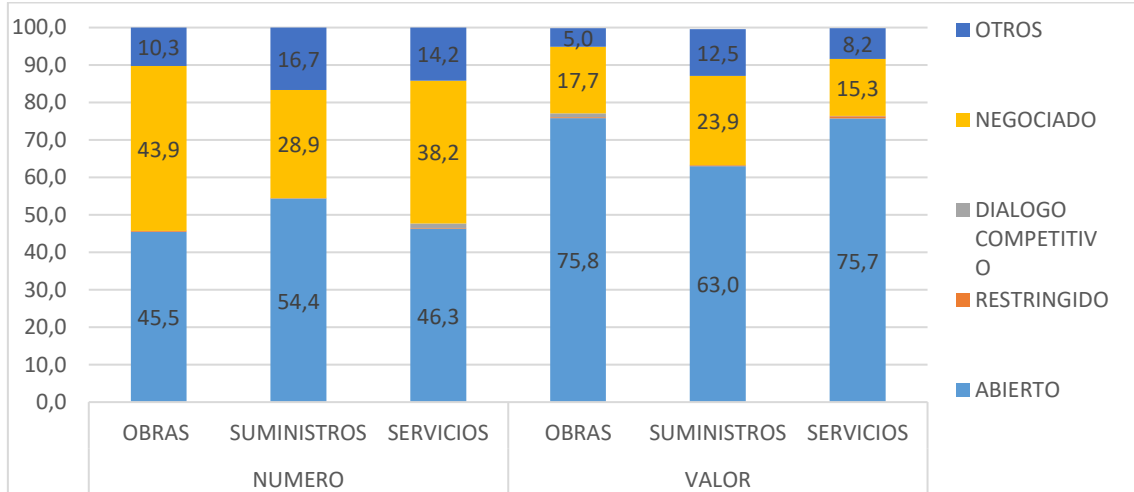


Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

Si se analiza simultáneamente el tipo de procedimiento y el tipo de contrato (gráfico 7) se observa que en la contratación de obras es donde se utiliza con menor frecuencia el procedimiento abierto (en un 45,5% de los casos), seguido de la contratación de servicios (en un 46,3% de los contratos) y por último en la contratación de suministros (en un 54,4% de los casos). En términos de importe, se detecta lo contrario, en los contratos de obras y servicios es donde más frecuentemente se utiliza el procedimiento abierto, en un 75,8% y 75,7%, respectivamente, mientras que en los contratos de suministros su uso desciende hasta el 63%.



**Gráfico 7. Uso de los distintos procedimientos por tipo de contrato. 2012-2016**

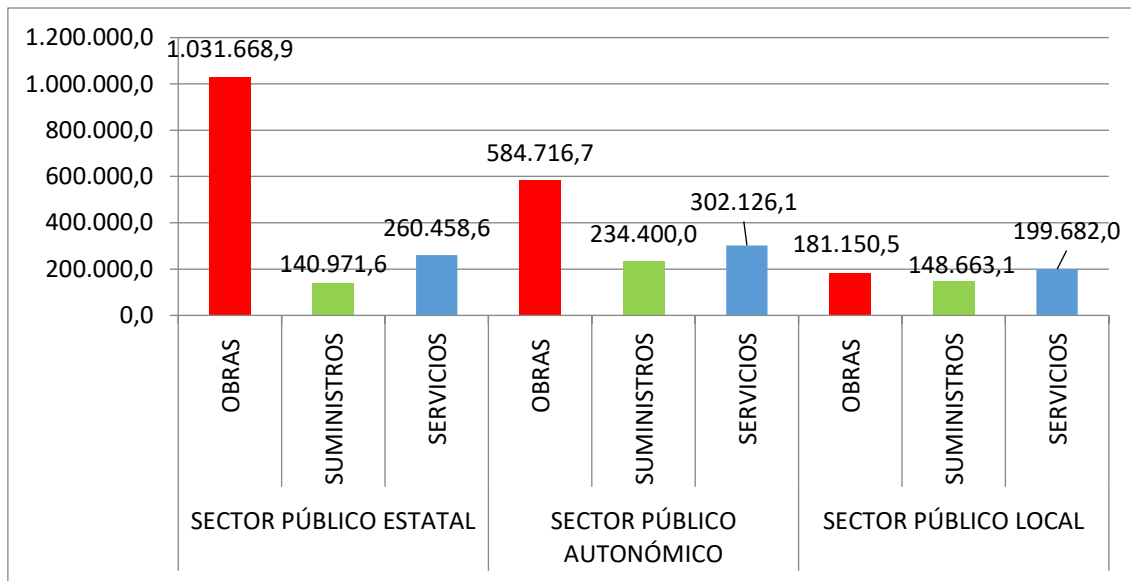


Nota: La categoría “Otros” incluye aquellos contratos en los que el comunicante elige esta opción o no identifica ningún procedimiento de adjudicación.

Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

En términos de importe de los contratos se detecta (gráfico 8) que el importe medio de los contratos de obras del Sector Público Estatal es bastante superior al del resto de ámbitos administrativos, mientras que en el caso de los contratos de suministros y servicios el importe medio que paga por estos contratos el Sector Público Autonómico es superior al importe medio pagado por el Sector Público Estatal y Local.

**Gráfico 8. Importe medio de los contratos por nivel administrativo. 2012-2016**



Fuente: información proporcionada por el Registro de Contratos del Sector Público. Datos provisionales a fecha 19/12/2018 según la información proporcionada por las Administraciones Públicas.

### III. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

#### III.1. Datos descriptivos de los procedimientos de contratación

##### III.1.1. Muestra de estudio

Para poder llevar a cabo el análisis que se muestra a continuación, la CNMC ha integrado información sobre las distintas licitaciones publicadas en la Plataforma de Contratación del Sector Público, en el Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda y en algunas plataformas de contratación autonómicas.

Sin embargo, el análisis ha revelado que en ocasiones la información publicada en las plataformas de contratación autonómicas incluye datos no estructurados difíciles de tratar estadísticamente, por lo que, para garantizar homogeneidad e información comparable, se han considerado exclusivamente los contratos cuyo origen es la Plataforma de Contratación del Sector Público o el Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda<sup>37</sup>.

La Plataforma de Contratación del Sector Público y el Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda incluyen licitaciones del Sector Público Estatal, pero también licitaciones de la administración local y autonómica. Sin embargo, en el caso de los contratos celebrados a nivel local o autonómico, se ha detectado un posible sesgo de la muestra: el porcentaje (en número y en valor) de procedimientos abiertos publicados en estas plataformas por parte de los órganos de contratación autonómicos y locales presenta algunas diferencias con lo recogido en el Registro Público de Contratos. Este sesgo no se produce en el ámbito estatal, donde el porcentaje de procedimientos abiertos en la muestra, tanto en número como en valor, es muy similar al dato observado en el Registro<sup>38</sup>. Por un criterio de prudencia, con el fin de garantizar que los resultados obtenidos son representativos de la población, se ha centrado el análisis en los procedimientos de contratación del ámbito del Sector Público Estatal<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Existe un **déficit de licitaciones publicadas en las plataformas de contratación**. Según los estudios realizados por Transparencia Internacional España y el Observatorio de Contratación Pública sobre la publicación de contratos y licitaciones en la Plataforma de Contratación del Sector Público (<https://transparencia.org.es/informe-sobre-cumplimiento-por-las-instituciones-publicas-de-la-normativa-legal-sobre-contratos/>), se percibe un nivel de cumplimiento reducido por parte de algunas entidades públicas. Los últimos datos disponibles, relativos a mayo de 2017, indican que tan solo el 51% de los Ayuntamientos y el 59% de las Comunidades Autónomas cumplen con la normativa y publican sus convocatorias de licitación y resultados en la Plataforma de Contratación.

<sup>38</sup> Más detalles en el Anexo III.

<sup>39</sup> Se están considerando aquellos lotes en los que el órgano de contratación pertenece a la Administración General del Estado o bien a organismos de la Administración Central.

Por otra parte, la muestra excluye los contratos menores, buscando conseguir una mayor homogeneidad<sup>40</sup>. Tampoco incluye los contratos derivados de acuerdos marco, puesto que a partir de la información que se publica sobre ellos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o en el Portal de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda no es posible determinar el procedimiento de contratación utilizado<sup>41</sup>. Ocurre lo mismo con las encomiendas a los medios propios, que no se incluyen por no disponerse de esta información en las fuentes de datos<sup>42</sup>.

Sobre el conjunto de datos disponibles tras los ajustes mencionados, ha sido necesario realizar algunos ajustes adicionales para el análisis econométrico. En primer lugar, el estudio se ha limitado a los años 2012-2017, puesto que gran parte de las licitaciones publicadas en el año 2018 no han sido adjudicadas aún, y además se produce un importante cambio normativo (la entrada en vigor de la nueva LCSP en marzo de 2018) que puede afectar a los resultados. En segundo lugar, se han eliminado las licitaciones del periodo 2012-2017 que no están adjudicadas, puesto que no contienen ni el importe de la oferta ganadora ni el número de participantes presentados, variables fundamentales para el análisis planteado.

Algunas licitaciones están fraccionadas en lotes ya que, según el artículo 86 del TRLCSP, esta división se permite siempre que los lotes sean susceptibles de

---

<sup>40</sup> Como se ha señalado en el apartado II.1, en estos contratos se exceptúa a la adjudicación de gran parte de las exigencias de expediente y de todas las relativas a procedimiento de adjudicación. La nueva LCSP ha limitado su uso.

<sup>41</sup> En numerosos Informes (INF) sobre borradores de pliegos de contratación centralizada que han sido objeto de análisis por la CNMC, se ha reclamado una única plataforma de publicidad de los acuerdos marco y sus correspondientes contratos basados. Por ejemplo, en el [INF/CNMC/072/17](#) relativo al acuerdo marco 8/2016 para el suministro de sistemas y elementos de seguridad. Pueden consultarse el resto de informes y otras actuaciones de la CNMC en materia de contratación pública en ["Recomendaciones en aprovisionamiento público"](#).

<sup>42</sup> En relación con las encomiendas (hoy, encargos) a los medios propios, ha de tenerse en cuenta que este tipo de negocios jurídicos entre un poder adjudicador y su medio propio – entendido como entidad del sector público, de naturaleza administrativa o mercantil creada al efecto por aquélla- son consideradas de naturaleza no contractual. En consecuencia, al tratarse de relaciones internas o instrumentales entre un poder adjudicador que atribuye un encargo a su medio propio, escapan de la regla general de concurrencia a la que se someten los procedimientos para la adjudicación de los contratos públicos. Por ello desde el punto de vista de la competencia, la principal característica de esta figura es su carácter directo, es decir, su sustracción de los procedimientos de licitación pública, y por tanto de la concurrencia competitiva, al igual que sucede con los contratos menores. Precisamente, el recurso a los encargos a medios propios, ante la falta de competencia que implica, el alcance generalizado en su uso y la falta de transparencia sobre su utilización, ha motivado que las autoridades de competencia -al igual que otros organismos supervisores- hayan analizado este instrumento. Véase, en este sentido, el Estudio de la CNC (hoy CNMC) "Los medios propios y las encomiendas de gestión: implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia" (2013).

utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto. Por ello, se ha seleccionado como unidad de análisis el lote y, en aquellos casos en los que la licitación no está dividida en lotes, se equipara la licitación unilote a un lote. Así, se obtiene una muestra inicial de 88.531 lotes.

De este conjunto de datos se han suprimido los lotes que, por error u omisión, no contienen información sobre las variables de relevancia. En concreto, hay 25.767 lotes con valores omitidos o nulos en el importe del lote, en el importe de adjudicación o en el número de participantes<sup>43</sup>, que se excluyen del estudio. Además, se eliminan 4.741 lotes en los que se han detectado incongruencias en relación con los precios (el importe de adjudicación es superior al importe del lote, el importe de adjudicación es superior al valor estimado del contrato o bien hay algún posible error).

Adicionalmente, de este conjunto de lotes se han suprimido los relativos a la contratación autonómica y local, por la falta de representatividad comentada previamente, de manera que, tras la depuración, la muestra final de la que se ha dispuesto para efectuar el análisis econométrico comprende 35.907 lotes.

