

LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE OBRAS EN ESPAÑA: CUANTÍA, CONCENTRACIÓN Y EVOLUCIÓN (2009-2015)

CARMEN GARCÍA
JUAN LUIS JIMÉNEZ

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Los autores agradecen a la Fundación CIVIO (civio.es) el haber facilitado los datos utilizados para la elaboración de este trabajo y, en especial, a David Cabo (@dcabo) y Eva Belmonte (@evabelmonte) por atender nuestra petición y explicarnos detalladamente los pormenores de su elaboración. No obstante, cualquier error es de nuestra entera responsabilidad.

En la mayoría de las economías desarrolladas, el peso del sector público en el Producto Interior Bruto es relevante. Y además no ha hecho más que aumentar a lo largo de los años, situándose en 2010 entre el 10 y el 30% en países menos desarrollados, y siendo incluso superior al 40% en países más desarrollados (Mauro *et al.*, 2015). En el caso de España, esta cifra ascendió al 42,7% si no se tienen en cuenta los gastos financieros (López del Paso, 2013) y al 47,54% si se incluye el pago de intereses (Mauro *et al.*, 2015).

Dentro de este, el rol de la construcción de infraestructuras y las obras en general, no resulta desdeñable. De esta forma y para el caso español, la Comisión Europea estima que la cuantía total en contratos licitada ascendió a 99.600 millones de euros en el año 2013, lo que representa aproximadamente un 10% del PIB del país, siendo la contratación de obras un 4% del total de contratación. (1)

Según la Comisión Europea, la contratación pública se regula por ley para asegurar que el sector público obtenga la relación óptima de precio-calidad y, obviamente, garantizar un marco de competencia por el mercado. Esta contratación se basa en tres principios: trato igualitario, no discriminación y transparencia.

Para monitorizar estas cuestiones, el *Single Market Scoreboard* (2) de la Comisión analiza una serie de indicadores relevantes relacionados con estos procesos, tales como el grado de transparencia,

la existencia de competencia en el mercado, la burocracia o si la información que se provee en la contratación es suficiente (o no). En este ranking, el rendimiento de España para el período 2015-2018, tanto de forma general como en ciertos indicadores, es insatisfactorio y marcadamente mejorable.

En esta misma línea se ha manifestado la autoridad de la competencia en España (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2019), al identificar varios problemas en el mercado de contrataciones públicas: la falta de acceso, el reducido nivel de transparencia y la mejora necesaria de la publicidad en las licitaciones. Estas debilidades provocarían «una menor tensión competitiva y una eficiencia menor en la contratación pública de lo que sería deseable» (CNMC, 2015).

Tanto la propia CNMC como la Comisión Europea, abogan por el desarrollo de medidas que mejoren la situación de este relevante mecanismo de cola-

boración público-privada. En conclusión, recomiendan a las administraciones que las contrataciones se realicen en procedimientos abiertos, transparentes y competitivos, siempre que sea posible, resaltando la propia Unión Europea como deficiencia la «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». (3)

Aunque la literatura académica relativa a la contratación pública, teórica e incluso empírica, es extensa y desde múltiples perspectivas, (4) al menos hasta donde conocemos, no existen trabajos empíricos que analicen la situación económica de la contratación pública en obras en España, más allá de los informes públicos mencionados en este documento. No obstante, la aproximación a este problema desde una perspectiva jurídica y teórica de la competencia ha sido fruto de diversos análisis.

Ahondando en los conceptos criticados por la Comisión Europea y la CNMC, Gómez (2015) mantiene que los términos «transparencia» y «corrupción» circulan en proporción inversa, y resalta que debe mantenerse la publicidad de los contratos en todas las fases del proceso de contratación, es decir, tanto en la fase previa a la licitación como en la de adjudicación, ya que esta proporciona la apertura de la competencia al mercado y confianza en el sistema de compras públicas. Asimismo, aclara que la inexistencia de condiciones restrictivas más allá de las que sean legalmente exigibles, indica la igualdad de trato y no discriminación entre los licitadores.

Por su parte, Gimeno-Fellú (2012) aboga por alcanzar la eficiencia en la contratación pública a través de la simplificación de la legislación y los procesos de contratación pública, y la reducción de la carga administrativa, lo cual beneficiaría a las empresas y a la economía en su conjunto. Este mismo autor (2016 y 2017) reflexiona sobre la situación de la contratación pública y las posibles medidas para corregir adecuadamente los problemas de opacidad y corrupción en la contratación pública, entre las que destacan la introducción de transparencia en los contratos menores, la unidad de las reglas jurídicas para todos los poderes adjudicadores, el diseño de transparencia efectiva, tanto a nivel de concurrencia como de rendición de cuentas, o la creación de un organismo independiente de control y supervisión de la contratación pública y de prevención de la corrupción. Concluye que no es suficiente con una reforma legal, sino que se debe promover una nueva «cultura» de la contratación pública, a través del instrumento de políticas públicas alejadas de prácticas clientelares o concesión de proyectos insostenibles.

Como antes adelantamos, también la CNMC (2015) pone especial atención en el principio de eficiencia de la contratación pública, destacando que la falta de competencia lleva a la pérdida de eficiencia

económica, al desaprovechamiento de recursos públicos y al aumento del riesgo de colusión provocado por la menor tensión competitiva entre los licitadores.

Doménech (2012) analiza los requisitos jurídicos que los poderes adjudicadores deben obedecer a la hora de valorar las ofertas presentadas a los procedimientos de contratación pública. Destaca que los criterios de adjudicación deben ser elaborados y determinados por personas imparciales, con el objetivo de garantizar la igualdad de todos los licitadores y aumentar las probabilidades de escoger la oferta más ventajosa. Asimismo, las personas o empresas que han participado en la preparación de un contrato no pueden concurrir a dichas licitaciones, para que no se presenten conflictos de intereses y falsear la competencia entre licitadores. Por otra parte, además de establecer los criterios de adjudicación de manera adecuada, pone especial énfasis en el hecho de publicitar los contratos con suficiente antelación, para que los interesados puedan competir y presentar las diversas ofertas.

El estudio de la CNMC (2019) corrobora, con datos para España en el período 2012-2016 y en términos generales, situaciones de reducida intensidad de la competencia en el aprovisionamiento público. Por una parte, queda reflejado en el número limitado de participantes, ya que en casi un 34% de los contratos estatales hay un único participante, y en un 66% de los contratos hay 3 o menos participantes. Por otra parte, queda reflejado que en los contratos de importe reducido (5) se ha recurrido con mucha frecuencia al procedimiento negociado sin publicidad.

Asimismo, muestra la existencia de una relación negativa entre la selección del procedimiento abierto y el precio de adjudicación que paga la Administración por la licitación. Los resultados reflejan que la Administración paga, de media, un 9,9% menos en los contratos en los que utiliza el procedimiento abierto (en vez de negociados, restringidos y/o 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%.

Finalmente, dicho trabajo calcula que 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 período 2012-2016. (6) No obstante, 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.

Por último, en cuanto a los contratos de obras, que son en los que nos centramos en este trabajo, Fuentes-Bargues *et al.* (2015) identifican y describen los principales problemas de la licitación pública española a través del estudio de la normativa, informes

de la juntas consultivas de contratación y del análisis de una muestra de licitaciones de obras distribuidas por toda la geografía española.

Los autores identifican puntos de mejora o líneas de actuación para solucionar los problemas detectados, tales como el acceso a la documentación o reducir el peso del criterio precio en pro de otros criterios evaluables. Uno de los problemas detectados en la contratación de obras (en particular, en el sector de la construcción), es que varias empresas independientes pueden pertenecer a un mismo grupo empresarial, y estas pueden presentarse libremente a distintas licitaciones simultáneas. Los autores consideran que se deberían vigilar de manera especial, para evitar el fenómeno de las ofertas de acompañamiento o simplemente evitar que se disponga de dos oportunidades (aspecto claramente contrario a la normativa), y obtener de este modo ventajas respecto del resto de licitadores. Otra problemática a resaltar se encuentran en las renegociaciones y sobreprecios que, según Ganuza (2010), la suma de modificados y complementarios ha llegado a incrementar el precio del contrato inicial por encima del 21% del precio de adjudicación.

