

ESTUDIO SOBRE EL HIPOTETICO AHORRO ORIGINADO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DERIVADO DE LA APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN QUE FOMENTEN LA COMPETENCIA. EL CASO DE ARAGÓN

RESUMEN EJECUTIVO

En las últimas décadas, sobre todo ante el crecimiento económico global acontecido desde finales de los 90, la contratación pública ha experimentado un auge muy trascendental. Por un lado, y conforme más países han ido alcanzando cuotas de desarrollo próximas a las economías occidentales, el importe destinado a contratación pública ha ido en aumento. Por otro lado, ese mismo incremento del volumen negociado ha provocado un mayor número de situaciones de gestión no eficiente de los fondos públicos con el consiguiente percance para la sociedad en general.

La OCDE ¹ calcula que el importe total negociado en contratos públicos supone un 12% del PIB de los países que son miembros de esta organización. Si tenemos en cuenta que el PIB conjunto de los 36 países que pertenecen a la OCDE supera los 44 billones de euros, es fácil imaginar la magnitud del volumen gestionado a través de la contratación pública.

Este porcentaje es todavía superior si descendemos a nivel de la UE y España, con un dato entorno al 16%-19% sobre PIB, cifra que va creciendo en el tiempo.

Por tanto, y comprendiendo que los Estados son hoy en día uno de los mayores gestores de recursos económicos, es indispensable buscar alternativas, soluciones y respuestas para una mejor gestión de la contratación pública.

En este estudio se ha pretendido contextualizar dicha importancia a través del análisis de los diferentes aspectos relacionados con la contratación pública y la mejora de una competencia real entre empresas licitadoras.

¹ Datos atendiendo al último informe publicado por la OCDE sobre contratación pública.
https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016



El porqué de elegir la política de defensa de la competencia como elemento central del análisis se debe a su cualidad transversal sobre los distintos parámetros que afectan especialmente a la contratación pública: la equidad en los procesos, la lucha contra la corrupción y la eficiencia en la gestión del dinero público.

Como se aprecia a lo largo de la lectura del estudio, el fomento de la competencia se ha convertido en un arma muy efectiva en la mejora de los indicadores clave de la contratación pública.

Este estudio trata de poner en relieve cómo la ausencia de procedimientos que fomenten la competencia en la contratación pública lleva asociado un sobrecoste para la Administración, sea en el nivel que sea (General, Autonómico o Local) además de una peor gestión de las contrataciones a través de la falta de fomento de la innovación o la dificultad de acceso al mercado de pequeñas y medianas.

Además, se pone de manifiesto como el fomento de la competencia en los procedimientos de contratación pública ayuda a conseguir mejores precios en las licitaciones a la vez que se favorece la calidad y se produce una optimización en el uso de los fondos públicos.

El mayor problema al que se ha enfrentado la elaboración de este estudio tiene que ver con los datos, por un lado, la insuficiencia de los mismos, por otro, la falta de homogeneidad en los datos publicados por las distintas fuentes consultadas.

A pesar de la ausencia de ciertos datos que favorezcan el análisis, se ha conseguido poner en contexto el hipotético ahorro derivado del fomento de la competencia.

Especialmente, el informe ha pretendido hacer una reflexión sobre el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón. La puesta en marcha del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón en 2015 así como el acceso a la Plataforma Aragón Open Data, han hecho factible el análisis. Habría sido muy interesante poder ampliarlo al caso de los Entes Locales en Aragón, pero no ha sido posible.



Además, se reflexiona sobre los hallazgos del informe de la CNMC “*Radiografía de los Procedimientos de la Contratación Pública en España*”² y sobre el informe de la Comisión Europea “*Fichas temáticas del Semestre Europeo. Contratación Pública*”³.

Ambos informes llegan a conclusiones similares que son extrapolables al caso de Aragón, aunque algunos de los resultados más interesantes no han podido aplicarse por la falta de datos.

Entre ellos, no se ha podido analizar el número de participantes por licitación en el caso de Aragón. Y, en general, todavía hay un elevado porcentaje de licitaciones en las que sólo concurre un único participante (27% de media en la UE entre 2006-2016 y 34% en España entre 2012-2016).

Ese porcentaje se incrementa si se amplía hasta el número de licitaciones a las que concurren tres o menos participantes (un 66% para el caso español).