Este conjunto de datos incluye información abundante sobre un número elevado de licitaciones, relativas al periodo 2012-2017. En concreto, incluye las siguientes variables utilizadas en el análisis (detalladas en el Anexo II): el órgano de contratación (padre e hijo), el tipo de contrato, el procedimiento de contratación, el tipo de tramitación, el código CPV del objeto del contrato, el estado de la licitación, el resultado de la licitación, el programa de financiación, el valor estimado del contrato, el importe de la licitación y del lote, el importe de adjudicación y el número de licitadores presentados.

### *III.1.2. Análisis descriptivo de la muestra*

A partir de la muestra final de estudio<sup>44</sup> se pueden extraer las siguientes conclusiones:

#### 1. Número de participantes

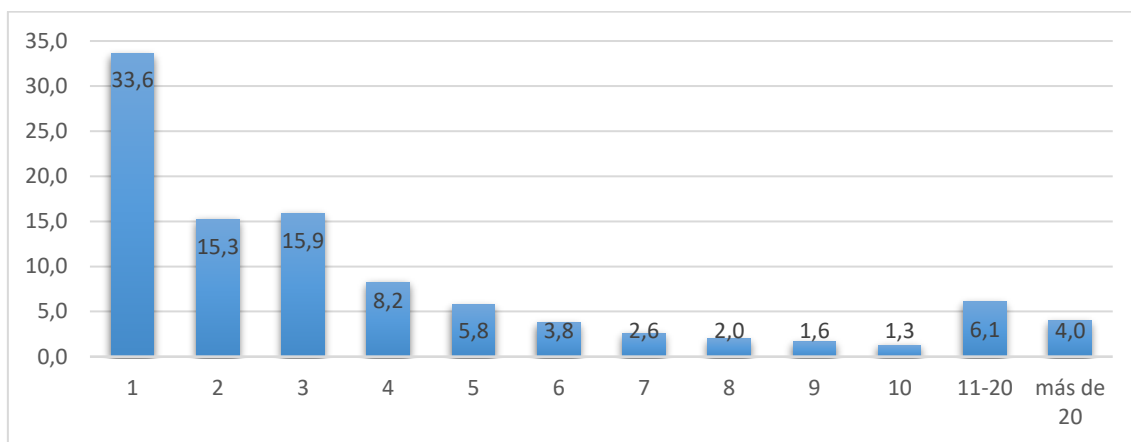
Los datos revelan (gráfico 9) que **la intensidad de la competencia es reducida en los procesos de contratación del Sector Público Estatal: en un 33,6% de los casos solo hay un licitador**, en un 15,3% de los casos hay dos ofertas y en un 15,9% de los casos tres ofertas. **Únicamente en el 35,3% de los lotes el número de participantes es mayor o igual a cuatro.**

---

<sup>43</sup> La variable más afectada por la falta de información es el número de participantes. En la muestra analizada esta variable tiene casi 19.000 valores omitidos.

<sup>44</sup> De este conjunto de datos se han suprimido también *outliers* (datos atípicos).

**Gráfico 9. Distribución del número de participantes por lote. 2012-2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

El número medio de participantes por lote varía considerablemente según cuál sea el tipo de contrato, el tipo de procedimiento o el órgano de contratación. Por ejemplo, por tipo de contrato, se observa que a un contrato de obras se presentan de media 12,2 licitadores, mientras que en un contrato de servicios la participación media se reduce a 4,5 empresas y en uno de suministros a 2,6 empresas<sup>45</sup>.

También se percibe que en los contratos con presupuestos más elevados hay una mayor presencia de participantes. Concretamente, en el primer decil del presupuesto del lote el número medio de participantes es de 2,5 empresas, mientras que en el último decil la participación media asciende a 10,8 empresas<sup>46</sup>.

Si el análisis se realiza por tipo de procedimiento, se observa, como es de esperar por cuantía y exigencias normativas, una mayor concurrencia en los procedimientos abiertos, a los que se presentan de media 7,0 empresas. Mientras que los procedimientos negociados con publicidad tienen una participación media de 3,8 operadores y los negociados sin publicidad de 2,3 operadores<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> Cuando los datos son muy heterogéneos y hay posibilidad de valores extremos, como es nuestro caso, es más recomendable recurrir a la mediana que a la media. En nuestro conjunto de datos la mediana del número de participantes en los contratos de obras se sitúa en 6 licitadores, mientras que en un contrato de servicios disminuye hasta 3 empresas y en uno de suministros a 2 empresas. Se han considerado solo los tipos de procedimiento con una mayor presencia en la muestra (suministros, servicios y obras).

<sup>46</sup> La mediana del número de participantes en el primer decil es 2, mientras que en el último decil es 4.

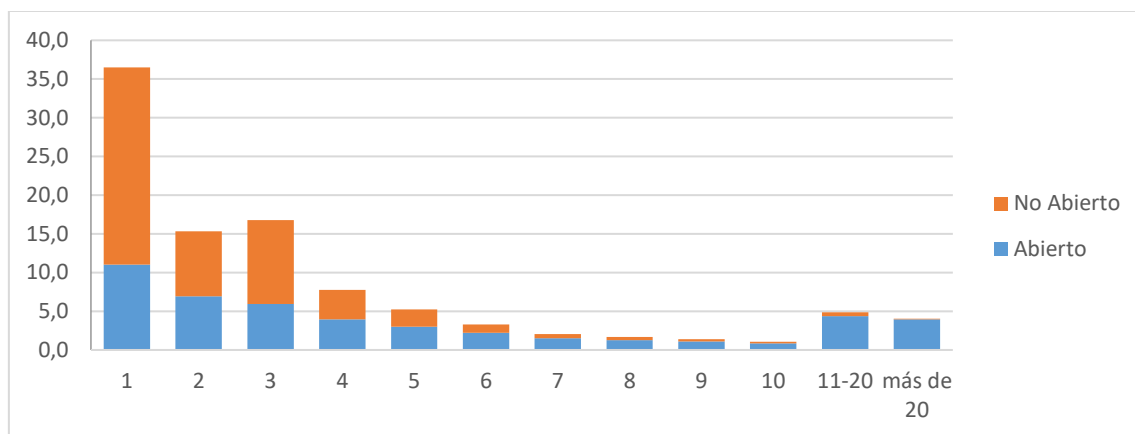
<sup>47</sup> La mediana del número de participantes en los procedimientos abiertos es de 4 licitadores, en los negociados con publicidad de 3 licitadores, mientras que en los procedimientos negociados sin publicidad es de 2 licitadores.

## 2. Contratos con un único participante

Se han analizado con mayor detalle los contratos con un único participante, con el fin de identificar las causas del menor nivel de competencia.

Como puede observarse en el gráfico 10, estos contratos se adjudican principalmente mediante procedimientos no abiertos. Esta tendencia se observa también para los casos en los que participan 2 y 3 licitadores. En los contratos con un único participante, se utiliza el negociado sin publicidad en el 61,2% de los casos, y el abierto se usa en el 32,4% de los casos.

**Gráfico 10. Distribución del número de participantes por procedimiento de adjudicación. 2012-2017**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Por lo general se observa (tabla 1) que los contratos con un único participante suelen ser contratos de cuantías reducidas. Así, en el caso de los contratos negociados sin publicidad, la mediana del presupuesto se sitúa en casi 59.000€, en los contratos negociados con publicidad, asciende a 80.000€ y en los contratos abiertos, la mediana alcanza los 121.776,8€.

**Tabla 1. Mediana del presupuesto del contrato (contratos con un único participante) por tipo de procedimiento. 2012-2017**

Tipo Procedimiento	Mediana del presupuesto del contrato (euros)
Abierto	121.776,80
Negociado sin publicidad	80.000
Negociado con publicidad	58.680,80
Restringido	278.793,90

Nota: se utiliza la mediana del presupuesto dado que la media se ve muy afectada por los valores extremos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Los órganos de contratación que tienen contratos con un único participante con mayor frecuencia (tabla 2) son los relacionados con el ámbito de la defensa<sup>48</sup>, el ámbito de la cultura, la AEAT y el IMSERSO.

**Tabla 2. Órganos de contratación que tienen con más frecuencia contratos con un único participante. 2012-2017.**

Órgano de contratación padre	Porcentaje
Ejército de tierra	18,1
Ejército del aire	7,2
Armada	5,1
S. de E. de defensa	5
Ministerio de defensa	3,9
S. de E. de cultura	3
Subsecretaría de defensa	2,8
Agencia Estatal de Administración Tributaria	2,5
S.Gral de Instituciones penitenciarias	2,5
Instituto de mayores y servicios sociales	2,3

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Por su parte, los órganos de contratación relativos al ámbito de la defensa principalmente obtienen la participación de una única empresa en los contratos cuyo objeto es: servicios de reparación y mantenimiento (CPV 50), equipo de seguridad, extinción de incendios, policía y defensa (CPV 35), servicios TI (CPV 72), equipos de transporte y productos auxiliares (CPV 34) y equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal (CPV 33).

<sup>48</sup> Se debe tener en cuenta que la regulación específica sobre contratos en los ámbitos de la defensa y de la seguridad (la [Ley 24/2011](#)) determina el procedimiento negociado con publicidad como ordinario, de ahí su frecuencia. Igualmente, debido a las características especiales de determinadas adquisiciones en estos ámbitos hacen que el procedimiento negociado sin publicidad por razones técnicas sea un procedimiento al que se acude con cierta asiduidad. Si bien en los procedimientos negociados hay que invitar al menos a tres candidatos, habrá supuestos en los que no sea posible debido a las condiciones de mercado, como prevé la Ley. En igual sentido, en otros ámbitos como la cultura y los servicios sociales que presentan determinadas particularidades, como la existencia de derechos exclusivos o reservas de participación, se constata un menor número de licitadores.



**Tabla 3. Contratos del ámbito de la defensa con un único participante por objeto del contrato. 2012-2017.**

Objeto del contrato (CPV)		frecuencia
50	Servicios de reparación y mantenimiento	17,7
35	Equipo de seguridad, extinción de incendios, policía y defensa	9,8
72	Servicios TI: consultoría, desarrollo de software, Internet y apoyo	7,3
34	Equipos de transporte y productos auxiliares	6,5
33	Equipamiento y artículos médicos, farmacéuticos y de higiene personal	6,2

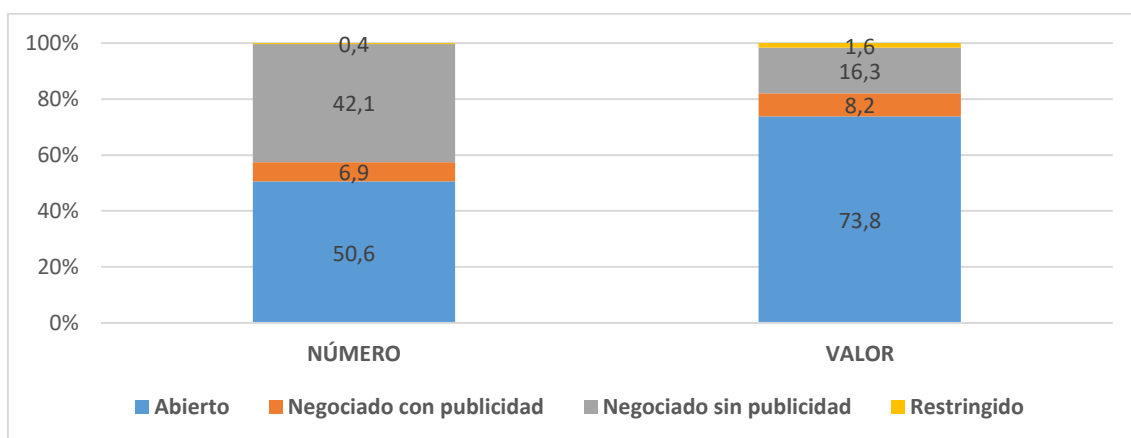
Nota: la frecuencia de ocurrencia se calcula sobre el total de contratos de los órganos de contratación vinculados a defensa

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

### 3. Utilización de procedimientos de contratación

En relación con los procedimientos de contratación, se observa que **los mecanismos de licitación más utilizados durante estos años son el abierto (50,6% de lotes) y el negociado sin publicidad (42,1% de los casos)**. Se recurre a los contratos negociados con publicidad en un 6,9% de las ocasiones, a los restringidos en un 0,4% y al diálogo competitivo en un 0,01%. En términos de valor, el procedimiento más frecuente es el abierto (73,8% de los lotes), seguido del negociado sin publicidad (16,3% de los lotes) y del negociado con publicidad (8,2%). El procedimiento restringido se usa en un 1,6% de los contratos y el diálogo competitivo en el 0,04% (gráfico 11).