En el presente trabajo nos centramos en estudiar la evolución, de forma descriptiva, de la contratación de obra pública en España para el periodo 2009 a 2015, ambos inclusive. Centrándonos en los principales indicadores extraíbles de las formalizaciones de los contratos de licitación derivados del Boletín Oficial del Estado, el estudio muestra cómo durante este periodo de crisis económica se redujo sustancialmente el número e importe de los contratos, además de un proceso de concentración de los licitadores en este mercado, entre otros resultados descriptivos que definen un mercado, el de la obra pública, que dispone aún de vías para su mejora y eficiencia.

Tras esta introducción y revisión de la literatura, se describen las variables y los principales descriptivos de la base de datos. El nodo central del artículo realiza una aproximación cuantitativa a los datos de las licitaciones, principalmente mostrando una imagen dinámica de ellas. Finalmente, se exponen las conclusiones.

BASE DE DATOS ↓

Los datos sobre obra pública en España no son de sencillo ni único acceso. La Fundación CIVIO recopiló información sobre la publicidad de las formalizaciones de contratos de obra pública realizados por todas las Administraciones Públicas en España, entre los años 2009 y 2015. Esta información fue recogida a partir del análisis del Boletín Oficial del Estado (BOE, concretamente en la sección 5A). (7) Esta fuente amplía los resultados que podrían obtenerse a partir de Contratación del Estado y, además, asegura no omitir contrataciones, dado que todas deben ser publicadas en dicho Boletín.

Esta base contiene un total de 8155 expedientes de contratación de obras por diferentes Administraciones, todas ellas previas a la entrada en vigor de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, (8) para las que además del importe final de la contratación, se puede extraer la siguiente información:

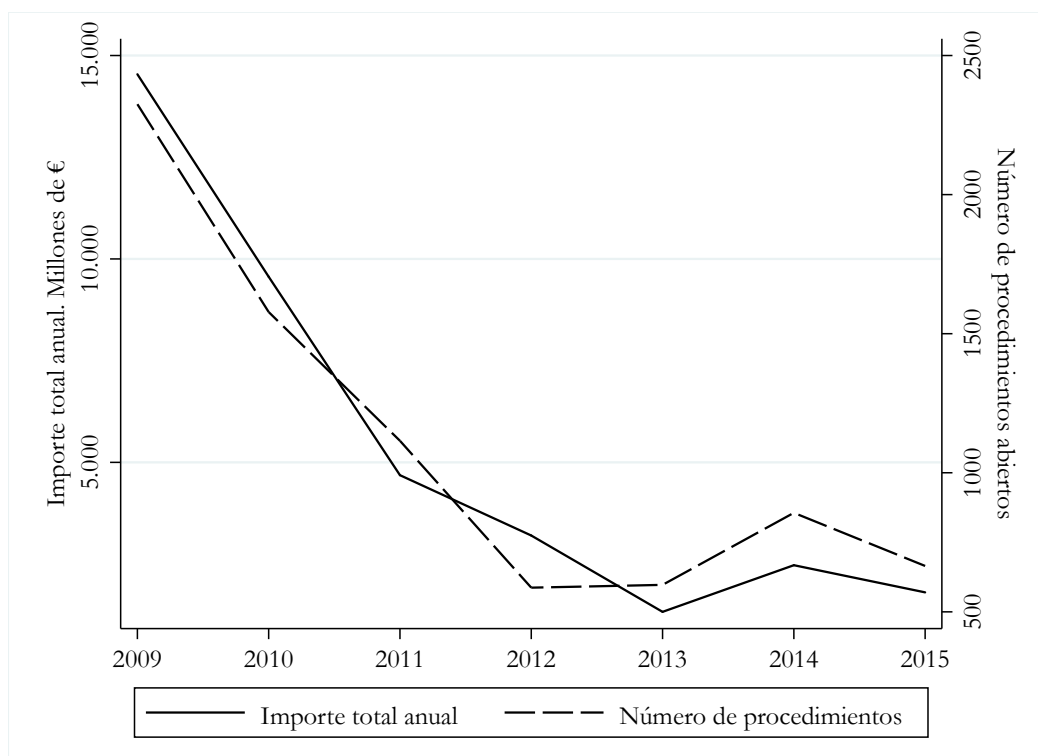
1. Fecha de adjudicación de la licitación.- esto es, la publicación en el Boletín Oficial del Estado definitiva. Como comentamos anteriormente, los datos extraídos abarcan el periodo enero de 2009 a diciembre de 2015, en el que se distribuyen los más de ocho mil expedientes licitados. En concreto, el porcentaje de distribución anual del número de contratos se puede observar en la Tabla 1, en la que resalta la disminución en el número y la cuantía total licitada durante esos siete años analizados.
2. Contratista y grupo empresarial.- la publicación de la adjudicación permite extraer el nombre de la empresa (o Unión Temporal de Empresas, UTE) que ganó el concurso. A partir de ahí, CIVIO realizó un (muy laborioso) ejercicio de localizar qué empresa pertenece a cada grupo empresarial. Ello permite mostrar una imagen más real acerca de las posiciones y cuotas de mercado de cada uno de estos grupos en el mercado de licitaciones públicas de obras. En concreto, un total de 3371 empresas con nombres diferentes (incluyendo UTEs), realizaron los más de ocho mil contratos antes mencionados. Si consideramos que una parte de esas empresas pertenecen a grupos empresariales, el listado de oferentes de la actividad pública de licitación se reduce hasta alcanzar las 3139 empresas o grupos empresariales (es decir, hay aproximadamente 231 empresas que han podido ser incluidas dentro de algún grupo empresarial). De hecho, dado que es imposible desagregar las UTEs como oferentes diferenciados, los datos de concentración que aquí mostramos son conservadores.
3. Entidad adjudicadora.- la publicación en el BOE permite extraer quién es el organismo adjudicador del contrato. De esta forma, para el total de los 7 años considerados, el 63,5% de los concursos de obras fueron licitados por algún Ministerio, el 18,2% por Administraciones Locales, el 9,6% por las Comunidades Autónomas, el 5,4% por las Universidades y el restante 3,3% por Otros Poderes Adjudicadores.
4. Procedimiento.- una de las variables críticas en la configuración de los concursos públicos se encuentra en la definición del procedimiento a seguir por la Administración para el mismo, dada su afeción a la tensión competitiva en el mercado. En este periodo, los procedimientos emprendidos son: abierto (66,2%), negociado sin publicidad (27,6%), negociado con publicidad (2,8%), negociado (2,3%), restringido (1%) y diálogo competitivo (0,1%). Estos datos justifican lo que la Comisión

TABLA 1
CONTRATOS, IMPORTES E IMPORTES MEDIOS. 2009-2015. ESPAÑA. TODAS LAS ADMINISTRACIONES

| Año | Número de contratos (% sobre total periodo) | Importe total anual | Importe medio anual de los contratos | Importe mediano anual de los contratos |
|------------------------|---|---------------------|--------------------------------------|--|
| 2009 | 2583 (31,7%) | 1,45 e+10 | 5.628.787 | 999.878,3 |
| 2010 | 1639 (20,1%) | 9,56 e+9 | 5.834.507 | 800.864 |
| 2011 | 1159 (14,2%) | 4,69 e+9 | 4.042.305 | 377.993,8 |
| 2012 | 596 (7,3%) | 3,2 e+9 | 5.372.867 | 340.393,5 |
| 2013 | 613 (7,5%) | 1,33 e+9 | 2.163.217 | 430.931,8 |
| 2014 | 878 (10,8%) | 2,47 e+9 | 2.816.210 | 482.135,2 |
| 2015 | 687 (8,4%) | 1,81 e+9 | 2.627.739 | 554.749,8 |
| Total 2009-2015 | 8155 | 6,48 e+13 | 4.609.824 | 624.563,7 |