Por otro lado, en España nos queda bastante camino por recorrer en la mejora de la transparencia. A pesar de disponer en los últimos años de una mayor cantidad de datos públicos, éstos no alcanzan la media de valor de las convocatorias de licitación publicadas en 2012-2015 (en % del PIB por Estado miembro) que en la UE representan un 4.5%. En España no llegan ni al 2% mientras que en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón no alcanzan ni el 1%.

Sin embargo, el hallazgo más significativo desde el uso de procedimientos que fomenten la competencia y tomado con la prudencia que presupone la CNMC, es el hecho de que el procedimiento de contratación abierto (el más competitivo de todos) supone de media una rebaja del 9,9% entre el precio de licitación y el de adjudicación. Además, cada empresa adicional que participa en un concurso, lleva asociada una rebaja del 2,1% en el precio.

Estos hallazgos suponen un ahorro hipotético que ha tratado de ponerse en valor mediante el análisis de una serie de datos durante la elaboración del informe.

² El informe, publicado en 2019, realiza un interesante ejercicio de reflexiones a partir de modelos econométricos desarrollados por la propia CNMC.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_5.pdf

³ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_es.pdf



Una parte del mismo se ha centrado en analizar cómo ha afectado el uso de procedimientos que fomentan la competencia a la Comunidad Autónoma de Aragón durante el periodo comprendido entre 2013-2018.

Además de comparar los datos de Aragón con los del resto de España, se ha realizado un análisis sobre una pequeña muestra de los datos publicados por el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón. Ese ejercicio ha resultado muy interesante para observar las claras diferencias que aparecen entre los importes de licitación y los de adjudicación según el tipo de procedimiento elegido.

Sin embargo, este punto deberá ser objeto de futuros análisis cuando se disponga de una información más adecuada que permita realizar un tratamiento de los datos.

Como idea trascendental que se deduce del estudio, no se debería dejar de destacar la condición transversal de la competencia en la contratación pública ya que no sólo ayuda en la mejor gestión económica de los procedimientos, sino que además abarata costes o fomenta la elección la opción económicamente más ventajosa.

Las políticas de competencia son esenciales también para el desarrollo de una economía más circular, basada en la proximidad y el fomento de la participación de las pequeñas y medianas empresas como motor del crecimiento económico de los distintos territorios.

Además, la competencia trata de proteger la unidad de mercado a la vez que facilitar el acceso a las licitaciones a través de la promoción de la transparencia y la publicidad, sin olvidarnos de la importancia de que la contratación pública para impulsar la inclusión de aspectos medioambientales, sociales y de gobernanza que ayuden a construir una sociedad más igualitaria y más eficiente en todos los ámbitos.

OBTENCIÓN DE DATOS SOBRE LA CONTRATACION PÚBLICA EN ARAGÓN.

Para la elaboración de este estudio ha sido clave la información obtenida a través del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón⁴ que se creó en el año 2015 con el

⁴El Portal de Transparencia tiene como objetivo proporcionar a la ciudadanía toda la información relevante desde el punto de vista de la gestión social, económica y medioambiental que lleva a cabo el gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón. <https://transparencia.aragon.es/>



objetivo de dar respuesta a la necesidad de proporcionar a la ciudadanía un portal web que permitiera consultar toda la información pública a la que se refería la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

El Portal de Transparencia se divide en seis apartados, y cada uno de ellos a su vez recopila la información más relevante para el usuario de un modo muy intuitivo. Estos seis apartados son: Gobierno, Organización e Información Institucional, Información Presupuestaria, Información Económica, Información a la Ciudadanía e Información sobre Aragón. Es dentro del apartado de Información Económica donde se encuentra todo un epígrafe destinado a Contratación Pública. Los datos allí proporcionados son a los que se va a hacer referencia en este informe.

También se han analizado datos obtenidos en Aragón Open Data, portal de datos abiertos del Gobierno de Aragón, que tiene como misión ser el catálogo a partir del cual los ciudadanos y las empresas puedan acceder al conjunto de datos abiertos que publiquen tanto el Gobierno de Aragón, como el resto de instituciones del territorio aragonés que se quieran unir a la iniciativa.

ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS PARA ARAGÓN

Inicialmente se dotó al Portal de Transparencia de Aragón con más de 1,3 millones de datos, que contenían información de aspectos tan dispares como subvenciones, contratación, retribuciones de funcionarios o bienes e inmuebles propiedad del Gobierno de Aragón. Esta base de datos se ha ido nutriendo a lo largo de estos años hasta configurar un mapa bastante completo de la realidad económica y social de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Partiendo de esa información, se ha realizado **el análisis para el periodo comprendido entre los años 2013 a 2018**. No se incluyen datos de los contratos menores por no disponerse de esa información integrada.

A continuación, se detallan los datos obtenidos a través del Portal de Transparencia.



NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO

VOLUMEN POR Nº DE CONTRATOS	ABIERTO	RESTRINGIDO	DERIVADO DE ACUERDO MARCO	NEGOCIADO	DIRECTO	CONTRATACION CENTRALIZADA	POR ADMINISTRACION	SIMPLIFICADO	SUPER SIMPLIFICADO	TOTAL
2013	1.195	6	290	600	32	117	135			2.375
2014	769	5	144	555	51	66	190			1.780
2015	1.038	1	204	488	2	110	117			1.960
2016	1.094	4	240	500	13	104	116			2.071
2017	949	1	408	263	5	104	87			1.817
2018	1.139		429	170	19	91	66	40	2	1.956
MEDIA CONTRATOS	1.031	3	286	429	20	99	119	40	2	1.993
TOTAL CONTRATOS	6.184	17	1.715	2.576	122	592	711	40	2	11.959

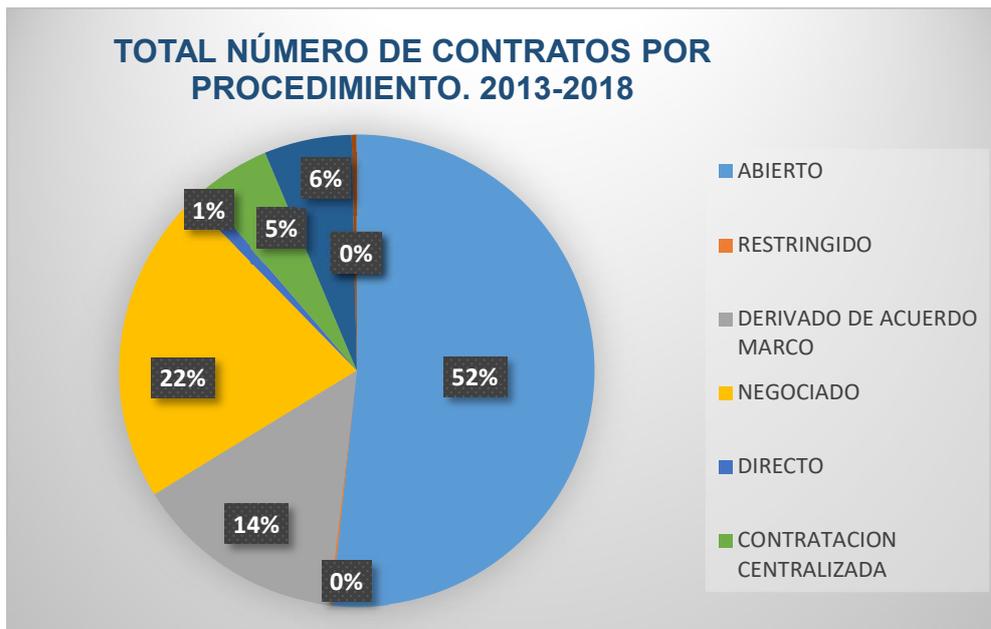
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

IMPORTE TOTAL DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO

VOLUMEN POR TIPO DE CONTRATO	ABIERTO	RESTRINGIDO	DERIVADO DE ACUERDO MARCO	NEGOCIADO	DIRECTO	CONTRATACION CENTRALIZADA	POR ADMINISTRACION	SIMPLIFICADO	SUPER SIMPLIFICADO	TOTAL
2013	169.247.218	208.023	145.878.298	48.155.760	766.364	10.851.957	23.627.801			398.735.421
2014	129.358.020	102.336	7.229.412	30.929.071	1.164.055	3.709.164	40.924.734			213.416.792
2015	234.262.995	1.500	22.208.190	49.398.993	55.702	15.589.405	24.049.050			345.565.835
2016	159.447.668	77.736	10.566.509	30.960.695	227.468	22.573.767	13.405.272			237.259.115
2017	183.721.867	37.190	22.473.703	38.464.925	12.623	10.964.740	24.703.055			280.378.103
2018	251.410.240		16.705.160	20.261.512	4.901.533	11.624.146	10.146.712	900.085	59.942	316.009.330
MEDIA CONTRATOS	187.908.001	85.357	37.510.212	36.361.826	1.187.958	12.552.197	22.809.437	900.085	59.942	298.560.766
TOTAL CONTRATOS	1.127.448.008	426.785	225.061.272	218.170.956	7.127.745	75.313.179	136.856.624	900.085	59.942	1.791.364.596