**Gráfico 11. Frecuencia de uso de los procedimientos de contratación. 2012-2017**

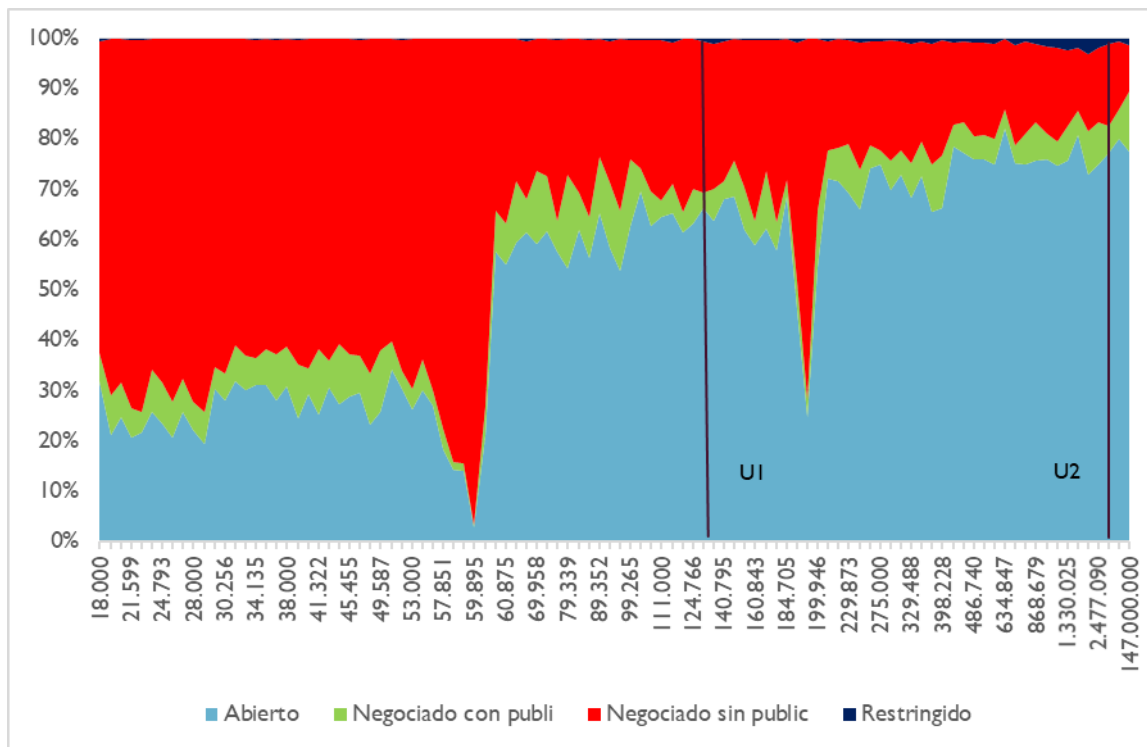


Nota: no se representa el procedimiento diálogo competitivo por su presencia reducida.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

En relación con este último resultado, es interesante mostrar la distribución del uso de los distintos procedimientos de contratación por percentil<sup>49</sup> (gráfico 12).

**Gráfico 12. Distribución del procedimiento de contratación por percentil del presupuesto del lote. 2012-2017**



Nota: no se representa el procedimiento diálogo competitivo por su presencia reducida.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

A partir de este gráfico se pueden destacar varios hechos:

- En primer lugar, se observa que muchos de los contratos celebrados son de cuantías reducidas<sup>50</sup>.
- En segundo lugar, **en los contratos de importe reducido se recurre con mucha frecuencia a los contratos negociados sin publicidad**, mientras que en los contratos de importes elevados el procedimiento abierto es el usado con mayor asiduidad.

<sup>49</sup> Los percentiles son los 99 valores que dividen un conjunto de datos en 100 partes iguales. Por ejemplo, el percentil 20 es el valor que deja a su izquierda el 20% de los datos de la muestra mientras que el percentil 50 (o mediana) es el valor que deja a su izquierda el 50% de los datos de la muestra, es decir, aquel valor que divide a la muestra a la mitad.

<sup>50</sup> En concreto, el percentil 50, que deja por debajo a la mitad de los contratos, se sitúa en 92.389€.

- En tercer lugar, la frecuencia de uso del procedimiento restringido y del procedimiento negociado con publicidad es relativamente estable a lo largo de los distintos percentiles, aunque en el caso del procedimiento restringido sí que se detecta cierto crecimiento en su empleo conforme se incrementa el importe del contrato.
- En cuarto lugar, hay que reseñar el **efecto umbral detectado en los 60.000 y en los 200.000 euros**. Según el TRLCSP, se permite acudir al procedimiento negociado sin la publicación previa del anuncio de licitación, entre otros supuestos, en aquellos casos en que el contrato de servicios o de suministros no supere los 60.000€ y en aquellos contratos de obras que no superen los 200.000€<sup>51</sup>. A la vista del gráfico, se detecta que **casi el 100% de los contratos cuyas cuantías se sitúan entre los 59.500 y los 60.000 euros se asignan mediante este procedimiento sin publicidad. Esto ocurre en aproximadamente el 70% de los contratos cuya cuantía oscila entre los 199.500 y los 200.000 euros**.

Este gráfico resulta también muy útil para comparar los datos disponibles en la CNMC con los datos publicados en TED. En el gráfico se representan el umbral armonizado para los contratos de servicios y suministros (U1) y el correspondiente a los contratos de obras y de concesión de obras públicas (U2), a partir de los cuales hay obligatoriedad de publicar las licitaciones en TED. Como queda patente, en el caso español las licitaciones contenidas en TED son licitaciones tramitadas principalmente mediante procedimientos abiertos, donde, por lo general, se obtiene una participación más elevada que en los contratos de cuantías más reducidas. Por lo tanto, una de las ventajas de la muestra de la CNMC respecto a TED es que la primera contiene los contratos de todo el espectro disponible de contratos<sup>52</sup>.

Tras ver la distribución de uso de los distintos procedimientos en función de su cuantía, conviene detectar también en qué ámbitos se usan más los procedimientos negociados sin publicidad y en cuáles los procedimientos abiertos.

- En relación con los contratos negociados sin publicidad, si los mismos se clasifican en función del CPV de su objeto de contrato, se observa que el 13,4% del total de negociados sin publicidad se utiliza en los Servicios de

---

<sup>51</sup> Con el fin de evitar la falta de transparencia derivada del uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía, el mismo se ha suprimido de nuestro ordenamiento jurídico con la nueva Ley de Contratos del Sector Público, y se ha creado, como alternativa, una tramitación simplificada del procedimiento abierto. Esto se ha valorado muy positivamente desde la CNMC en el IPN/CNMC/10/15.

<sup>52</sup> Según una estimación realizada por Gamir (2015), el porcentaje de contratos (incluyendo ámbito estatal, autonómico y local) situados por debajo de los umbrales armonizados, y por lo tanto no publicitados en TED, se situó, en España, en el 83,8% de media para los años 2010, 2011 y 2012.

Reparación y Mantenimiento (CPV 50), un 13,3% en los Trabajos de Construcción (CPV 45), un 7,5% del total en los Servicios TI, como consultoría, desarrollo de software (CPV 72), y un 4,7% del total en Equipo de laboratorio, óptico y de precisión (CPV 38).

- Por su parte, los procedimientos abiertos se usan con mayor frecuencia en los Trabajos de Construcción (CPV 45), un 12,8%; en los Servicios a empresas: legislación, mercadotecnia, asesoría y selección de personal (CPV 79), un 8,5%; en los Servicios de arquitectura, construcción, ingeniería e inspección (CPV 71), un 7,34%, y en los Servicios de alcantarillado, basura, limpieza y medio ambiente (CPV 90), un 7,0%.

### 3. Importes de adjudicación

Una de las variables más interesante, desde el punto de vista de la eficiencia económica, es el importe de adjudicación, que indica el precio de la oferta ganadora del contrato. En la literatura económica, para analizar las ofertas ganadoras de las licitaciones públicas, se recurre con frecuencia al coeficiente de adjudicación, que es el cociente entre el importe de adjudicación y el importe de la licitación<sup>53</sup> o bien a su complementario, la baja. Un valor del 80% del coeficiente de adjudicación significa que la empresa ganadora ha realizado una baja del 20% respecto al importe de la licitación.

**Según los datos de la muestra, la baja media tiende a aumentar conforme se incrementa el número de participantes:** en los lotes con un único participante se obtiene una baja media del 3,3%; si la participación asciende a tres operadores entonces el descuento medio se eleva hasta el 12,2%; con 6 participantes la baja media alcanza el 20,2%, y en los lotes con 10 licitadores, el descuento medio asciende al 27,1%.

Asimismo, es muy útil analizar la variación de la baja ganadora media ante cambios en el procedimiento de adjudicación. En la tabla 1 se exhibe el número de participantes en el lote, el coeficiente de adjudicación y la baja ganadora por procedimiento de adjudicación. Se observa que los procedimientos abiertos obtienen un mayor número medio de participantes, un coeficiente de adjudicación medio menor y una baja ganadora media más ventajosa, mientras que los procedimientos negociados muestran una menor presencia de competidores y ofertas económicas inferiores.

En concreto, **el procedimiento abierto, que es el que genera una mayor competencia en precio, obtiene, de media, una baja del 17,2% y la**

---

<sup>53</sup> El importe o precio de licitación es la cantidad máxima que la Administración está dispuesta a pagar por el contrato (por ejemplo, una cantidad de 1 millón de euros para construir un tramo del AVE). El importe de adjudicación es la cifra ganadora de la licitación, es decir, es el coste que estima la empresa ganadora del contrato que le va a costar realizarlo (por ejemplo, 800.000 euros).

asistencia media de 7 participantes, mientras que el procedimiento negociado sin publicidad, que es el que soporta menor presión competitiva de los mostrados en la tabla (2,3 participantes), exhibe la menor baja media (8,0%). Si se comparan los dos tipos de procedimientos negociados, se observa que el procedimiento negociado con publicidad tiene una baja 4,4 puntos porcentuales superior a la del procedimiento negociado sin publicidad.

**Tabla 4. Número medio de participantes, coeficiente de adjudicación medio y baja ganadora media por procedimiento de adjudicación. 2012-2017**

Tipo Procedimiento	Número medio de participantes	Coeficiente de adjudicación medio	Baja ganadora media
Abierto	7,0	82,8	17,2
Restringido	7,7	86,5	13,5
Negociado con publicidad	3,8	87,6	12,4
Negociado sin publicidad	2,3	92,0	8,0

Nota: se suprime el diálogo competitivo de la tabla por su presencia reducida.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

### III.2. Análisis econométrico de los datos

#### III.2.1. Revisión de la literatura relacionada

El análisis empírico de la contratación pública desde el punto de vista de la competencia es relativamente limitado, principalmente por la no disponibilidad de datos.

Los estudios empíricos existentes se han centrado principalmente en evaluar el **nivel de competencia en la contratación pública a partir del número de participantes** presentados a cada licitación.

- Destaca el análisis pionero de Branman et al (1987), en el que se afirma que un mayor número de competidores deriva en mejores ofertas y que, bajo circunstancias estándar, el incremento de la competencia en una licitación induce a las empresas a revelar sus verdaderos costes.
- Gupta (2002) focaliza su investigación en el mercado de la construcción de autopistas en Florida y concluye que este se convierte en competitivo con la concurrencia de entre 6 y 8 empresas. En su estudio estima que un aumento de 2 a 6 participantes supone un ahorro medio de entre el 9% y el 10%, mientras que este ahorro se sitúa entre el 12% y el 14% cuando el número de participantes se incrementa de 2 a 8 empresas.