Fuente: Elaboración propia

FIGURA 1
IMPORTE TOTAL DE LA CONTRATACIÓN EN OBRA PÚBLICA. TODAS LAS ADMINISTRACIONES. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO

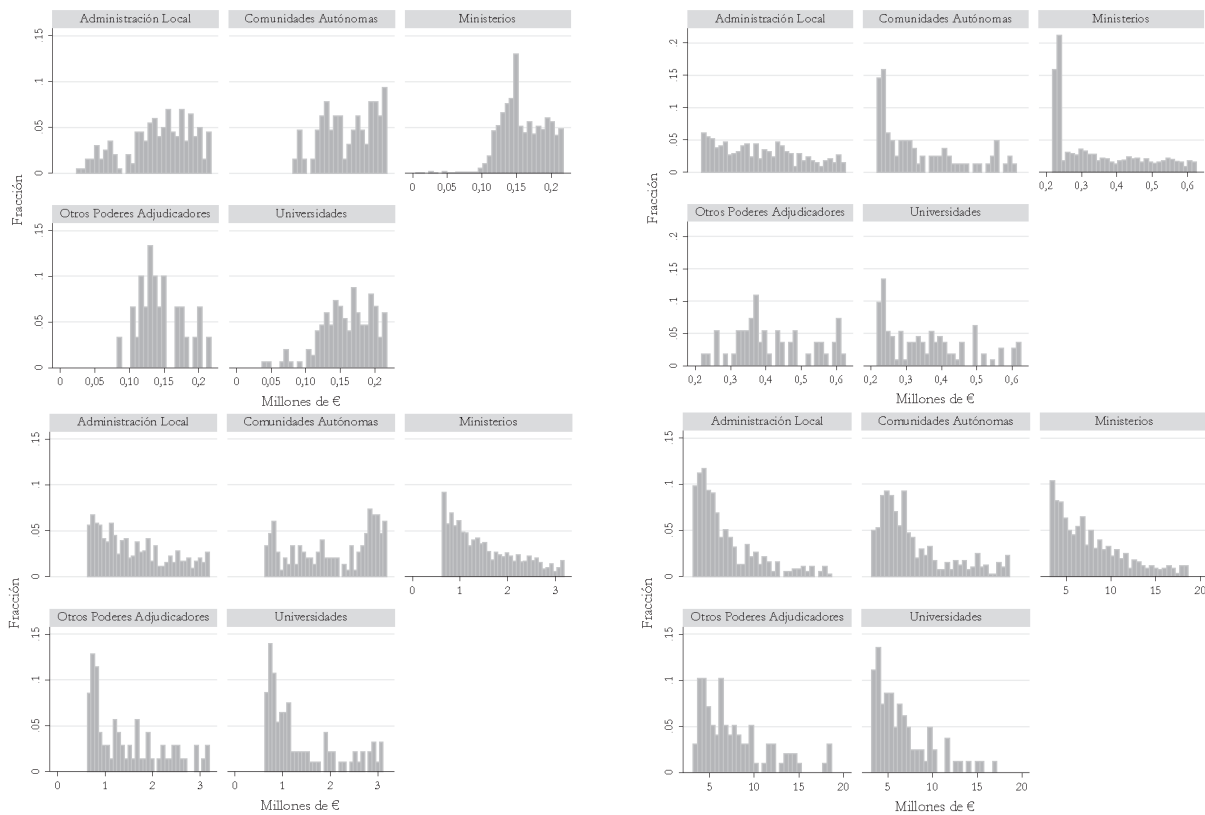
Europea crítica (véase nota al pie 7): en España se utiliza con mucha frecuencia la figura de los procedimientos negociados sin publicidad, lo que reduce en un marco de menor presión competitiva y reducida transparencia que, a priori, reduce la eficiencia en su gestión.

- Tramitación.- existen tres tipos de tramitación de los expedientes, para los que su presencia durante el periodo analizado es la siguiente: ordinaria (81,75%), urgente (9) (18,18%) y de emergencia (10) (0,07%).

Los datos de la Tabla 1 no solo señalan la relevante reducción en el número de contratos, importes anuales e importes medios de los contratos durante el periodo, sino también lo escasamente representativa que es dicho valor medio en esta muestra heterogénea. Esta afirmación se sustenta en la diferencia entre el valor mediano (11) y el importe medio.

Los datos analizados se circunscriben a un periodo temporal del que hay que resaltar dos características relevantes: la crisis económica y el marco normativo. Respecto a la primera, aunque los agregados

FIGURA(S) 2
DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN OBRA PÚBLICA EN ESPAÑA SEGÚN VOLUMEN DE CONTRATO Y ADMINISTRACIÓN. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CIMO

Nota: Figuras de izquierda a derecha, y de arriba hacia abajo: a) Percentil 25; b) Entre percentil 25 y percentil 50; c) Entre percentil 50 y percentil 75; d) Entre percentil 75 y percentil 95.

macroeconómicos han mejorado hacia 2015, todo el periodo analizado corresponde a un país en crisis económica, lo que no permite comparar la evolución respecto al comportamiento de la obra pública en épocas de crecimiento económico.

En cuanto a la segunda cuestión, la regulación de la contratación pública en España (y en buena parte de la Unión Europea) se ha visto influenciada por el marco legislativo de la Unión Europea, reformándose conforme a esta. Aunque la legislación vigente (en enero de 2020, cuando se firma este trabajo) es la Ley 9/2017 (véase nota al pie 8), esta viene a sustituir a 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.

Esta Ley (30/2007) es derivada de la transposición al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios. Por todo lo anterior, la normativa que le es de aplicación a la base es la previa a la vigente en 2020 (Ley 30/2007 y relativas).

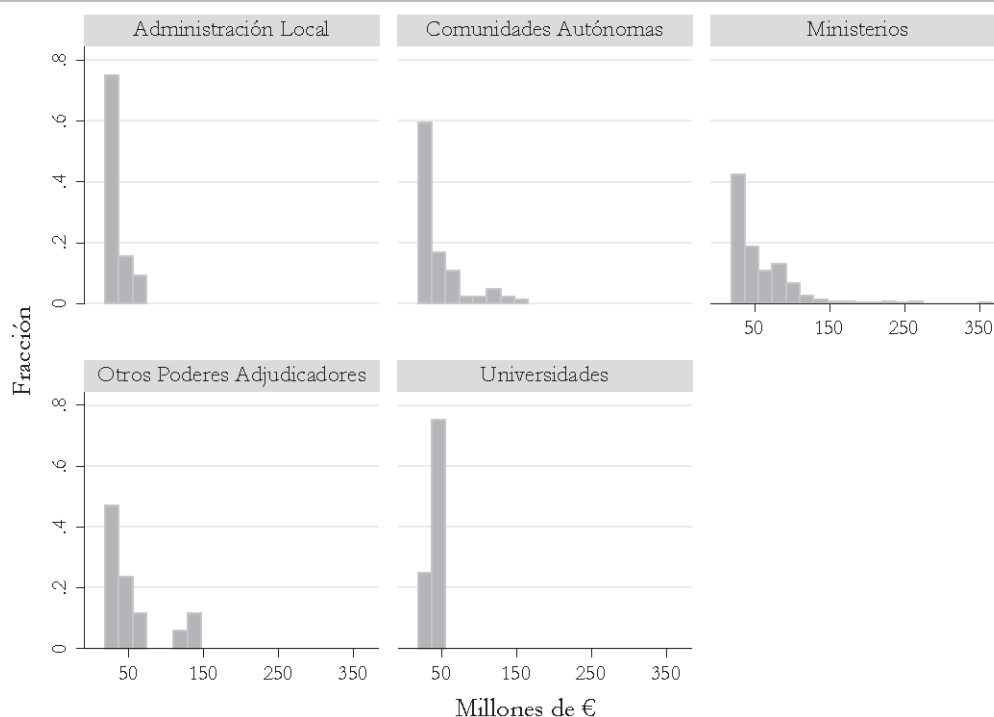
EVOLUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE OBRAS EN ESPAÑA: 2009-2015 ↓

El objetivo de esta sección está definido en el título: analizar la evolución de los principales indicadores de la contratación pública de obras en España en el periodo 2009-2015. A pesar de la amplitud de la base de datos, esta tiene limitaciones relevantes que no nos permiten ampliar el objetivo del trabajo. La principal es la ausencia de información acerca de qué empresas optaron a cada licitación. Al no disponer del número de competidores, resulta imposible derivar cuál es la tensión competitiva ocurrida en cada mercado (en cada licitación) y, en consecuencia, establecer relaciones causales entre concentración y eficiencia-competencia.