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

Lo primero que puede observarse si analizamos el número de contratos es que más de la mitad de los contratos firmados se adjudicaron por el procedimiento de contratación abierto.

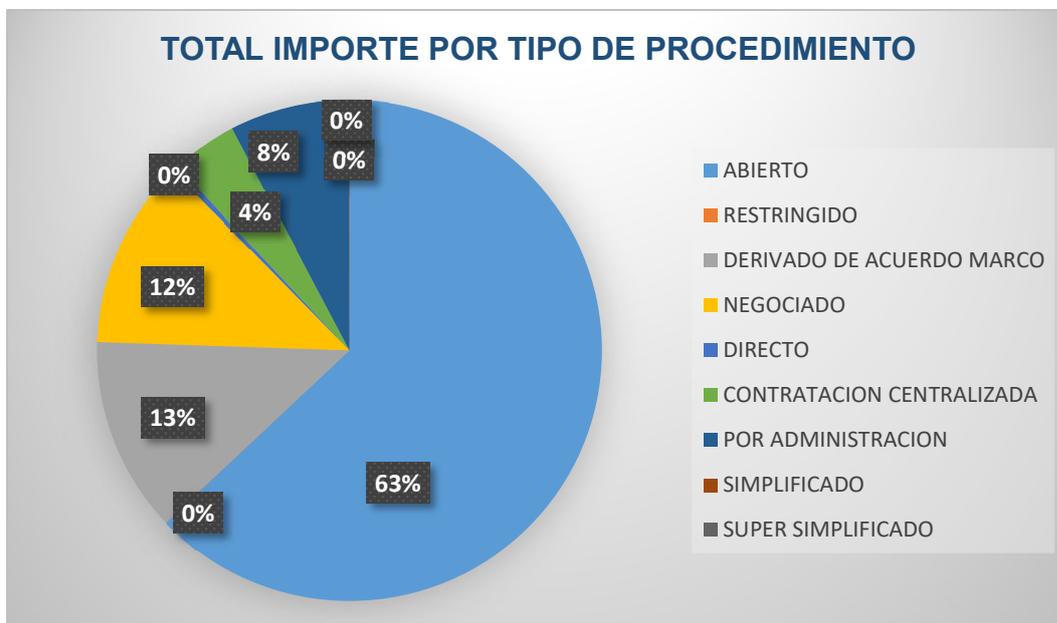


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón



Le siguen el procedimiento negociado y el derivado de acuerdo marco y son bastante menos significativos los procedimientos directos y de contratación centralizada quedando como algo residual el procedimiento restringido. Los procedimientos simplificado y supersimplificado, aunque tienen poca importancia relativa, no reflejan datos comparables puesto que ambos procedimientos sólo se han utilizado en el año 2018 a raíz de la entrada en vigor de la nueva Ley de Contratos del Sector Público (LCSP, en adelante). Como este tipo de procedimientos tienen por objeto sustituir al procedimiento negociado por razón de cuantía, es de esperar que su evolución sea ascendente en próximos ejercicios.

Si realizamos este mismo **análisis teniendo en cuenta no el número de contratos sino el volumen adjudicado**, el **procedimiento abierto todavía adquiere una mayor importancia alcanzando el 63%** en media sobre el total importe adjudicado. El **negociado es el que disminuye más su importancia relativa** al pasar de un 22% a un 12% y el directo aumenta ligeramente, del 6% al 8%. El resto de tipos de procedimientos permanecen prácticamente igual.