- En la misma línea, Estache e Imi (2008) calculan el número de proveedores necesarios para que una licitación sea suficientemente competitiva en tres sectores concretos de infraestructuras: el sector de construcción de carreteras, el sector sanitario y del agua y el sector energético. Determinan que en los proyectos de construcción de carreteras y en los del sector sanitario y del agua se requieren al menos 7 empresas por licitación para que los mismos sean suficientemente competitivos. Mientras que, en el caso del sector eléctrico, son necesarias 3 empresas por licitación, aunque se destaca que este último resultado es menos conclusivo.
- De manera más general, a partir del registro de licitaciones de la Autoridad de Contratación Pública turca, Onur et al (2012) analizan la competencia en el aprovisionamiento público en Turquía entre 2004 y 2006. Según los autores cada licitador adicional reduce el precio final de la licitación en un 3,9% de media. Una aportación interesante de este último estudio es el análisis del impacto de la apertura de las licitaciones a la participación extranjera. Se estima que una licitación abierta a la concurrencia extranjera tiende a reducir el coste del aprovisionamiento público en aproximadamente un 10%.

Otra línea de análisis relevante se centra en la **evaluación del impacto del procedimiento de adjudicación seleccionado sobre la competencia y la eficiencia económica**.

- Desde un punto de vista teórico, destaca el análisis pionero de Bulow y Klemperer (1996), que enfatiza la eficiencia obtenida con el uso de procedimientos abiertos y la disminución de la corrupción.
- En el campo empírico hay que mencionar a Heijboer y Telgen (2002), que comparan el coste total de un procedimiento restringido con el de un procedimiento abierto y muestran que el coste del procedimiento de adjudicación óptimo depende del número esperado de licitadores, de la distribución de sus ofertas y del gasto derivado de la evaluación de dichas ofertas.
- Por su parte, Bajari et al (2003) exploran las diferencias entre los procedimientos abiertos y los negociados en las licitaciones del sector privado de la construcción de Carolina del Norte durante los años 1995-2000. El análisis sugiere que, en este ámbito, los procedimientos abiertos se comportan peor cuando el proyecto es complejo, el diseño contractual no está completo y hay un número reducido de licitadores.

También interesa hacer referencia a varios artículos en los que se examina el **aprovisionamiento público español** desde distintas ópticas<sup>54</sup>:

- Por una parte, sobresale el análisis empírico realizado por Ganuza (1997), centrado en el problema de los sobrecostes en las grandes obras públicas adjudicadas por la Administración General del Estado. El autor realiza un análisis detallado de los sobrecostes en los contratos, concluyendo que su aparición es un fenómeno generalizado en España que afecta casi al 80% de los contratos de obras con presupuestos superiores a 500 millones de pesetas<sup>55</sup>. A partir de una base de datos del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente estudia la relación entre sobrecoste y baja en los distintos tipos de procedimientos de adjudicación y concluye, entre otros resultados, que la introducción de competencia en el proceso de adjudicación origina un ahorro medio del 14% sobre el precio de la licitación en los contratos de obras, que sin embargo queda disipado al incluir los sobrecostes.
- Por su parte, Sánchez-Graells (2011) estudia los contratos que por razón de su cuantía no están sujetos a un procedimiento armonizado, es decir, aquellos contratos cuyo importe se sitúa por debajo de los umbrales mencionados previamente. En el artículo se hace hincapié en las normas especiales que afectan a los contratos menores y se recomienda una revisión de la normativa de este tipo de licitación sin publicidad buscando un enfoque que tenga un impacto positivo sobre la eficiencia de la contratación pública española.

### *III.2.2. Estrategia del análisis econométrico*

El objetivo general del análisis es identificar el efecto que tiene un entorno más competitivo sobre la eficiencia económica de la contratación pública. En concreto, se pretende aislar y determinar cuantitativamente el efecto de una variable clave en el nivel de competencia en la contratación, el procedimiento de contratación elegido.

La eficiencia económica en el ámbito de la contratación pública se puede medir en función de distintas variables, entre otras, el coste o precio que la Administración paga a la empresa adjudicataria, la calidad del bien o servicio contratado o el tiempo necesario para ejecutar el contrato. No se dispone de datos relativos a la calidad ni a la duración efectiva del contrato, por lo cual se

---

<sup>54</sup> Otra óptica interesante es el estudio elaborado por Ferrando Gamir (2015), donde se examinan las trabas derivadas de la corrupción en la contratación pública española. El autor describe el sistema de contratación español, su estructura, instituciones y legislación, y presenta una discusión analítica de los principales casos de corrupción acontecidos en España.

<sup>55</sup> Datos referidos al año 1993.

ha decidido evaluar la eficiencia económica de la contratación pública en términos de coste. Un aumento de la competencia debería derivar en una puja más agresiva entre los operadores que origine unas bajas mayores en las licitaciones y, como consecuencia, un menor precio a pagar por la Administración.

Siguiendo la literatura económica expuesta en el apartado anterior (Bajari et al (2003), Onur et al (2012), Decarolis (2014), Coviello y Gagliarducci (2017), entre otros), en nuestro modelo aproximamos la eficiencia económica de la contratación pública mediante un indicador *ex ante*, el cociente entre el importe de adjudicación y el importe del lote o licitación (el coeficiente de adjudicación)<sup>56</sup>. Otra opción sería plantear este modelo en términos de la baja ganadora, concepto manejado más habitualmente en la terminología de los procedimientos de contratación<sup>57</sup>.

$$\text{Baja ganadora} = \frac{\text{Importe Lote} - \text{Importe Adjudicación}}{\text{Importe Lote}} \times 100$$

$$\text{Coeficiente adjudicación} = \frac{\text{Importe Adjudicación}}{\text{Importe Lote}} \times 100$$

Utilizar la baja ganadora o el coeficiente de adjudicación para aproximar la eficiencia económica puede presentar el siguiente problema: una bajada respecto al presupuesto estimado de licitación no siempre se puede equiparar a un ahorro de la misma cuantía en el correspondiente contrato por parte de la Administración. Ello es así porque, aunque el precio del lote debería ser una estimación inicial del precio de mercado<sup>58</sup>, puede ocurrir que la diferencia entre el precio de adjudicación y el precio de partida del lote se deba a una mala estimación de los costes incluidos en los presupuestos de licitación, especialmente si las bajas son importantes, como ha señalado, por ejemplo, el Tribunal de Cuentas en alguna ocasión<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Una de las principales ventajas de esta variable es que la normalización del importe final del contrato permite comparar contratos de distintos tipos y periodos.

<sup>57</sup> La baja ganadora se mide en términos porcentuales respecto al importe del lote. Así, una baja ganadora del 10% indica que el precio de adjudicación del contrato es un 10% inferior al precio del lote.

<sup>58</sup> Según el artículo 87 del TRLCSP, “los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación”.

<sup>59</sup> El Tribunal de Cuentas ha considerado, en casos concretos donde las bajas de adjudicación ascendieron a porcentajes superiores al 25%, que estas se deben a que “podría no haberse llevado a cabo una correcta estimación del presupuesto o que esta se realizó sin ajustarse a los precios de mercado”. Ver Informe nº 1.165 de Fiscalización de la contratación celebrada



No obstante, en nuestro análisis, dado el elevado tamaño muestral (35.907 observaciones), vamos a partir del supuesto de que, aunque en alguna ocasión este indicador no sea del todo adecuado, en la mayor parte de los lotes sí lo será.

Por otra parte, sobre la base de la evidencia proporcionada por la literatura, se mide el entorno competitivo a partir del número de participantes por lote (NUMPARTICIPANTES) y del procedimiento de adjudicación. En este caso, en vez de considerar la variable cualitativa procedimiento de adjudicación se construye una variable binaria, ABIERTO, que toma el valor 1 cuando el procedimiento de adjudicación del lote es abierto y 0 cuando no lo es.

Adicionalmente, se incluyen diversas variables de control que facilitan el aislamiento de importantes fuentes de influencia sobre la variable dependiente. En concreto, se busca controlar la heterogeneidad de los datos (contratos de cuantías muy variadas, relativos a distintos sectores y adjudicados en diferentes periodos de tiempo por distintos órganos de contratación) mediante la variable logaritmo del importe del lote y un conjunto de variables dicotómicas relativas al objeto del contrato (clasificado según su correspondiente CPV), al órgano de contratación hijo y al periodo de publicación de la licitación (que hace referencia al mes y año).

La muestra de trabajo para llevar a cabo este análisis es la muestra representativa determinada en el apartado III.1.1, formada por los lotes pertenecientes a licitaciones adjudicadas entre 2012 y 2017 por órganos de contratación del Sector Público Estatal.

En la tabla 5 se presentan los estadísticos descriptivos de nuestros datos. Se observa que el coeficiente de adjudicación medio se sitúa en el 87,03%, con una desviación estándar del 15,61%. El coeficiente mínimo es del 25,69%, mientras que el máximo se sitúa en el 100,00%. Según el tipo de contrato considerado, este coeficiente oscila considerablemente. Así, el coeficiente medio de adjudicación en los contratos de suministros es del 92,14% (con una desviación típica del 12,46%), mientras que en los contratos de servicios es del 86,45% (con una desviación típica del 15,97%) y en los contratos de obras del 75,28% (con una desviación típica del 15,26%).

En relación con la baja ganadora, se observa que de media se ubica en el 12,97%. Al igual que en el caso del coeficiente de adjudicación, el valor de la baja varía considerablemente según el tipo de contrato. En el Anexo IV del documento se representa la distribución empírica de la baja ganadora según los distintos tipos de contrato.

---

en 2013 por los Ministerios, Organismos y Otros Entes dependientes del área de la Administración Económica del Estado.

**Tabla 5. Estadísticos descriptivos. 2012-2017**

Variable	Abreviatura	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Nº obs
Coeficiente de adjudicación	COEFADJ	87,03	15,61	25,69	100,00	35.907
Obras		75,28	15,26	28,45	100,00	4.312
Servicios		86,45	15,97	25,70	100,00	18.952
Suministros		92,14	12,46	29,71	100,00	11.901
Baja ganadora	BAJA	12,97	15,61	0,00	74,30	35.907
Importe de adjudicación	IMPADJUD	507.880,70	2.963.990,00	6916,10	1,44E+08	35.907
Importe del lote	IMPLOTE	627.188,70	3.704.127,00	18000,00	1,47E+08	35.907
Log(Importe del lote)	LOG(IMPLOTE)	11,77	1,38	9,8	18,8	35.907
Número de participantes	NUMPARTICIPANTES	4,82	7,51	1	102	35.907
Procedimiento Abierto	ABIERTO	0,51	0,49	0	1	35.907
Objeto del contrato	Variables binarias representando los distintos CPVs					
Órgano hijo	Variables binarias representando los distintos órganos de contratación hijo					
Meses	Variables binarias representando los distintos meses entre 2012 y 2017					

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Se puede destacar también la elevada variabilidad tanto del importe de adjudicación como del importe del lote (tabla 5). El importe medio de adjudicación es de 507.880,70€ (su mediana toma el valor 81.691,2€), con una desviación típica de 2.963.990€, mientras que el importe medio del lote es de 627.188,70€ (su mediana toma el valor 96.000€), con una desviación típica de 3.704.127€.

Hay también una variación significativa en el número de participantes. El número mínimo de participantes es 1 mientras que el máximo asciende a 102 participantes. Por su parte, el número medio de participantes se sitúa en 4,82 y la desviación típica toma el valor 7,51.

Para estimar el efecto que tiene un entorno más competitivo sobre la eficiencia económica de la contratación pública se considera la siguiente especificación del modelo:

$$\log(\text{COEFADJ}_{i,t}) = \beta_0 + \beta_1 \text{NUMPARTICIPANTES}_{i,t} + \beta_2 \text{ABIERTO}_{i,t} + \sum \text{CONTROLES}_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

donde:

$\log(\text{COEFADJ}_{i,t})$ , es el logaritmo del cociente entre el importe de adjudicación y el importe del lote  $i$  en el periodo  $t$  (multiplicado por 100)

En el caso de la variable NUMPARTICIPANTES, se espera que un incremento en el número de participantes derive en una disminución del coeficiente de adjudicación. Esto se debe a que, por lo general, un mayor nivel de competencia entre los operadores conlleva una menor probabilidad percibida de conseguir la licitación e incita a los operadores a ajustar más sus costes y ofrecer un precio

inferior. La intuición para la variable ABIERTO es similar. Los procedimientos abiertos atraen, de media, a un mayor número de participantes que los procedimientos no abiertos, lo cual genera una puja más intensa entre los participantes y, como consecuencia, un precio menor ofertado que en los procedimientos no abiertos.