No obstante lo anterior, el análisis descriptivo que mostramos a continuación señala una imagen dinámica de este sector, de relevancia para el Estado y las empresas que en él operan.

Partiendo de los datos resumidos en la Tabla 1, en la Figura 1 podemos observar cómo desde el año 2009 se ha reducido tanto el número de procedimientos abiertos como el importe total anual de dichas contrataciones. De hecho, en siete años su-

FIGURA 3
DISTRIBUCIÓN DE LA CONTRATACIÓN EN OBRA PÚBLICA EN ESPAÑA SEGÚN VOLUMEN DE CONTRATO Y ADMINISTRACIÓN. 2009-2015. PERCENTIL 95



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO

ponen un quinto del número inicial la primera (procedimientos), y menos de un tercio la segunda (importe) en 2015, respecto a los datos de 2009.

En la Figura(s) 2, queda representado la distribución de la contratación pública de obras en España según el volumen del contrato y la administración contratante, para todo el periodo, pero distinguiendo entre percentiles. Concretamente entre el 0 y el 25, del 25 al 50, del 50 al 75 y del 75 al 95 (ordenados de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo). De dichas figuras se extrae que la distribución de contratos considerado (según el volumen de estos) es diferente para cada nivel de Administración.

No obstante, resulta relevante mostrar separadamente los datos relativos a los importes más relevantes, aquellos situados por encima del percentil 95. La Figura 3 muestra las distribuciones para este tipo de contratos, donde los Ministerios son los organismos que más gestionan los mayores volúmenes de contratación de obra pública en España.

A lo largo de todas estas figuras podemos observar cómo los importes de los contratos van desde los 0,2-0,6 millones de euros en los percentiles inferiores, hasta superar los 300 millones de euros en algunos niveles de Administración. Como se mencionó, la tendencia hacia contratos de mayor importe se obtiene más en los Ministerios que en otras Administraciones, especialmente a partir del percentil

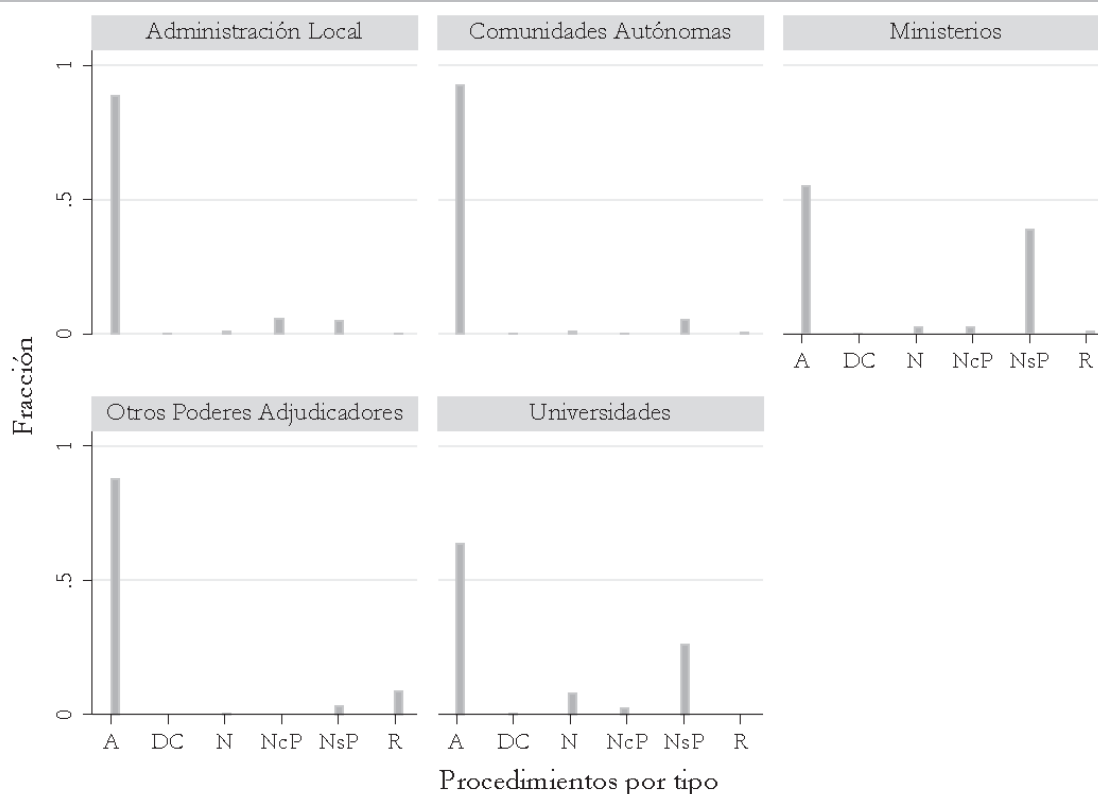
50. Asimismo, las Comunidades Autónomas son la siguiente administración con contratos de mayor importe (Figura 3).

Aunque el análisis causal requiere de mayor calidad de los datos, se puede inferir de la experiencia internacional (y las referencias académicas), que 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, si bien estas ofrecen diversas alternativas en cada etapa que pueden favorecer o restringir la concurrencia.

En esta línea, al eliminar restricciones injustificadas o con posibilidades de ser flexibilizadas, se mejora la competencia potencial en la licitación. Ejemplos: exigencias de solvencia técnica o profesional, económica y financiera del contrato; permitiendo dar mayor publicidad a las licitaciones; recurriendo a procedimientos de adjudicación que faciliten una mayor presencia de participantes, etcétera.

Si bien la Ley de Contratos vigente (9/2017) ha limitado los supuestos donde se pueden utilizar los contratos menores (legalmente permitidos, no cabe olvidarlo), estos aún son un problema para la competencia por el mercado. Y lo fueron en el pasado, como la propia CNMC ha criticado (por ejemplo en CNMC, 2019), ya que su utilización supone excep-

FIGURA 4
DISTRIBUCIÓN DE LICITACIONES DE LA CONTRATACIÓN EN OBRA PÚBLICA EN ESPAÑA SEGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO Y ADMINISTRACIÓN. TOTAL PERIODO 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CIVO

Nota: de izquierda a derecha están las modalidades «Abierto» (A), «Diálogo completo» (DC), «Negociado» (N), «Negociado con publicidad» (NcP), «Negociado sin publicidad» (NsP) y «Restringido» (R).

tuar a la adjudicación de gran parte de las exigencias de expediente y de todas las relativas a procedimiento de adjudicación.

Por ello la legislación prevé que la adjudicación se realice 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. (12) En concreto, según el Texto Refundido de la LCSP, 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 (CNMC, 2019).