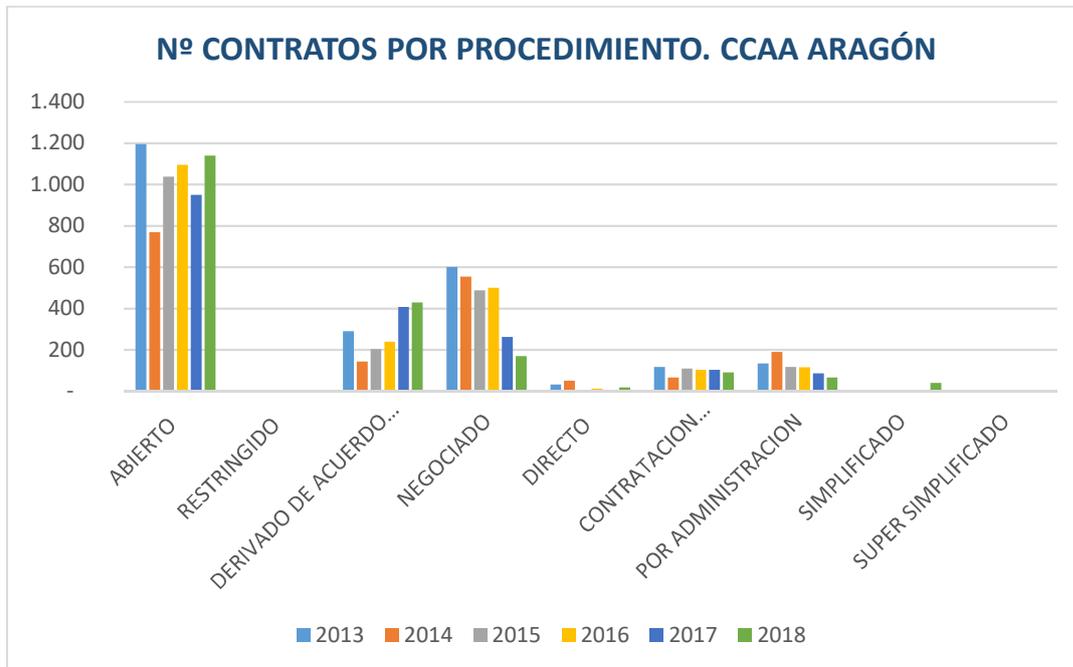


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

Comparando los datos año a año, se aprecia una regularidad en cuanto al número de contratos formalizados por el procedimiento abierto, observándose una tendencia al alza



en los contratos derivados de acuerdo marco y la tendencia contraria en los procedimientos negociados que probablemente, sea derivada de la nueva LCSP.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

A la vista de estos datos, parece que **el nivel de competencia en la contratación pública del Gobierno de Aragón no se desvía mucho del existente en España.**

Aunque el horizonte temporal considerado y los tipos de procedimientos analizados son algo distintos se puede llegar a ciertas conclusiones comparativas.

Aragón se encuentra en el **mismo nivel** que España **en cuanto al porcentaje de número de contratos adjudicados por procedimiento abierto**, un 51% versus un 49,7%. No así con respecto al importe, un 63% versus un 75,4%.

Se aprecia un **mayor porcentaje de utilización del procedimiento negociado en el Estado** (35,2%) que en Aragón (21%) aunque estos datos no son tan dispares si se tiene en cuenta el volumen contratado (16,4% versus 12%).

A través del Portal de Transparencia no se dispone de datos agregados que permitan analizar otros aspectos vinculados a la competencia como pueden ser el número de ofertas presentadas a cada licitación. Pero el Portal si proporciona información de todos



los contratos públicos adjudicados por tipo de procedimiento y año e incluso el importe de licitación, el de adjudicación y el tipo de contrato (Obras, Suministros o Servicios).

Observando una **pequeña muestra** de esos datos, y pese a no disponer del número de ofertas presentadas por contrato, se aprecia claramente que **en los procedimientos de contratación abierta el importe de la adjudicación es menor al de la licitación** en un porcentaje variable que, en ocasiones, alcanza **rebajas del 40%** sobre el importe licitado. Este ahorro de costes es independiente del tipo de contrato (obras, servicios o suministros). Si bien es cierto que no se han tenido en cuenta las posibles modificaciones sobre el valor adjudicado que se hayan podido realizar a posteriori.