Una vez planteado el modelo, lo primero que hay que hacer es estudiar su posible endogeneidad. Según la literatura empírica sobre contratación (Bajari y Hortacsu (2003), Li y Perrigne (2003), Ohashi (2008), Estache e Iimi (2010), Onur y Velamuri (2011), Onur et al (2012) y Tas (2015), entre otros), la endogeneidad del número de participantes es una de las cuestiones más importantes y más complejas de los modelos en este ámbito. En concreto, estudios como el de Estache e Iimi (2010) argumentan que en los modelos sobre contratación pública existen muchas variables omitidas, algunas de las cuales pueden influir simultáneamente sobre la participación en la licitación y sobre el coeficiente de adjudicación, haciendo que la variable número de participantes esté determinada endógenamente.

También se prevé un posible problema de endogeneidad relativo al procedimiento abierto, dado que, como argumentan Onur et al (2012), la selección del tipo de procedimiento proviene del órgano de contratación y algunos factores que influyen en esta decisión también pueden afectar al precio de la licitación y como consecuencia al coeficiente de adjudicación, creando un potencial problema de endogeneidad.

Por todo ello se sigue la siguiente estrategia empírica: se estima el modelo econométrico planteado mediante mínimos cuadrados ordinarios y, a continuación, con el fin de evaluar y solventar la posible endogeneidad, se aplica el método de mínimos cuadrados en dos etapas (MC2E). Todo el proceso se describe con detalle en el Anexo V<sup>60</sup>.

### *III.2.3. Resultados del análisis*

En la tabla 6 se muestran los resultados de la estimación. En la primera columna, están los estimadores obtenidos a partir del método de mínimos cuadrados ordinarios, asumiendo que las variables explicativas son exógenas. En la segunda columna aparecen los resultados, corregidos de exogeneidad, estimados por MC2E con los instrumentos UMBRALARMONIZADO, ALAGNP, EXPERIENCIAPEERS y MINISTERIO. En ambos casos, la estimación ha utilizado errores estándar robustos.

Estos resultados nos proporcionan evidencia acerca de la relación negativa entre competencia y precio a pagar por la Administración Pública. Es decir, **en los**

---

<sup>60</sup> En el [Anexo V](#) se detallan las variables instrumentales seleccionadas para la estimación por mínimos cuadrados en dos etapas.

**contratos con un mayor nivel de competencia, la Administración tiende a pagar menos y, gracias a ello, se consigue una mayor eficiencia económica.**

En concreto, hay una relación negativa y estadísticamente significativa entre el coeficiente de la variable ABIERTO y el coeficiente de la variable coeficiente de adjudicación (COEFADJ). En el caso de la estimación por mínimos cuadrados en dos etapas, el resultado indica que, *ceteris paribus*, **el precio medio que paga la Administración por los procedimientos abiertos es un 9,857% inferior al precio medio que paga cuando recurre a los procedimientos no abiertos (negociados, restringidos y diálogos competitivos)**. El número de participantes también tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el precio que paga la Administración por el contrato. En este caso, **la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media de este precio de un 2,133%**.

**Tabla 6. Determinantes del coeficiente de adjudicación**

Variable independiente	OLS	MC2E
ABIERTO	-5,397*** (0,230)	-9,857*** (1,766)
NUMPARTICIPANTES	-0,973*** (0,024)	-2,133*** (0,350)
Num. Observaciones	35.907	35.907
R <sup>2</sup>	0,416	0,289
R <sup>2</sup> ajustado	0,402	0,271

Notas: \* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001.

Entre paréntesis, los errores estándar robustos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Finalmente, debe destacarse que el ajuste del modelo (R<sup>2</sup> ajustado del 27,1%) se considera bueno, dada la elevada variabilidad de los datos y el uso de variables instrumentales.

#### *III.2.4. Análisis de la robustez de los resultados obtenidos*

Con el fin de garantizar la robustez de los resultados, se estima este modelo mediante dos métodos adicionales: el método generalizado de los momentos (GMM) y el método de información limitada y máxima verosimilitud (LIML). Si comparamos los estimadores obtenidos con los distintos métodos (MC2E, GMM y LIML), se observa que los mismos están muy próximos entre sí, lo cual refuerza la robustez del modelo (tabla 7).

**Tabla 7. Estimaciones obtenidas según distintos métodos**

Variable independiente	MC2E	GMM	LIML
ABIERTO	-9,857*** (1,766)	-9,737*** (1,704)	-10,126*** (1,871)
NUMPARTICIPANTES	-2,133*** (0,350)	-2,012*** (0,333)	-2,199*** (0,377)
Num. Observaciones	35.907	35.907	35.907
R <sup>2</sup>	0,289	0,212	0,274
R <sup>2</sup> ajustado	0,271	0,192	0,256

Notas: \* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001.

Entre paréntesis, los errores estándar robustos.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

Adicionalmente, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre los coeficientes de adjudicación medios de los distintos tipos de contratos recogidos en la tabla 5, se estima el modelo para cada uno de estos tipos de contratos. Los coeficientes siguen siendo significativos y se mantienen los signos de los estimadores para cada tipo de contrato, lo que sigue fortaleciendo la robustez del modelo. No obstante, se observan diferencias en sus valores: los procedimientos abiertos tienen un mayor efecto sobre el coeficiente de adjudicación en el caso de los contratos de obras, mientras que el alcance es bastante inferior en los contratos de servicios y mucho menor en los contratos de suministros.

En concreto, a la vista de la tabla 8, se puede concluir que **el coste estimado en los procedimientos abiertos es casi un 13% inferior en los contratos de obras, un 7% inferior en los contratos de servicios y un 1,4% inferior en los contratos de suministros respecto a los procedimientos no abiertos**. Por otra parte, la participación de una empresa más deriva en una reducción del precio del contrato en casi un 1% en los contratos de obras, en un 0,7% en los contratos de servicios y en casi un 2% en los contratos de suministros.

**Tabla 8. Determinantes de coeficiente de adjudicación por tipo de contrato**

Variable independiente	OBRAS	SERVICIOS	SUMINISTROS
ABIERTO	-12,712*** (2,179)	-6,865*** (1,685)	-1,411*** (0,253)
NUMPARTICIPANTES	-0,989*** (2,329)	-0,706* (0,351)	-1,909*** (0,074)
Num. Observaciones	4.303	18.952	11.901
R <sup>2</sup>	0,460	0,366	0,343
R <sup>2</sup> ajustado	0,411	0,338	0,309

Notas: \* p<0,05; \*\* p<0,01; \*\*\* p<0,001.

Entre paréntesis, los errores estándar robustos a la heterocedasticidad.

Estimación mediante MC2E.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la muestra de estudio (ámbito estatal).

### *III.2.5. Estimación de potenciales ahorros por la utilización de procedimientos abiertos de contratación*

Los estimadores obtenidos en el análisis econométrico se pueden utilizar para calcular el ahorro hipotético que le habría generado a la Administración Pública la utilización sistemática y exclusiva del procedimiento abierto en todas las contrataciones. Este cálculo no deja de ser un ejercicio hipotético y probablemente irrealizable en la práctica, puesto que la utilización del procedimiento abierto no es posible (o eficiente por el costo y tiempo que implica) en todas las ocasiones en las que no se utiliza, de acuerdo a las normas de contratación pública. Al mismo tiempo, el ejercicio presenta algunas limitaciones importantes, como se explica más adelante en este apartado, que conducen a una importante infraestimación de los resultados. Con todo, consideramos que el cálculo no deja de ser útil como una primera referencia para avanzar en el objetivo de mejorar la eficiencia en la contratación pública en España.

El cálculo se realiza siguiendo la siguiente metodología: partiendo de los importes destinados a los procedimientos no abiertos desagregados por tipo de contrato, proporcionados por el Registro de Contratos del Sector Público, y teniendo en cuenta los estimadores obtenidos por tipo de contrato para la variable Abierto (tabla 8) se estima el ahorro que habría supuesto la sustitución de los distintos procedimientos de contratación analizados por el procedimiento abierto en el periodo 2012-2016<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Los datos del Registro de Contratos del Sector Público en el momento de realizarse la consulta por la CNMC solo permiten analizar este periodo.

Así, se calcula que, **si hubiera sido posible la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones incluidas en el Registro de Contratos del Sector Público en el ámbito del Sector Público Estatal, el coste de la contratación pública habría sido, al menos, 440 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016** (en concreto, 440.551.261,4€). Esto supone un hipotético ahorro potencial mínimo de **88 millones de euros al año** (en concreto, 88.110.252,28 €).

Por otra parte, puede extrapolarse el análisis a los contratos de las Administraciones autonómicas y locales a efectos de disponer de una orientación del hipotético ahorro potencial total por el uso de procedimientos abiertos en la contratación pública. Además de las limitaciones del cálculo en el ámbito estatal, aquí nos encontramos con el problema añadido de que los resultados del análisis econométrico se derivan de una muestra de contratos del ámbito estatal, y podrían existir diferencias significativas en el ámbito autonómico y local. Con todo, consideramos que el cálculo puede tener cierta utilidad como referencia para avanzar en el objetivo de mejorar la eficiencia en la contratación pública en España.

**Bajo estas premisas y limitaciones, se calcula que el coste de la contratación pública para el conjunto del Sector Público (estatal, autonómico y local) podría haber sido, al menos, 1.771 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016 si se hubieran utilizado procedimientos abiertos en todos los casos** (en concreto, 1.771.370.520,7€), lo que supone un mínimo de **354 millones de euros al año** (en concreto, 354.274.104,1€).

Es importante recalcar que **estas estimaciones son altamente conservadoras**. No solo porque, como se ha explicado a lo largo del informe, el análisis efectuado no incluye todas las formas de contratación del Sector Público Estatal (no se contabilizan ni los contratos menores, ni las encomiendas a los medios propios, ni los contratos basados en acuerdos marco<sup>62</sup>), sino también porque, aunque hay obligación de que todos los contratos públicos se registren en el Registro de Contratos del Sector Público, se desconoce si efectivamente todos los contratos están registrados, al no existir procedimientos efectivos de control en este sentido.

Para tener una idea aproximada, puede resaltarse que el conjunto de contratos incluidos en el Registro de Contratos del Sector Público tiene un valor medio total de 23.369.218.148 euros al año, lo que supone en torno a un 2% del PIB, mientras que, como se señaló al inicio del presente estudio, las distintas estimaciones cifran este peso entre el 10,5% (OCDE) y el 20% (Observatorio de la Contratación Pública) del PIB. A grandes rasgos, ello supondría que **nuestros**

---

<sup>62</sup> Como se ha mencionado, no se publican, por lo general, los datos relativos ni a las encomiendas a los medios propios ni los contratos basados en acuerdos marco.

**cálculos sobre el potencial ahorro hipotético son del orden de 5 veces inferiores a los valores reales.**



#### IV. CONCLUSIONES

La relevancia de la contratación pública en España es indudable tanto en términos cuantitativos como en términos cualitativos. Afecta a todos los mercados y, como consecuencia, a los precios, la calidad, la productividad y el nivel de bienestar de los ciudadanos.

Dada la elevada significación de la contratación pública y el carácter limitado de los fondos públicos, es necesaria una eficiente gestión de los mismos, y para ello es de vital importancia disponer de una regulación y de unos procedimientos de contratación favorecedores de la competencia. Sin embargo, y a pesar de las mejoras legislativas en el marco de la normativa de la Unión Europea, distintos organismos nacionales e internacionales destacan que el funcionamiento del sistema de contratación español presenta todavía importantes carencias en términos tanto de competencia como de eficiencia y, por lo tanto, un significativo margen de mejora.

Para poder determinar si hay competencia efectiva en las compras públicas y si los fondos públicos se utilizan de manera eficiente, es necesario poder evaluar el funcionamiento de nuestro sistema de contratación pública, y esto solo se puede llevar a cabo si se dispone de datos precisos.

Los datos permiten conocer el funcionamiento de la contratación pública española, determinar el nivel de competencia existente en las licitaciones, detectar posibles licitaciones fraudulentas que perjudican tanto a la Administración como a los ciudadanos que contribuyen con sus impuestos, analizar la eficiencia de las compras públicas y mostrar al consumidor el uso que se da al dinero público.