Pero más allá de la teoría, los datos reflejan que, en cuanto al tipo de procedimiento, prácticamente todas las administraciones utilizan todo tipo de procedimientos. La Figura 4 señala que el «Abierto» supone el más usual. Tras este, los procedimientos «Negociados sin Publicidad» y los «Restringidos» son

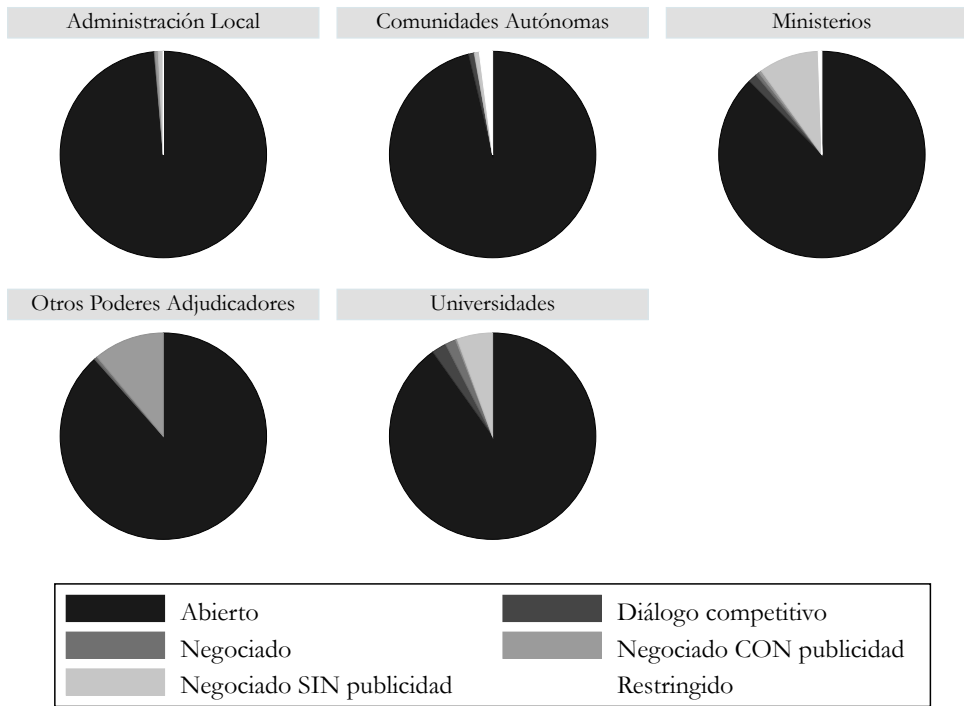
los más utilizados, respectivamente, como adelantamos en la sección anterior.

No obstante lo anterior, es destacable la presencia de los contratos «Negociados sin publicidad» en las adjudicaciones realizadas por los Ministerios y las Universidades, precisamente uno de los formatos más restrictivos de la competencia, como apuntaba la CNMC.

Pero, ¿cuánto suponen estos contratos, medido en importe, respecto del total de contratos? En la Figura 5 se incluye ese análisis para todo el periodo, según entidad adjudicadora. Los resultados se mantienen respecto a la variable número de contratos de la Figura 4: aunque el procedimiento abierto es el más voluminoso, los «negociados sin publicidad» copan el segundo porcentaje más importante para Universidades y Ministerios. Y estos son los que contratos de mayor volumen presentan.

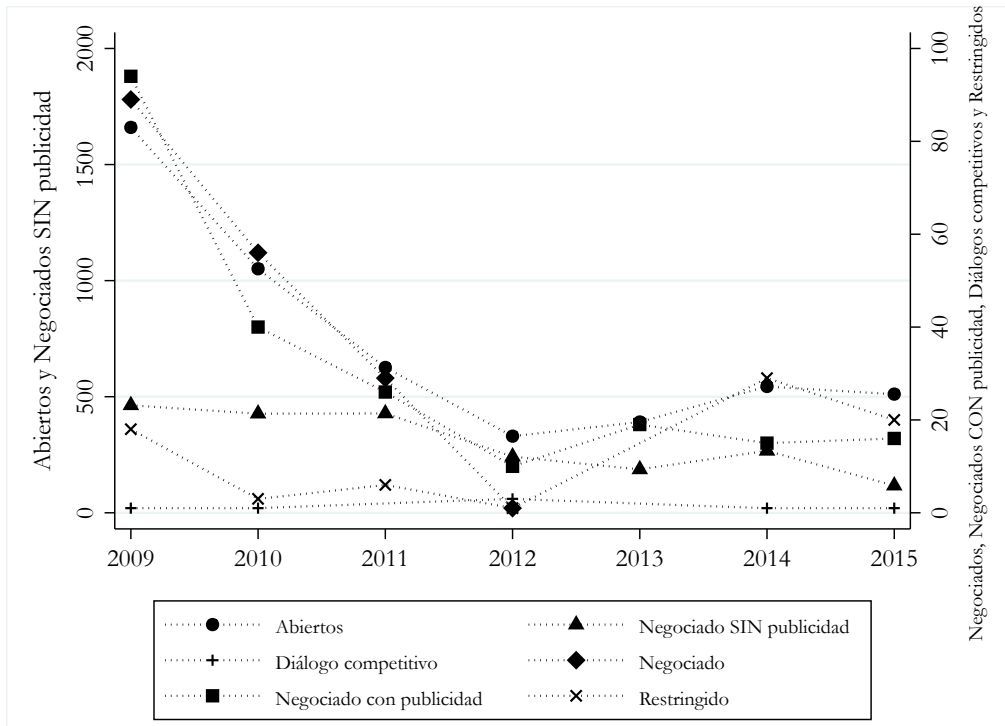
En cuanto al comportamiento tendencial de estos procedimientos, la Figura 6 pone de manifiesto la evolución del número de procedimientos según su tipo, para el período 2009-2015. En ella se puede observar cómo el tipo de procedimiento «Abierto» partía de un nivel elevado en el año 2009, y es el que mayor descenso ha sufrido (prácticamente a

FIGURA 5
CUOTA (IMPORTE) DE CADA PROCEDIMIENTO SEGÚN ADMINISTRACIÓN. 2009-2015



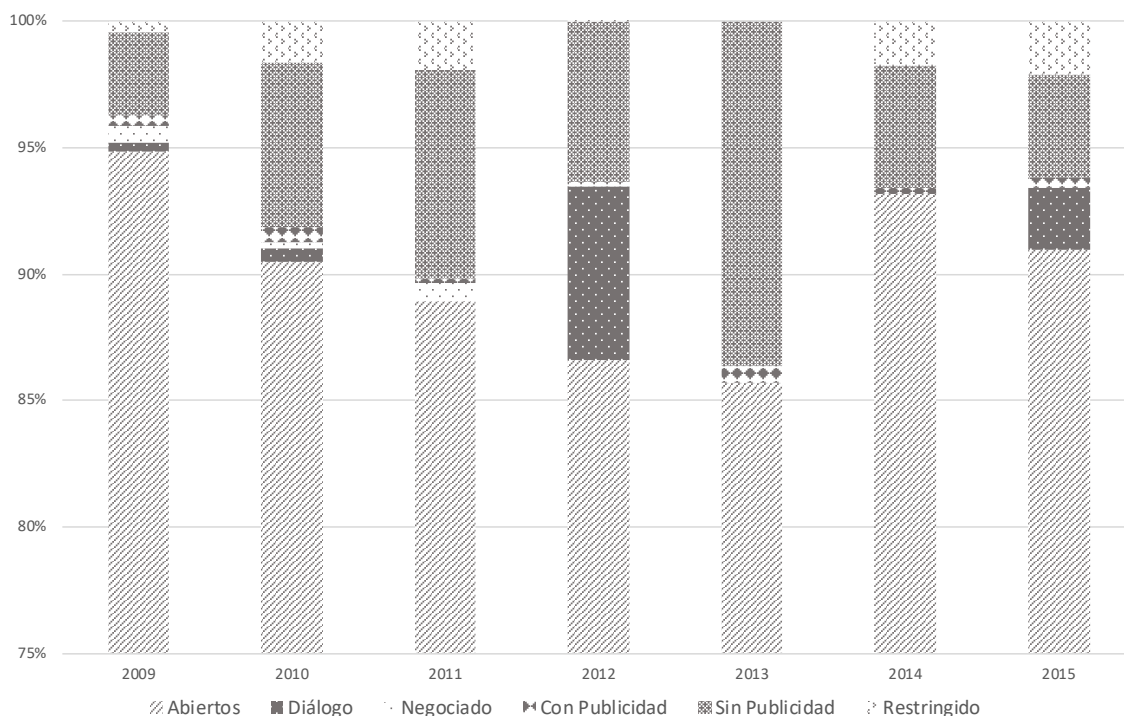
Fuente: Elaboración propia a partir de CMO

FIGURA 6
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS SEGÚN TIPO. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO
Nota: Obsérvese que el gráfico es a doble eje.