Según los datos del Portal de Transparencia, durante el periodo 2013-2018 se formalizaron a través del **procedimiento de contratación abierto un total de 6.185 contratos por un importe de 1.127 millones de euros**. Dado el volumen de esta partida, sería francamente interesante poder analizar el ahorro total que ha supuesto para el Gobierno de Aragón este procedimiento de contratación a partir de la diferencia entre los importes licitados y los definitivamente adjudicados.

En el otro lado se encuentran los **contratos de adjudicación directa** cuyo importe de licitación y adjudicación coinciden. A pesar de que sólo aparecen **125 contratos** formalizados mediante adjudicación directa en el periodo 2013-2018 y que el importe global supera ligeramente los **7 millones de euros**, en este caso podría haberse producido una pérdida de eficiencia económica.

Sucede lo mismo en el caso de la **contratación centralizada**. Los importes licitados y adjudicados son prácticamente iguales, con unas diferencias o mínimas o inexistentes. Pero esta partida ya es más importante que la adjudicación directa ya que en el periodo contemplado se formalizaron un total de **592 contratos** por un importe superior a **75 millones de euros**. Aquí, el quebranto para las cuentas públicas derivado de la ausencia de competencia ya podría ser de mayor cuantía.

A estas dos partidas, habría que añadir la de **contratación derivada de acuerdo marco** con un total de **1.715 contratos** y un **volumen superior a 225 millones de euros**. A pesar de que se aprecian importes adjudicados inferiores a los licitados, en la mayoría de los contratos observados ambos importes coinciden.

En cuanto a los **contratos por procedimiento negociado**, no se realiza ninguna diferencia entre el negociado con publicidad y el negociado sin publicidad, pero si se observa una diferencia entre los importes licitados y los adjudicados, aunque no en



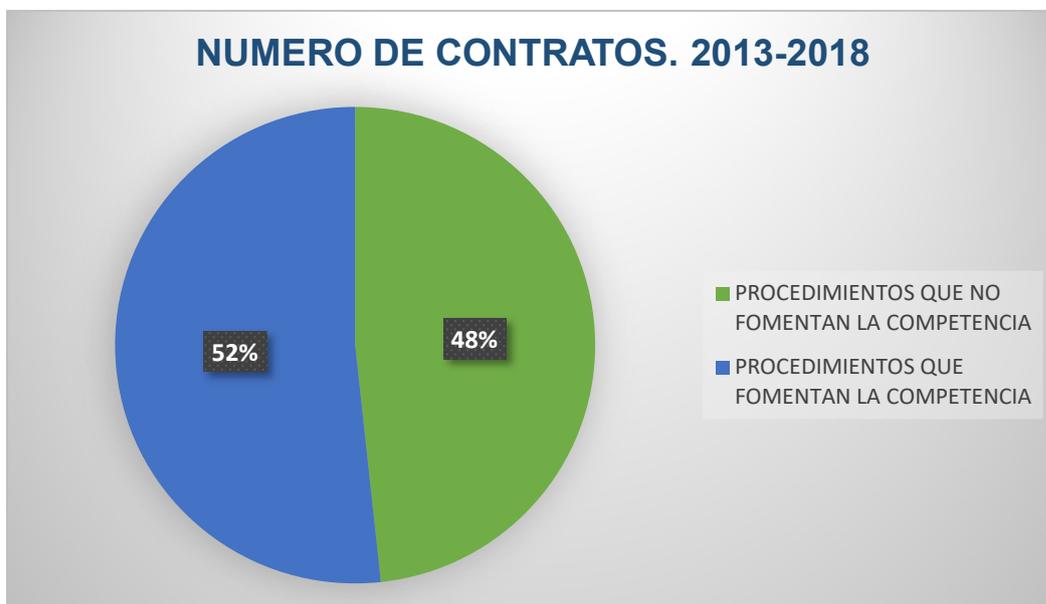
todos los casos. El total de contratos para el periodo analizado han sido **2.576** por un importe de **218 millones de euros**.

Además, en el epígrafe que contiene el **procedimiento de adjudicación por administración**, aparecen un total de **711 contratos** con un volumen total cercano a **137 millones de euros**. En este tipo de procedimiento los importes de licitación y de adjudicación, salvo con alguna ligera oscilación en algún caso, son exactamente los mismos, siendo una figura similar en este sentido al procedimiento directo.