Es fundamental que se disponga de mayor cantidad de información y que la misma sea de calidad, para garantizar que el análisis que se realice sea correcto y que las conclusiones que se extraigan sean válidas.

Adicionalmente, es de suma importancia garantizar un acceso sencillo a la información. **En España, hasta ahora, el acceso a los datos de aprovisionamiento público suponía una tarea compleja**, derivada fundamentalmente de la heterogeneidad de las fuentes de información. Con la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde marzo de 2018, se espera una mejoría en este aspecto, puesto que esta norma exige la interconexión entre las plataformas de las diferentes administraciones y entidades públicas, con el fin de instaurar una única plataforma que centralice la publicidad de la contratación del Sector Público.

No obstante, aunque se supla este problema, **sigue persistiendo otro problema fundamental en el análisis cuantitativo de este ámbito: la calidad de los datos**. La información publicada en las distintas plataformas de

contratación presenta un número de incongruencias y datos faltantes no despreciable. Esto dificulta considerablemente el análisis.

De cara al futuro, el hecho de que bajo la nueva Ley de Contratos del Sector Público sea obligatorio publicar los anuncios de licitación en la Plataforma, bajo pena de nulidad (art. 39 LCSP), permiten albergar cierto optimismo respecto a la mejora de los datos. Por otra parte, la Ley crea la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que puede desempeñar un papel importante para mejorar la calidad de los datos, y otorga al análisis de datos un papel destacado en la Estrategia Nacional de Contratación Pública.

El análisis descriptivo de la contratación pública realizado en este estudio, bajo los supuestos considerados y con las limitaciones señaladas, permite destacar algunas conclusiones relevantes.

En primer lugar, **la intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público es reducida**, como revela el elevado porcentaje de licitaciones con un único participante (en casi un 34% de los contratos estatales hay un único participante, y en un 66% de los contratos estatales hay 3 o menos participantes). En segundo lugar, **en los contratos de importe reducido se recurre con mucha frecuencia al procedimiento negociado sin publicidad**, y estos contratos tienen un peso significativo en el total de contratos (el 50% de los contratos estatales tienen un presupuesto inferior a 92.389€). En tercer lugar, se detecta un importante **efecto umbral en los 60.000 y en los 200.000 euros** derivado del uso del procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía.

El análisis econométrico efectuado en este estudio revela que **la elección del procedimiento de contratación no es neutral para la eficiencia en la adjudicación, en términos de coste**, en la contratación pública.

En concreto, hay una relación negativa entre la selección del procedimiento abierto (el más competitivo de todos) y el precio de adjudicación que paga la Administración por la licitación: **de media, la Administración paga un 9,9% menos en los contratos en los que utiliza el procedimiento abierto en vez de un procedimiento no abierto (negociados, restringidos y diálogos competitivos)**. En relación con el número de participantes, **la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media del precio a pagar por la Administración de un 2,1%**.

A efectos meramente ilustrativos, se pueden extrapolar estos resultados al conjunto de los contratos para calcular el ahorro hipotético que habría supuesto la utilización sistemática y exclusiva del procedimiento abierto en todas las contrataciones. Así, **si hubiera sido posible la utilización de procedimientos abiertos en todas las licitaciones, el coste de la contratación pública habría sido, como mínimo y bajo criterios muy conservadores, unos 1.700 millones de euros inferior en el periodo 2012-2016**.

Este cálculo no deja de ser un ejercicio hipotético y probablemente irrealizable en la práctica, puesto que la utilización del procedimiento abierto no es posible en todas las ocasiones en las que no se utiliza, de acuerdo a las normas de contratación pública, pero es una primera referencia para avanzar en el objetivo de mejorar la eficiencia en la contratación pública en España.

Los resultados del análisis no suponen que deba optarse sistemáticamente por los procedimientos abiertos en detrimento de los no abiertos (negociados, restringidos y diálogos competitivos). Estos últimos son procedimientos perfectamente compatibles con nuestra normativa de contratación y deben utilizarse cuando resulte justificado por las características del contrato. Por otra parte, el análisis únicamente evalúa el coste de adjudicación de los contratos (y no el coste final) y no analiza la dimensión de calidad del contrato.

Sin embargo, **es importante que las Administraciones Públicas conozcan el coste que tiene la utilización de procedimientos menos competitivos**, a efectos de que adopten las mejores decisiones posibles desde el punto de vista de la eficiencia en la gestión de los fondos públicos. Ello no hace sino enfatizar la importancia de que las Administraciones Públicas justifiquen las razones por las que optan por los procedimientos menos competitivos.

## V. RECOMENDACIONES

**PRIMERA.** Todas las Administraciones Públicas deben asumir e implicarse en la consecución del objetivo de **avanzar en la integración de las diferentes bases de datos de contratos** del Sector Público, tal como exige la nueva Ley de Contratos del Sector Público. Solo la disponibilidad de datos de calidad permitirá realizar una verdadera evaluación que oriente hacia la mejora de la contratación pública en España.

**SEGUNDA.** Todas las Administraciones Públicas deben asumir e implicarse en la consecución del objetivo de **conseguir un mayor nivel de supervisión en el rigor de la exactitud de la información publicada** en las distintas plataformas de contratación para así poder disponer de datos rigurosos sobre la contratación pública en España, que permitan llevar a cabo un mayor control tanto del gasto público como del nivel de competencia existente y también faciliten la detección de posibles ilícitos de competencia en el ámbito de la contratación pública.

**TERCERA.** Todas las Administraciones Públicas deben asumir como propio el objetivo de lograr una contratación pública más competitiva en España. Es fundamental que las Administraciones realicen **análisis rigurosos de la situación competitiva de los mercados antes de efectuar las contrataciones**, y que realicen **verdaderas evaluaciones de la eficiencia de los contratos tras su finalización**. Se recomienda a las Administraciones Públicas que sigan las recomendaciones más específicas de la CNMC para la contratación pública, y en particular, la [Guía sobre contratación pública y competencia \(2011\)](#).

**CUARTA.** Es fundamental que las Administraciones Públicas elijan los procedimientos de contratación más adecuados a las circunstancias concretas de los contratos. Esta elección debe partir de un **análisis razonado de las ventajas e inconvenientes de cada una de las alternativas de procedimiento**, en el que se integre el coste de optar por procedimientos no abiertos. **La opción por procedimientos no abiertos debe reservarse a los casos en los que la pérdida de eficiencia económica esté justificada** por la obtención de otra clase de ventajas, que deben quedar suficientemente detalladas y documentadas.

## BIBLIOGRAFÍA

Bajari P., y Hortaçsu A. (2003): “The Winner’s Curse, Reserve Prices and Endogenous Entry: Empirical Insights from eBay Auctions”, *Rand Journal of Economics*.

Bajari P., McMillan R. y Tadelis T. (2003): “Auction versus negotiations in procurement: an empirical analysis”. *NBER working paper series*.

Bandiera, O., Prat, A., y Valletti, T. (2009). “Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment”. *American Economic Review*.

Brannman L., J.D.Klein, y L.W.Weiss (1987): “Increased competition in auction markets”, *The Review of Economics and Statistics*, 69(1), 24-32

Branzoli, N. y Decarolis, F. (2015): “Entry and subcontracting in public procurement auctions”. *Management Science*, 61(12):2945–2962.

Buccioli, A., Chillemi, O., y Palazzi, G. (2013): “Cost overrun and auction format in small size public works”. *European Journal of Political Economy*.

Bulow J. y Klemperer P. (1996): “Auctions versus Negotiations”. *American Economic Review*.

Chiappinelli O. (2017): “Decentralization and Public Procurement Performance. New Evidence from Italy”. *DIW Berlin Discussion Papers*.

CNC - Comisión Nacional de la Competencia (2011): “Guía sobre contratación pública y competencia”.

CNC - Comisión Nacional de la Competencia (2013): “Informe sobre los medios propios y las encomiendas de gestión: Implicaciones de su uso desde la óptica de la promoción de la competencia”.

CNMC - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015): “Documento de Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia”.

Comisión Europea (2011) (por Ecorys, London Economics y PWC): “Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness”.

Comisión Europea (2015) (por Europe Economics y Milieu): “Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts”.

Coviello, D. y Gagliarducci, S. (2017). “Tenure in office and public procurement”. *American Economic Journal: Economic Policy*, forthcoming.

Coviello, D. y Mariniello, M. (2014). "Publicity requirements in public procurement: Evidence from a regression discontinuity design". *Journal of Public Economics*,

Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G., y Valbonesi, P. (2017). "Court efficiency and procurement performance". *The Scandinavian Journal of Economics*.

Decarolis F. (2009): "When the Highest Bidder Loses the Auction: Theory and Evidence from Public Procurement". *Economic Working Papers, Bank of Italy, Economic Research and International Relations Area*.

Decarolis, F. (2014). "Awarding price, contract performance, and bids screening: Evidence from procurement auctions". *American Economic Journal: Applied Economics*.

De Silva D., T. Jeitschko, and G. Kosmopoulou (2009): 'Entry and Bidding in Common and Private Value Auctions with an Unknown Number of Rivals', *Review of Industrial Organization*, 35(1), 73-93.

Estache A. e Imi A. (2008): "Procurement Efficiency for Infrastructure Development and Financial Needs Reassessed". *Policy Research Working Paper. The World Bank*.

Estache A. e Imi A. (2010): "Auctions with Endogenous Participation and Quality Thresholds: Evidence from ODA Infrastructure Procurement". *Policy Research Working Paper. The World Bank*.

Fazekas, M. (2017): "Assessing the quality of government at the regional level using public procurement data". *European Commission Working Papers WP 12/2017*.

Ferrando Gamir A. (2015). "Mapping high-level corruption risks in Spanish public procurement". *Corruption Research Center Budapest*.

Ganuzza J.J (1997): "Los sobrecostes en las obras públicas. Un análisis económico del caso español". *Economía Industrial*.

Gupta S. (2002): "Competition and Collusion in a Government Procurement Auction Market". *Atlantic Economica Journal*.

Heijboer G. y Telgen J. (2002): "Choosing the Open or the Restricted Procedure: A Big Deal or a Big Deal?". *Journal of Public Procurement*.

Hong H., y Shum M. (2002): "Increasing Competition and the Winner's Curse: Evidence from Procurement", *Review of Economic Studies*, 69, 871-898.

Kamil Onur B. (2015): "How to Achieve Efficiency in Public Procurement Auctions". *Working Papers, Economic Research Forum*

OCDE (2017): “Government at a Glance 2017”.

Onur I., Özcan R. y Kamil B. (2012): “Public Procurement Auctions and Competition in Turkey”. *Review of Industrial Organization*.

Sanchez-Graells, A. (2011): “Public Procurement Below Thresholds in Spain”. SSRN.

Saussier S. y Tirole J. (2015): “Strengthening the efficiency of public procurement”. *Notes du conseil d’analyse économique*.

Stock J. y Yogo M. (2005): “Testing for Weak Instruments in Linear IV Regression”. *NBER Technical Working Paper*

Wooldridge, J. M. (1995): “Score diagnostics for linear models estimated by two stage least squares. In *Advances in Econometrics and Quantitative Economics: Essays in Honor of Professor C. R. Rao*”. Ed. G. S. Maddala, P. C. B. Phillips, and T. N. Srinivasan.

## ANEXO I. SINGLE MARKET SCOREBOARD DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

El Single Market Scoreboard de contratación pública de la Comisión Europea consiste en un cuadro de indicadores que refleja, de manera simplificada, el desempeño en el ámbito de la contratación pública de los Estados miembros. En el año 2017, el número de indicadores considerados asciende a doce<sup>63</sup>.