FIGURA 7
REPARTO ANUAL DEL IMPORTE TOTAL LICITADO SEGÚN PROCEDIMIENTOS. 2009-2015



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de CMO.

Nota: Nótese que la figura ha modificado su escala para mostrar mejor los porcentajes de cada una de las opciones, dado que el procedimiento abierto es el más usual, superando siempre el 85% de los casos. Por ello, la figura comienza en el 75%.

un tercio del original). Los procedimientos «Negociados sin Publicidad» también han sufrido un descenso notable durante este período. La evolución del resto de procedimientos se ha mantenido relativamente constante durante en estos años, exceptuando el procedimiento «Restringido», que ha aumentado en los últimos 4 años del periodo.

Y el reparto del importe de los contratos por tipo de procedimiento, anualmente, se incluye en la Figura 7. En ningún año la cuantía de los importes provenientes de licitaciones en «Abierto» supuso un porcentaje inferior al 85% y, de hecho, alcanzó su cuota mayor en 2015, con casi un 95%. Obsérvese que la figura está re-escalada y el valor mínimo comienza en el 75%, para poder resaltar la cuota de los otros procedimientos.

Cabe destacar también la importancia del importe de los contratos otorgados a través del procedimiento «Diálogo competitivo» (Figura 7) en relación con el número de contratos licitados a través de este procedimiento (Figura 6).

Tal como señala la CNMC (2019), 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€.

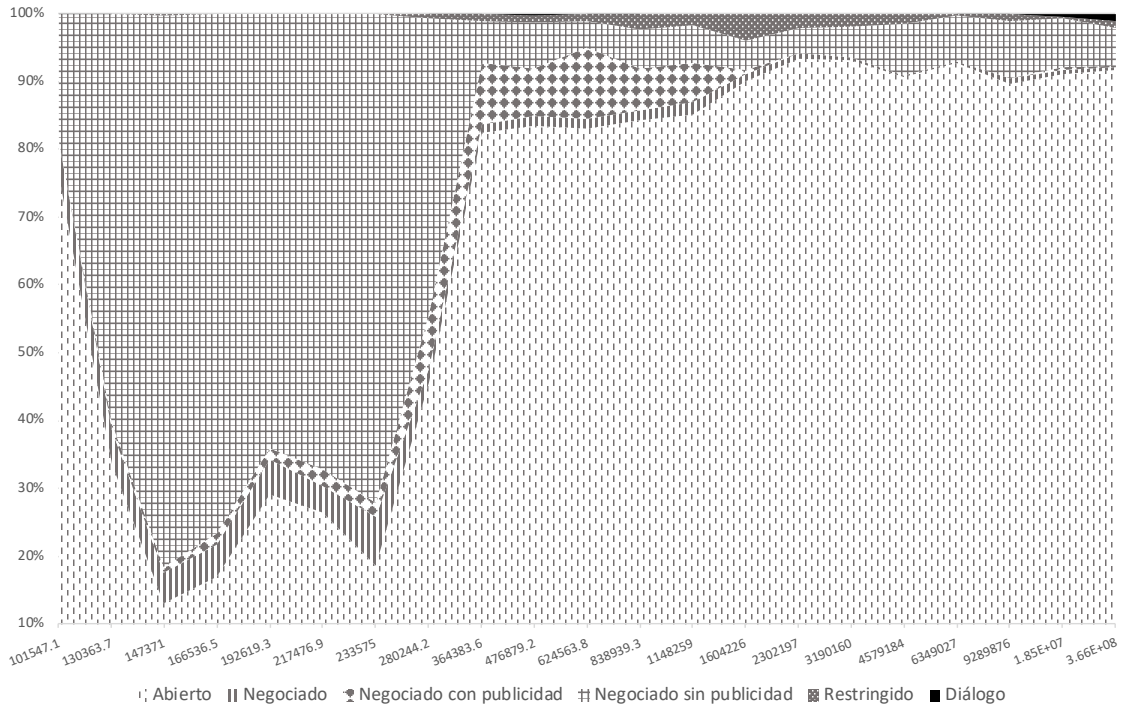
Con esta idea hemos configurado la Figura 8, donde se recoge la distribución por percentiles según el tipo de contrato que se haya aplicado. El objetivo del mismo es ver cómo se utilizan, sobre todo, los contratos menos competitivos en función del importe de estos.

La imagen es clara: alrededor de este último umbral (en torno a 280 mil euros, aproximadamente), la proporción de este tipo de procedimientos (negociados sin publicidad, en amarillo) pasa de ser del 70% a menos del 10%.

La concentración en los licitadores de concursos de obras

Una de las figuras que sobresale en la Contratación Pública, sobre todo en los últimos años, es la de las Uniones Temporales de Empresas (en adelante, UTEs). Estas suponen la colaboración entre empresas que, inicialmente, son rivales. Su creación es susceptible de generar dos tipos de efectos sobre el bienestar social que se deriva de los procesos de contratación pública: de una parte, puede verse mermada la competencia y, en consecuencia, aumentar el poder de mercado y los resultados negativos en términos de precios que ello puede conllevar; pero, de otra parte, esta colaboración puede generar efectos beneficiosos para el bienestar social a través de la posibilidad de alcanzar eficiencias, economías de

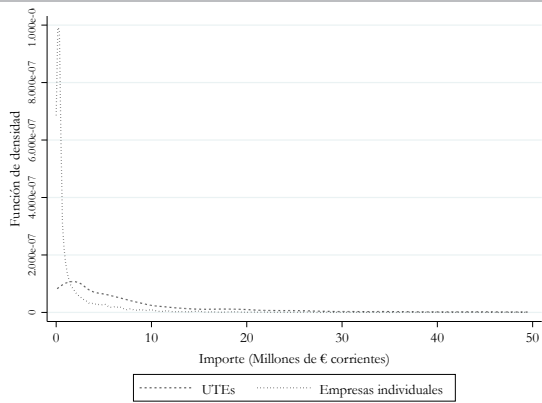
FIGURA 8
EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE PROCEDIMIENTOS SEGÚN TIPO. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO

Nota: Nótese que la figura ha modificado su escala para mostrar mejor los porcentajes de cada una de las opciones. Por ello, la figura comienza en el 10%.

FIGURA 9
FUNCIÓN DE DENSIDAD (KERNEL). LICITACIONES POR UTEs Y POR EMPRESAS INDIVIDUALES. CONTRATOS INFERIORES A 50 MILLONES DE €

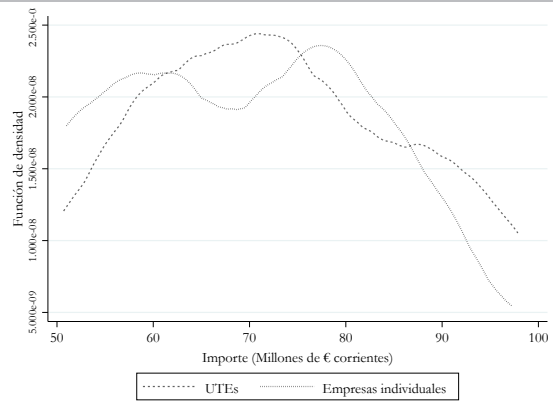


Fuente: Elaboración propia

escala y externalidades positivas derivadas de dicha colaboración.

Además de lo anterior, la utilización de la figura de la UTE permite reducir el riesgo proveniente de la incertidumbre respecto al éxito en las licitaciones en las que participe la empresa, así como diversificarlo. Es por ello que el papel de las Autoridades de Competencia resulta fundamental, como hemos venido

FIGURA 10
FUNCIÓN DE DENSIDAD (KERNEL). LICITACIONES POR UTEs Y POR EMPRESAS INDIVIDUALES. CONTRATOS ENTRE 50 Y 100 MILLONES DE €

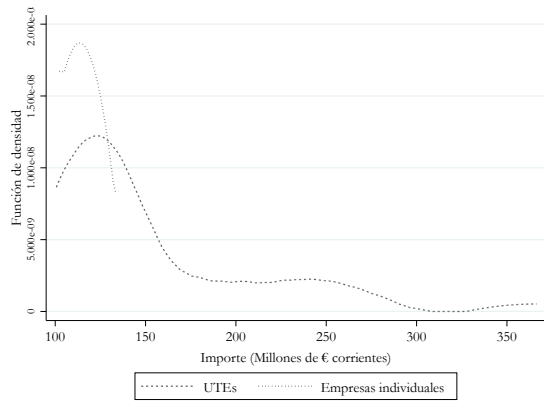


Fuente: Elaboración propia

reiterando, para generar el marco más eficiente para el desarrollo de una competencia efectiva por el mercado.