Sucede algo parecido con el **procedimiento restringido**, aunque los 17 contratos realizados en el periodo analizado y los 426.000 euros de volumen adjudicado, convierten a esta modalidad en algo marginal.

De las **seis modalidades** de adjudicación de las que el Portal de Transparencia proporciona datos, sólo el procedimiento abierto fomenta la competencia en la contratación pública y el ahorro de costes derivada de la misma.

Si agrupamos los datos de esta forma, se aprecia que en algo más **de la mitad del número de contratos adjudicados, podríamos hablar de buena gestión**.

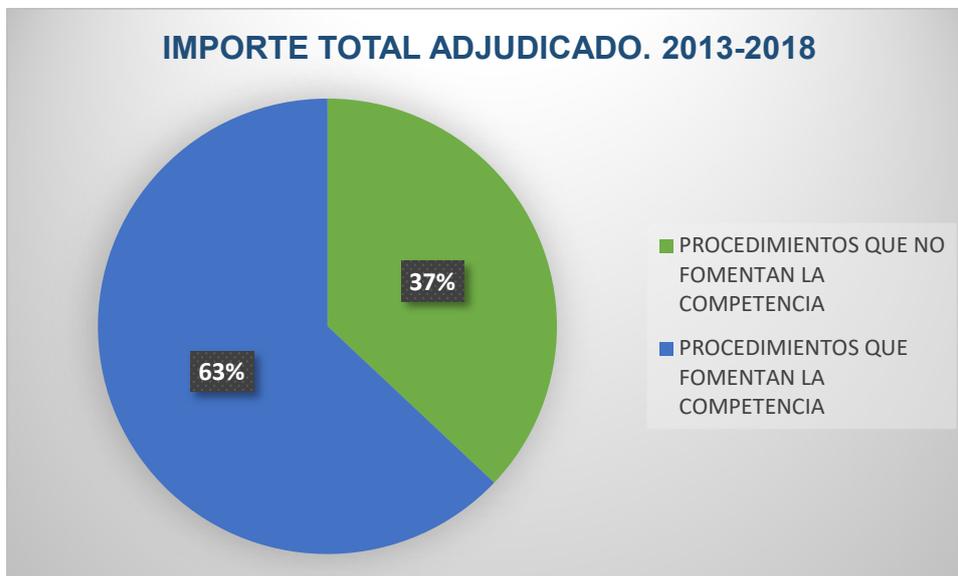


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón



Si realizamos el mismo ejercicio, pero teniendo en cuenta el importe total adjudicado, los resultados son incluso mejores, ya que el porcentaje de contratos mediante procedimientos que fomentan la competencia y la eficiencia económica asciende hasta el 63%.

Este porcentaje es inferior en diez puntos al porcentaje para el volumen total contratado en los tres sectores de la administración que para el periodo 2012-2016 supuso un 75,4%. Sin embargo, es bastante próximo al porcentaje que supuso en el Sector Autonómico durante ese mismo periodo (67,9%).



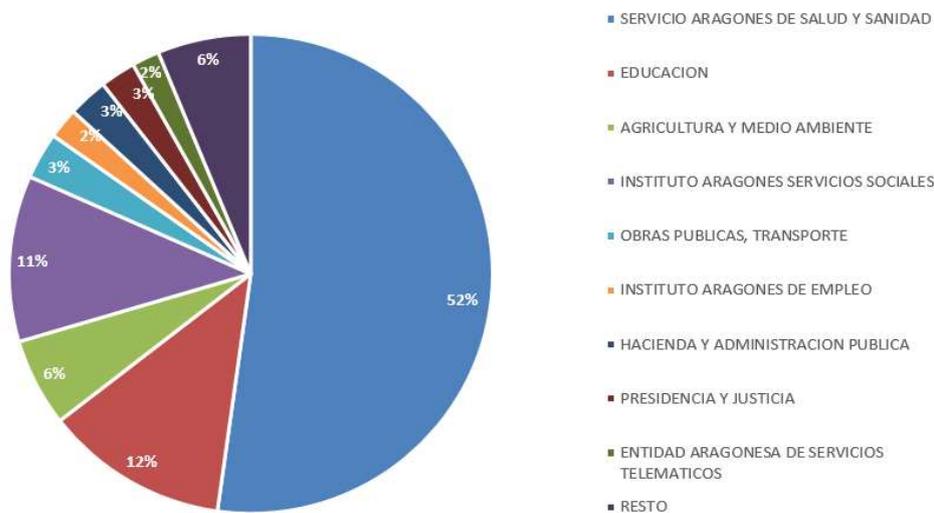
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

Para concluir con el panorama de la contratación pública en Aragón, se han elaborado dos gráficos con los datos de número de contratos e importe total adjudicado por departamentos.