**Tabla 9. Indicadores del Single Market Scoreboard de contratación pública**

INDICADORES	QUÉ MIDEN
1. <b>Presencia de un único licitador:</b> proporción de contratos adjudicados en los que sólo hay un licitador.	<b>COMPETENCIA Y BUROCRACIA</b>
2. <b>Transparencia en el procedimiento:</b> proporción de procedimientos de adquisición negociados con una empresa sin una convocatoria previa de licitación.	<b>TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA</b>
3. <b>Tasa de publicación:</b> valor de la contratación pública publicitada en TED como proporción del PIB del Estado miembro.	<b>ACCESO Y APERTURA DE LOS MERCADOS DE CONTRATACIÓN</b>
4. <b>Centralización de las compras:</b> proporción de procedimientos de adquisición con más de un comprador público.	<b>FRECUENCIA CON QUE SE RECURRE A COMPRAS CENTRALIZADAS</b>
5. <b>Criterio de adjudicación:</b> proporción de procedimientos de adjudicación cuyo criterio de selección es exclusivamente el precio.	<b>FRECUENCIA CON QUE SE RECURRE EXCLUSIVAMENTE AL CRITERIO DE ADJUDICACIÓN PRECIO</b>
6. <b>Velocidad de decisión:</b> periodo medio de toma de decisiones (entre la fecha límite para recibir ofertas y la fecha de adjudicación del contrato).	<b>VELOCIDAD DE TOMA DE DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DE CONTRATACIÓN</b>
7. <b>Contratos asignados a PYMES:</b> porcentaje de empresas pequeñas o medianas adjudicatarias de contratos.	<b>PARTICIPACIÓN DE PYME</b>
8. <b>Ofertas de PYMES:</b> proporción de ofertas presentadas por pequeñas o medianas empresas.	<b>PARTICIPACIÓN DE PYME</b>
9. <b>Contratos divididos en lotes:</b> proporción de licitaciones divididas en lotes.	<b>PARTICIPACIÓN DE PYME</b>
10. <b>Información insuficiente en las licitaciones:</b> proporción de contratos adjudicados donde no quedan claras las condiciones de la licitación.	<b>CALIDAD DE LOS DATOS</b>
11. <b>Valores missing en el número de registro de las empresas adjudicatarias:</b> proporción de contratos donde no se incluye el número de registro de la empresa adjudicataria.	<b>CALIDAD DE LOS DATOS</b>
12. <b>Valores missing en el número de registro de los órganos de contratación:</b> proporción de contratos donde no se incluye el número de registro del órgano de contratación.	<b>CALIDAD DE LOS DATOS</b>

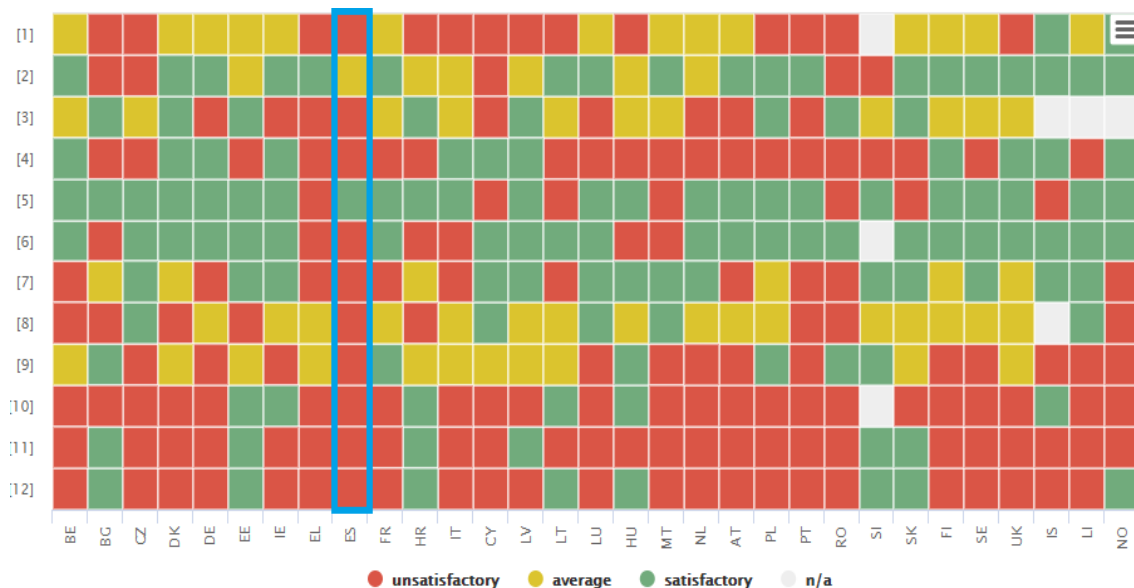
Fuente: Single Market Scoreboard (Public Procurement).

Los indicadores más importantes son los tres primeros, puesto que miden los principios centrales de una buena contratación pública: competencia, transparencia y acceso al mercado.

<sup>63</sup> La Comisión Europea calcula estos indicadores a partir de las licitaciones publicadas en Tenders Electronic Daily (TED).



**Gráfico 13. Comportamiento de los Estados miembros en los indicadores del Single Market Scoreboard. Año 2017**



Fuente: Comisión Europea

A partir de este gráfico se observa el comportamiento de los distintos Estados miembros en cada uno de los indicadores. Como se comentó previamente España (ES) presenta una de las peores actuaciones en contratación pública en base a estos indicadores.

En concreto obtiene una valoración deficiente en los tres indicadores principales: una conducta no satisfactoria en el indicador presencia de un único licitador (indicador 1) y en el indicador tasa de publicación (indicador 3) y se sitúa en la media en términos de transparencia en el procedimiento (indicador 2). La República Checa (CZ) exhibe el mismo comportamiento en estos tres indicadores que España y Chipre (CY) un comportamiento peor, el resto de Estados tienen un mejor comportamiento en estos indicadores.

En el resto de indicadores España mantiene su mala actuación, con 8 indicadores en un nivel insatisfactorio y tan solo uno, el relativo al criterio de adjudicación (indicador 5), en un nivel satisfactorio<sup>64</sup>.

Interesa reseñar, a la vista del gráfico, el mal comportamiento general de los Estados miembros en relación con la calidad de los datos, salvo alguna excepción, como Estonia (EE) o Croacia (HR).

<sup>64</sup> Hay que observar que no todos los indicadores reciben el mismo peso. Aquellos que miden un mismo concepto desde distintas perspectivas, como es el caso de los indicadores 7-9 o 10-12, reciben un peso de un tercio. Más detalles en el propio [Single Market Scoreboard](#) de contratación pública.

## **ANEXO II. PRINCIPALES VARIABLES INCLUIDAS EN EL CONJUNTO DE DATOS.**

- Órgano de contratación: cuerpo facultado para celebrar contratos en el ámbito de su competencia. Se distingue entre el órgano de contratación hijo y el órgano de contratación padre (estructura orgánica a la que se adscribe). La base de datos incluye los contratos tanto del Sector Público Estatal como del no Estatal, englobando los contratos organizados por los distintos ministerios, organismos autónomos y restantes Entidades de Derecho Público.
- Tipo de contrato: tipología de los contratos delimitada por la legislación, distinguiéndose entre obras, servicios, suministros, concesión de obras públicas, gestión de servicios públicos, colaboración entre el Sector Público y el privado y otros.
- Procedimiento de contratación: práctica aplicada a la adjudicación de los contratos. El procedimiento puede ser abierto, restringido, negociado con publicidad, negociado sin publicidad o diálogo competitivo.
- Tipo de tramitación: el procedimiento se puede tramitar de manera ordinaria, urgente o de emergencia.
- Código CPV del objeto del contrato: el Common Procurement Vocabulary (CPV) es un sistema de clasificación único de los contratos públicos, obligatorio en la Unión Europea desde 2006, que permite unificar las referencias utilizadas para describir el objeto del contrato.
- Estado de la licitación: situaciones por las que pasa la licitación a lo largo del desarrollo del procedimiento (anuncio previo, en plazo, pendiente de adjudicación, adjudicada, resuelta o anulada).
- Resultado de la licitación: informa sobre si la misma ha sido adjudicada, está formalizada, ha quedado desierta, ha habido desistimiento o renuncia.
- Programa de financiación: posible financiación con fondos de la Unión Europea.
- Valor estimado del contrato: coste total del contrato, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según las estimaciones del órgano de contratación, calculado según lo establecido en el artículo 88 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).

- Importe de la licitación: precio máximo que se podrá pagar al contratista como contrapartida por el cumplimiento del contrato<sup>65</sup>. Se dispone del importe con y sin impuestos (IVA).
- Importe del lote: precio máximo que se podrá pagar al contratista en aquellos casos en los que la licitación se divida en lotes. En las licitaciones unilote el importe de la licitación coincide con el importe del lote. Se dispone del importe con y sin impuestos (IVA).
- Importe de adjudicación: importe ofertado por el licitador adjudicatario del contrato. Se dispone del importe con y sin impuestos (IVA).
- Número de licitadores presentados a cada lote o licitación unilote.

---

<sup>65</sup> Según el artículo 87 del TRLCSP los órganos de contratación se encargarán de la correcta estimación del importe de la licitación atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto.

### ANEXO III. COHERENCIA Y REPRESENTATIVIDAD DE LA MUESTRA DE ESTUDIO.

Se ha verificado la representatividad de la muestra final<sup>66</sup> en relación con el Registro de Contratos del Sector Público (que se identifica con la población total). En concreto, dada la disponibilidad de datos para realizar la comparativa, se ha estudiado la representatividad de una de las variables fundamentales en el análisis, el tipo de procedimiento, en el periodo 2013-2016.

La tabla 10 recoge la frecuencia de uso del procedimiento abierto durante estos años tanto en el Registro de Contratos del Sector Público como en la muestra. Se observa que en el ámbito estatal esta distribución es casi idéntica, tanto en número como en valor. Mientras que en el ámbito autonómico y local la distribución en ambas fuentes difiere en mayor medida. Con el fin de mantener un enfoque conservador, el análisis realizado en el resto del documento se va a limitar al ámbito estatal, pudiéndose replicar en un futuro este análisis para el ámbito autonómico y local.

**Tabla 10. Comparativa entre la muestra de análisis y el Registro de Contratos del Sector Público. 2013-2016**

2013-2016	% PROCEDIMIENTOS ABIERTOS (NÚM)		% PROCEDIMIENTOS ABIERTOS (VALOR)	
	Registro	Muestra de estudio	Registro	Muestra de estudio
ESTADO	54,2	51,3	76,0	75,1
CCAA	48,1	54,3	70,8	62,1
CCLL	49,3	59,5	85,1	81,5

Fuente: Registro Público de Contratos y elaboración propia.

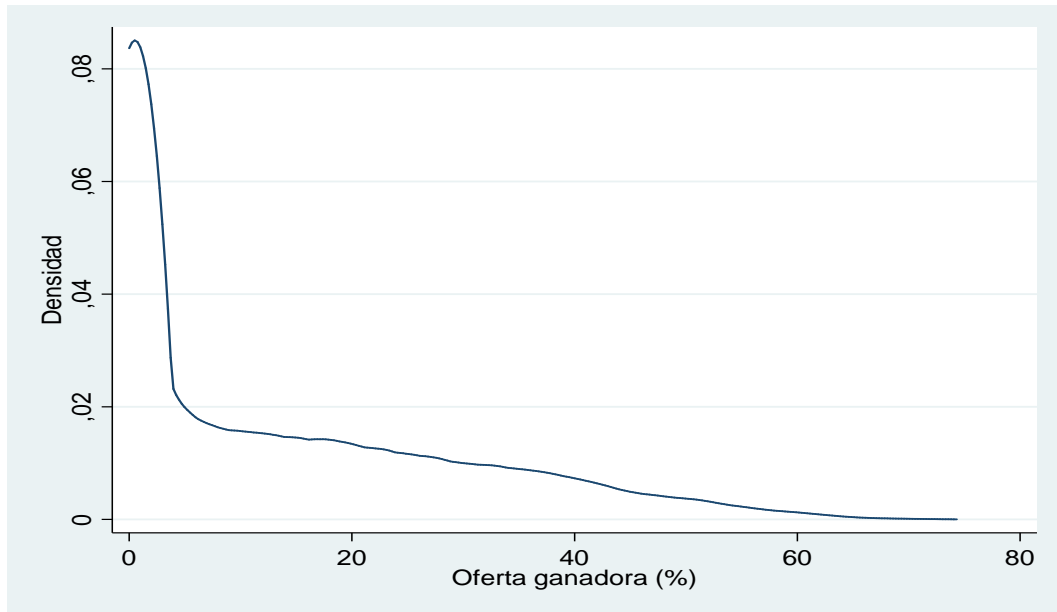
La tabla se adapta al periodo y a los datos disponibles en el Registro de Contratos del Sector Público (<http://www.minhafp.gob.es/es-ES/Servicios/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>).