Para el caso de las obras en España en el periodo analizado, disponemos de información acerca de si el ganador de la licitación es una UTE o una empresa individual. Con ello, mostramos en las figuras anteriores (9-11), la función de densidad (*kernel*)

FIGURA 11
FUNCIÓN DE DENSIDAD (KERNEL). LICITACIONES POR UTEs Y POR EMPRESAS INDIVIDUALES. CONTRATOS SUPERIORES A 100 MILLONES DE €



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO

considerando tres niveles de contratos: inferiores a 50 millones de euros, entre 50 y 100 y superiores a 100 millones de euros.

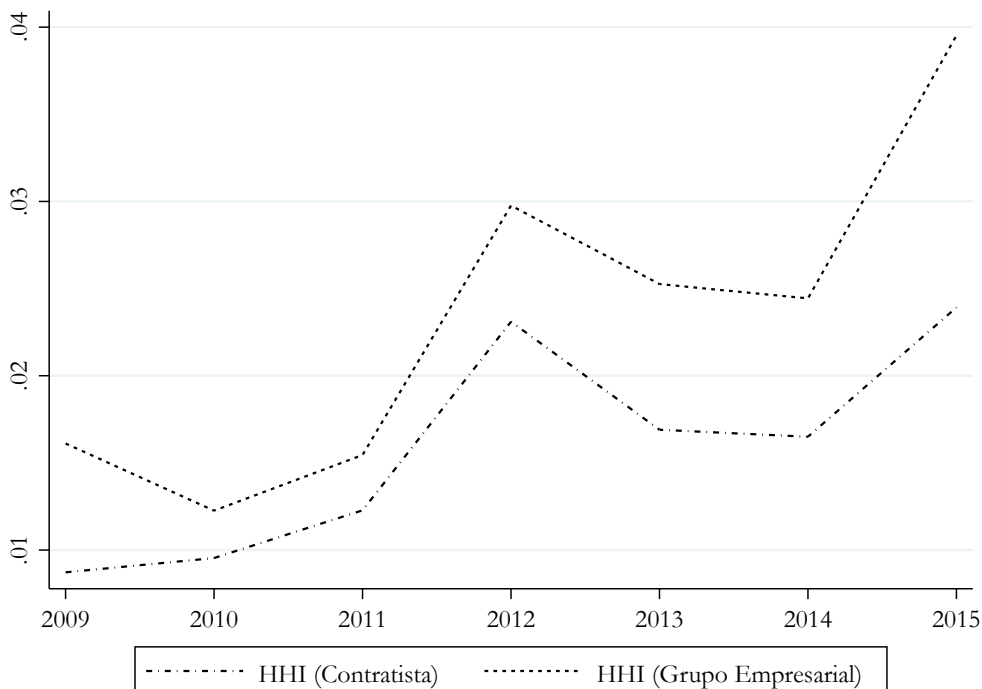
La visión en conjunto de estas figuras permite extraer dos conclusiones (esperadas): la primera es que las empresas se alían en formato UTE cuanto mayor sea el volumen de la licitación; y la segunda es que los grandes contratos de obras con la Administración

Pública en España son producidos solo por UTEs (véase en la figura 11 cómo a partir de 135 millones de euros solo hay UTEs).

Otra cuestión de interés resulta de analizar cómo se concentran las obras entre las empresas que participan en el mercado. Con este fin, hemos calculado el índice de Herfindhal-Hirschmann (13) anual de concentración de la licitación en obras en España. Estos resultados se muestran en la Figura 12 en la que, además, hemos calculado dos índices: uno con las cuotas de mercado de cada empresa y otro considerando en lugar de las empresas, los grupos empresariales a los que estas pertenecen. Este último proporciona una imagen más cercana a la realidad, dado que los intereses de las empresas pertenecientes al mismo grupo empresarial tienen, obviamente, menos incentivos a competir entre ellas (si fuera el caso).

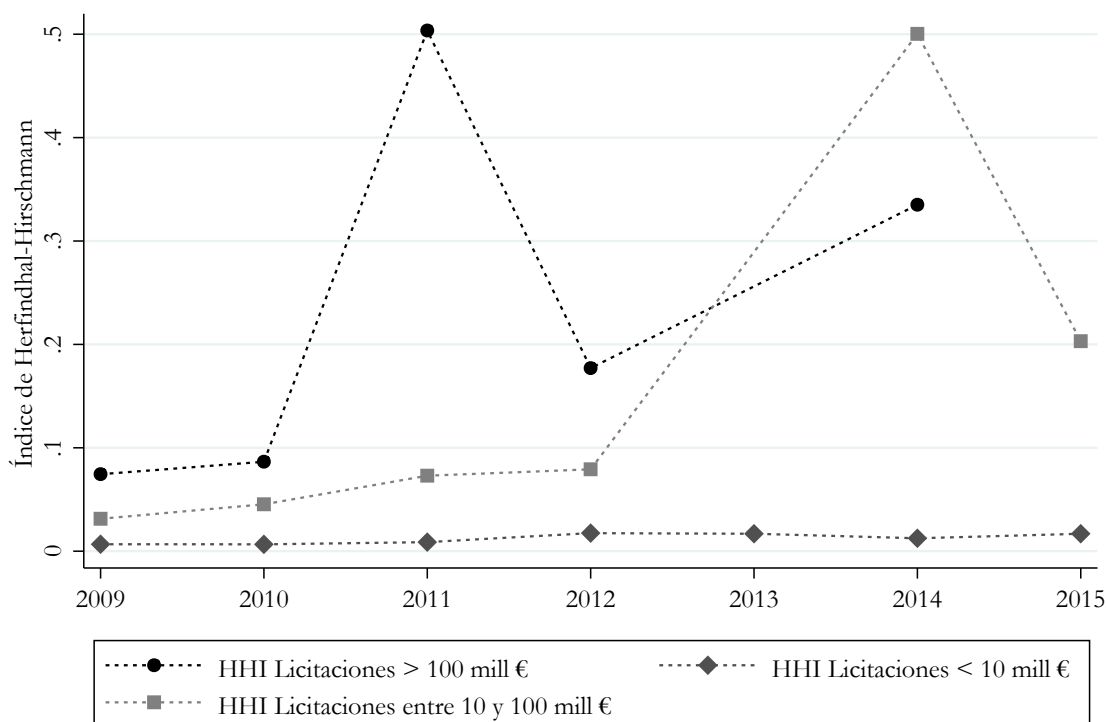
Los datos señalan que: i) la concentración en la obra pública en España ha ido *in crescendo* entre 2009 y 2015, pasando prácticamente a duplicarse el valor del índice; ii) utilizar el HHI sin considerar la existencia de grupos empresariales minusvalora sustancialmente el nivel de concentración en el mercado (obsérvese cómo la línea roja es siempre superior a la correspondiente al HHI por empresas); iii) el *gap* entre ambos índices aumenta conforme pasa el tiempo. Esto último da una imagen sobre la creciente relevancia de los grupos de empresas en

FIGURA 12
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE HERFINDHAL-HIRSCHMANN PARA LAS CONTRATACIONES LICITADAS ANUALMENTE. 2009-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de CMO. Límites del HHI es entre 1/n y 1.

FIGURA 13
EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE HERFINDHAL-HIRSCHMANN PARA LAS CONTRATACIONES LICITADAS ANUALMENTE,
POR VOLUMEN DE LICITACIÓN. 2009-2015



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de CIVIO.