Lo idóneo en este análisis habría sido comprobar también la representatividad de la variable número de participantes, sin embargo, esta variable no está disponible en el Registro Público de Contratos.

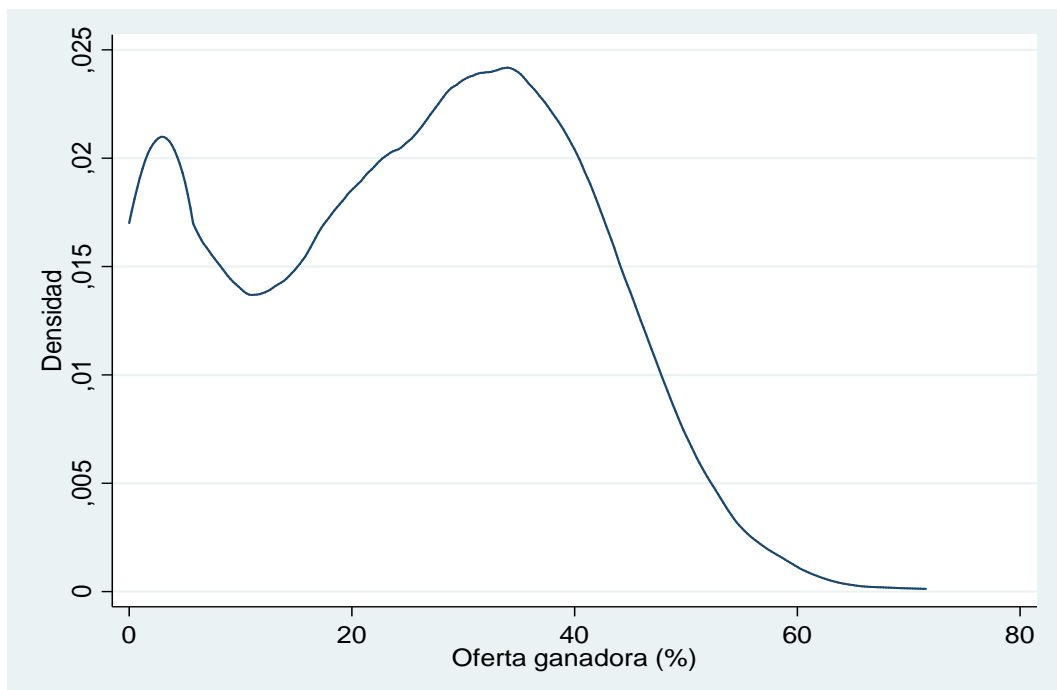
<sup>66</sup> Una vez suprimidos los lotes con errores y valores omitidos.

**ANEXO IV. DISTRIBUCIÓN EMPÍRICA DE LA BAJA GANADORA POR TIPO DE CONTRATO.**

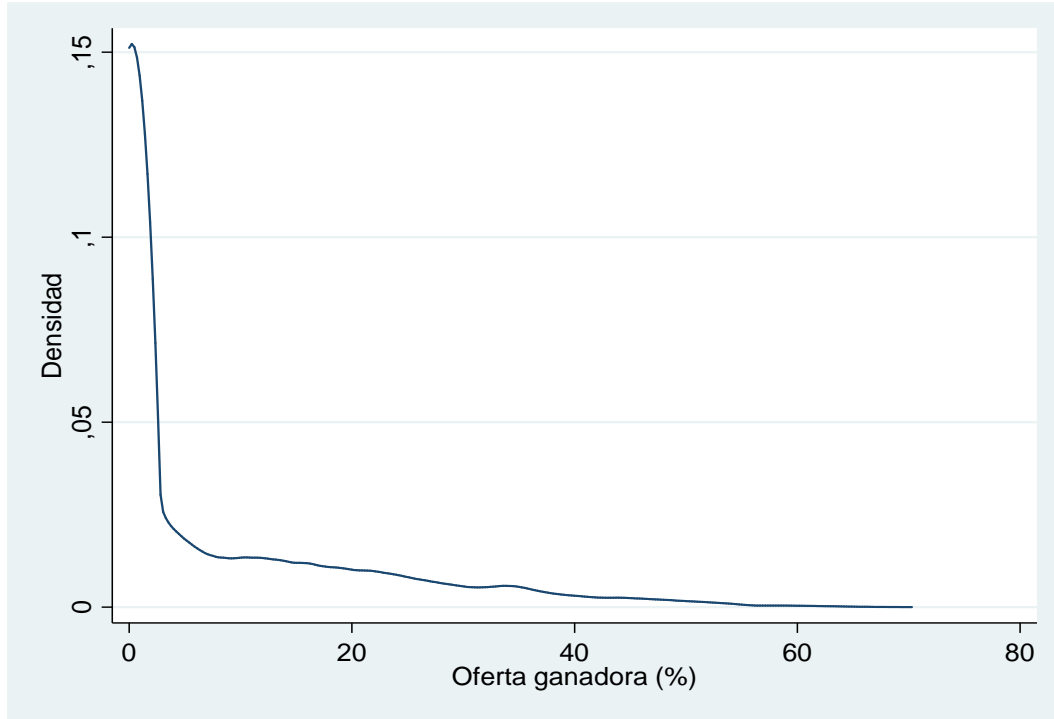
**Gráfico 14. Distribución empírica de la baja ganadora para el total de contratos. Periodo 2012-2017**



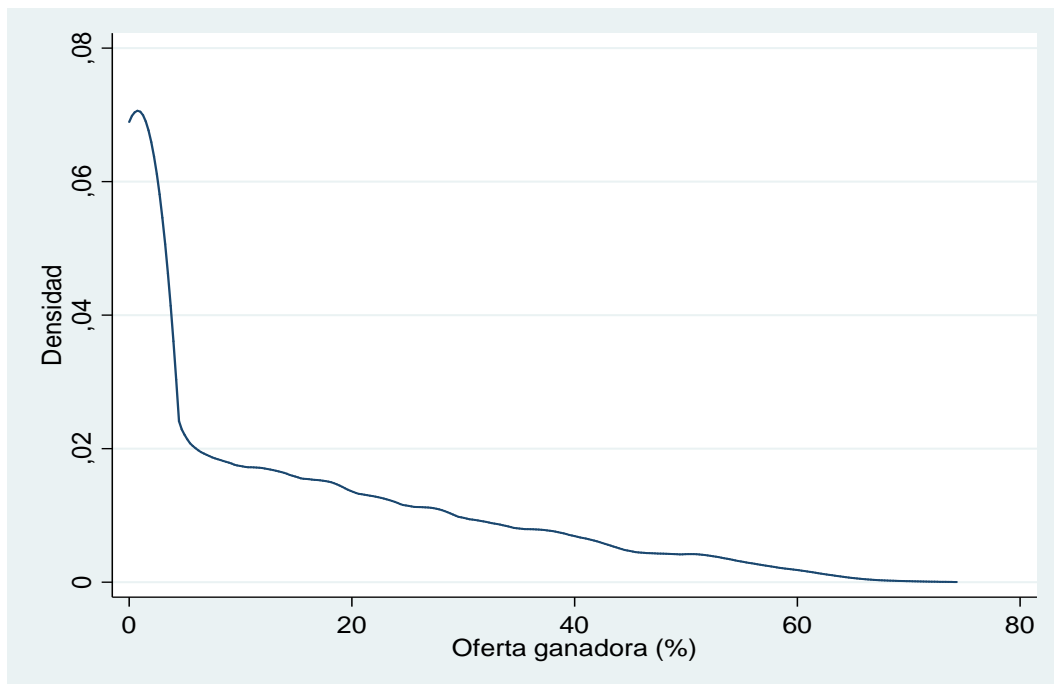
**Gráfico 15. Distribución empírica de la baja ganadora para los contratos de obras. Periodo 2012-2017**



**Gráfico 16. Distribución empírica de la baja ganadora para contratos de suministros. Periodo 2012-2017**



**Gráfico 17. Distribución empírica de la baja ganadora para contratos de servicios. Periodo 2012-2017**



## ANEXO V. SELECCIÓN DE LAS VARIABLES INSTRUMENTALES

La estimación con variables instrumentales es especialmente costosa por lo complicada que resulta la búsqueda de instrumentos adecuados. Para cada variable con un posible problema de endogeneidad es necesario encontrar al menos otra variable (el instrumento) que esté suficientemente correlada con ella pero que además sea exógena, es decir, no esté correlada con el término de error. En nuestro caso, resulta muy conveniente localizar, en vez de solo dos variables instrumentales, un número superior de instrumentos para las variables ABIERTO y NUMPARTICIPANTES. Si se dispone de más variables instrumentales que variables endógenas, se puede contrastar la exogeneidad del instrumento mediante un test, lo cual incrementa la confianza en el resultado obtenido.

Se construyen las siguientes cuatro variables que se consideran potenciales instrumentos: UMBRALARMONIZADO, ALAGNP, EXPERIENCIAPEERS y MINISTERIO.

- La variable UMBRALARMONIZADO es una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando el presupuesto del lote supera el umbral armonizado fijado por el Reglamento 1177/2009 y que exige la publicación obligatoria en el portal TED. Según el gráfico 4 esta variable puede ser un buen instrumento para la variable ABIERTO y también para la variable NUMPARTICIPANTES, dado que la publicación en el portal TED proporciona mayor publicidad a la licitación.
- Por su parte, la variable ALAGNP mide el número de participantes medio obtenido por el correspondiente órgano de contratación hijo en el periodo previo (en caso de que este valor sea nulo se considera el número de participantes medio del órgano de contratación padre al que pertenece el órgano de contratación hijo considerado), y se plantea como instrumento para la variable NUMPARTICIPANTES.
- Con frecuencia, se observa un cierto efecto *spillover* en el ámbito de la contratación: distintos departamentos de un mismo organismo se comunican entre sí y comparten prácticas de contratación y como consecuencia de ello, el procedimiento de adjudicación que selecciona un órgano de contratación puede venir influenciado por elecciones pasadas de otras áreas de contratación del mismo organismo. La variable EXPERIENCIAPEERS, mide la frecuencia con que otros órganos de contratación del mismo organismo han utilizado el procedimiento abierto en periodos previos y se usa para instrumentar la variable ABIERTO.
- La variable MINISTERIO es una variable dicotómica que toma el valor 1 cuando el órgano de contratación pertenece a un ministerio y 0 en caso contrario. A partir de la información contenida en la muestra se observa

que los órganos de contratación pertenecientes a ministerios utilizan con mayor frecuencia los procedimientos abiertos que los pertenecientes a otros organismos<sup>67</sup>, por lo tanto, esta variable puede servir para instrumentar a la variable ABIERTO. Adicionalmente, puede ser adecuada para instrumentar la variable NUMPARTICIPANTES puesto que parece factible que las licitaciones organizadas por un ministerio consigan una mayor visibilidad que las organizadas por otros organismos.

Posteriormente se evalúa si estas variables instrumentales son adecuadas, analizando su exogeneidad y relevancia.

Como el modelo está sobreidentificado, se puede utilizar el test de Hansen-Sargan para contrastar la exogeneidad de las variables instrumentales. En este caso el test no es significativo lo cual garantiza que las variables instrumentales consideradas son exógenas.

Adicionalmente se comprueba que los instrumentos no son débiles a partir del test de Stock y Yogo (2005). Los instrumentos seleccionados superan los valores críticos fijados por estos autores, en concreto el estadístico utilizado para testear la debilidad de los instrumentos toma el valor 22,78, superior al mayor valor crítico (16,87).

Para finalizar se estudia si las variables NUMPARTICIPANTES y ABIERTO son endógenas, como suponíamos en el planteamiento del modelo. La significatividad del test robusto de Wooldridge's permite rechazar la hipótesis nula de exogeneidad, de manera que se confirma que estas dos variables explicativas son variables endógenas.

---

<sup>67</sup> Según la información contenida en la muestra, los procedimientos abiertos se utilizan con una frecuencia del 57,2% en los órganos de contratación pertenecientes a Ministerios y con una frecuencia de un 49,9% en los órganos de contratación no pertenecientes a Ministerios.