Nota: No se han considerado los valores para los años para los que no se dispone de datos.

este tipo de licitaciones y el empeoramiento en la tensión competitiva medida a partir de este indicador de concentración.

Por último, y dados los resultados encontrados en las figuras 9-11, donde se muestra que las UTEs están más presentes en contratos de mayor volumen de licitación, la Figura 13 obtiene nuevamente el HHI anual, pero considerando separadamente licitaciones por niveles de importe de contrato. La interpretación de la figura es inmediata: la concentración aumenta conforme aumenta el importe de los contratos.

Esta evolución de los índices de concentración, aunque no sustenta análisis causal alguno, supone marcadores de cuál es la dirección que toma este mercado en España: en solo siete años, la cuota de las empresas que logran contratos con el sector público ha aumentado destacablemente, siendo aún mayor en contratos más importantes por su cuantía.

CONCLUSIONES

El sector público tiene un peso relevante en el Producto Interior Bruto de la mayoría de economías desarrolladas, que va desde el 10 al 40%, aproximadamente. España se sitúa habitualmente en el límite máximo de este rango. Dentro de esta acti-

vidad económica, la construcción de infraestructuras y obras en general, suponen una de las áreas relevantes, no solo para el desarrollo del país, sino para la producción de empresas que producen en nombre del Estado a través de los concursos de licitación pública.

Estos procesos de licitación se regulan por ley para asegurar que el sector público obtenga la relación óptima de precio-calidad y, obviamente, garantizar un marco de competencia por el mercado.

En el presente trabajo explotamos una base de datos, aportada por la fundación CIVIO, que contiene información relevante sobre todos los contratos de obra pública licitados en España en el periodo 2009-2015, a partir de la información contenida en el Boletín Oficial del Estado.

Aunque de forma descriptiva, el trabajo muestra varias conclusiones: en primer lugar, durante la crisis económica se redujo sustancialmente tanto el número como el importe de los contratos; en segundo término, los contratos de volumen económico más elevado son gestionados por los Ministerios en España (en lugar de otros niveles de Administraciones) y ofertados fundamentalmente por Uniones Temporales de Empresas. Y, finalmente, el cálculo de los índices de concentración de las licitaciones anuales

apuntan no solo a un aumento de dicha concentración durante esos siete años, sino también a que los grupos empresariales han copado una mayor parte del mercado, principalmente en los contratos de mayor importe.

Este artículo, aunque descriptivo, permite extraer algunas recomendaciones de política económica. La primera - inmediata, reiterada y obvia - es reducir en la medida de lo posible la utilización de aquellos procedimientos de contratación que eliminan la competencia por el mercado. La segunda es que tengan en cuenta la participación accionarial entre las empresas que operan como proveedores de la Administración pública pues, muy probablemente, la concentración sería aún mayor que la evaluada y las posibilidades de comportamiento conscientemente paralelo, o *bid-rigging*, aumenten. Y por último, mejorar la (prácticamente nula) transparencia de la información en este sector, lo que permitiría un mayor control del mismo por parte de la Administración, así como detectar más fácilmente desviaciones de situaciones competitivas.

NOTAS

- [1] Más información en esta web, aunque a partir de 2013 cambia la metodología y no es posible determinar qué parte de dichos contratos corresponden específicamente a obras: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Areas%20Tematicas/Contratacion/Junta%20Consultiva%20de%20Contratacion%20Administrativa/Paginas/Registro%20publico%20de%20contratos.aspx>
- [2] https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm
- [3] 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.
- [4] Uno de los principales problemas de la contratación pública en todos los países es la existencia de comportamientos colusorios (*bid-rigging*). En esta línea, no abordada en este trabajo por la limitación de los datos, puede leerse los trabajos de Pesendorfer (2000) o Harrington y Ye (2018)
- [5] Según el Texto Refundido de la Ley de Contratos con el Sector Público (TRLCSPP), 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. Estos importes se han reducido en la nueva LCSP (art. 118) a 40.000 y 15.000 euros, respectivamente.
- [6] El cálculo se realiza siguiendo la siguiente metodología: en primer lugar se obtiene a partir de una regresión econométrica que el uso del procedimiento abierto reduce el precio medio (medido como el

logaritmo del cociente entre el importe de adjudicación y el importe del lote, multiplicado por cien) que paga la Administración en un 9,86%. Posteriormente, se utilizan 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 la estimación del ahorro del uso del procedimiento abierto, se calcula el ahorro que habría supuesto la sustitución de los distintos procedimientos de contratación analizados por el procedimiento abierto en dicho periodo.

- [7] Nuevamente solo nos cabe agradecer el trabajo altruista de CIVIO y las facilidades prestadas para obtener los datos. Originalmente la Fundación creó una web para visualizarlos mejor, que se puede acceder en <https://quiencobraobra.es/>. Para más información sobre la metodología, visite <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/metodologia/>.
- [8] Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Entrada en vigor el 9 de marzo de 2018. Esta Ley es una transposición al ordenamiento jurídico español de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Añade cambios sustanciales al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
- [9] Son aquellos contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público (Artículo 119 de la Ley).
- [10] Contratos cuya tramitación es excepcional, a causa de acontecimientos catastróficos, grave peligro o que afecten a la defensa nacional (artículo 120).
- [11] Recordemos que este es el que se sitúa en el 50% de la distribución de importes de contratos anuales, ordenados de menor a mayor.
- [12] Para una explicación de las principales características de cada procedimiento, véase el Anexo I, extraído de forma literal de CNMC (2019).
- [13] El HHI (Índice de Herfindahl-Hirschman) se obtiene como la suma de los cuadrados de cada una de las cuotas de mercado de las empresas. En este caso, se obtiene como la participación de cada empresa en el total de las obras licitadas anualmente. Este índice es uno de los indicadores de la existencia de poder de mercado. Aunque existen sectores donde la relación entre concentración y competencia no es inversa, en la mayoría de ellos puede mostrarse que está relacionado directamente con el margen de precios que pueden cobrar las empresas. A mayor HHI, mayor poder de mercado de las empresas participantes. En nuestro caso lo hemos calculado entre $(1/n)$ y 1 (monopolio), siendo n el número de obras licitadas.

REFERENCIAS

- CNMC (2015). Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público. IPN/CNMC/010/15.
- CNMC (2019). Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España. E/CNMC/004/18.

Doménech, G. (2012). La valoración de las ofertas en el derecho de los contratos públicos. *Revista General de Derecho Administrativo*, 30.

Fuentes-Bargues, J. L., González-Gaya, C., González-Cruz y Ma C. (2015). La contratación pública de obras: situación actual y puntos de mejora. *Informes de la Construcción*, 67(537).

Ganuza, J.J. (2010). La Contratación Pública y la LES, Mimeo.

Gimeno-Feliú, J.M. (2012). Towards efficiency in public procurement: Simplifying procedures and reducing the administrative burden, *International Public Procurement Conference*, IPPC5, Conference proceedings.

Gimeno-Feliú, J.M. (2016). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública, en *Presupuesto y Gasto Público 82/2016*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, 137-158.

Gimeno-Feliú, J.M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública, *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, Nueva época, 7, 45-67.

Gómez Guzmán, J.C. (2015). Transparencia y corrupción, *Revista Española de la Transparencia*, 0.

Harrington, J.E., y Lixin, Y. (2018). Collusion through Coordination of Announcements, *Working Paper*.

López del Paso, R. (2013). Evolución de la ratio «Gasto público/PIB» en España, *eXfoikos*, 9.

Mauro, P., Romeu, R., Binder, A. y Zaman, A. (2015). A modern history of fiscal prudence and profligacy. *Journal of Monetary Economics*, 76, 55-70.

Pesendorfer, M. (2000). A study of collusion in first-price auctions, *The Review of Economic Studies*, 67(3), 381-411.

ANEXO I: EXPLICACIÓN DE LOS DIFERENTES PROCEDIMIENTOS. FUENTE LITERAL: CNMC (2009) ↓

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.

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.
- 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.