Se observa que el departamento que representa un mayor porcentaje, tanto por número de contratos como por importe, es el Servicio Aragonés de Salud, que supera el 50% del total. Le siguen Educación y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales, con un 12% y 11% respectivamente, aunque este porcentaje disminuye si se analiza el importe total adjudicado.



DISTRIBUCION Nº CONTRATOS POR DEPARTAMENTO. 2013-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

Si seguimos con el análisis por total importe, Sanidad sigue representando prácticamente el 50% muy por delante de los departamentos de Educación (9%), Agricultura y Medio Ambiente, Obras Públicas y el Instituto Aragonés de Servicios Sociales que representan cada uno un 7% del total.

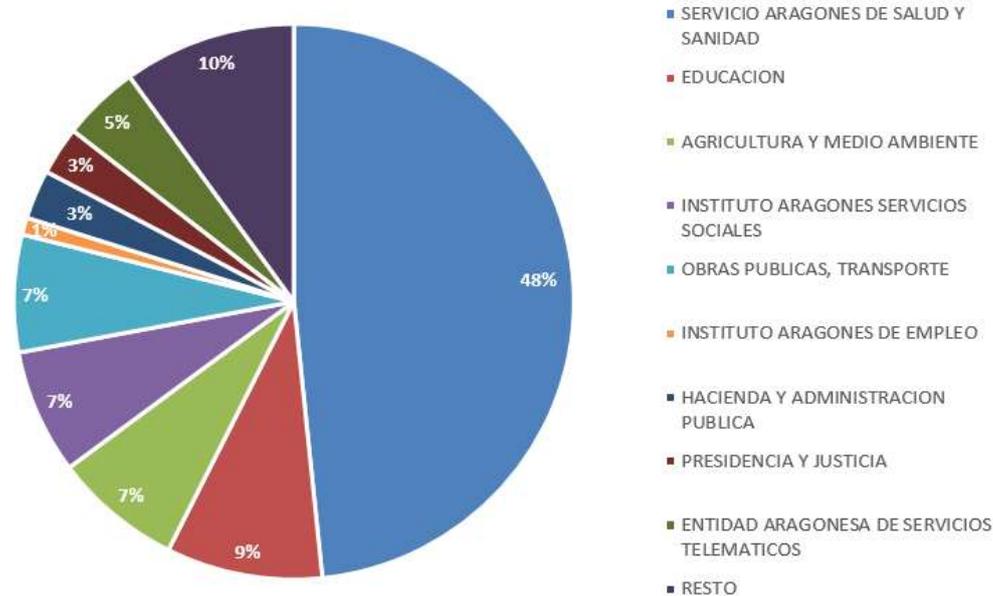
Hay que hacer una reflexión adicional sobre el porcentaje que aparece bajo el epígrafe de “Resto”. Este porcentaje se encuentra desvirtuado por una contratación realizada en el año 2015 a nombre del Instituto Aragonés del Agua y un importe de 106.817.632 euros. Sin esa operación, el porcentaje para el periodo analizado descendería del 10% al 4%.

Además, destacar también el porcentaje que representa sobre el total la partida denominada “Entidad Pública Aragonesa de Servicios Telemáticos” que ha formalizado, durante los 5 años analizados, 221 contratos por un total de 80 millones

de euros. Estos datos representan un 2% del total contratos formalizados durante el periodo y un 5% del total importe adjudicado.



DISTRIBUCION IMPORTE TOTAL POR DEPARTAMENTOS. 2013-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

No se ha podido ir más allá en el análisis por la falta de datos cruzados proporcionados por el Portal de Transparencia ya que no es posible examinar los procedimientos de contratación utilizados por cada Departamento.

DATOS NUMERO DE CONTRATOS POR DEPARTAMENTO. 2013-2018

Nº DE CONTRATOS	SERVICIO ARAGONES DE SALUD Y SANIDAD	EDUCACION	AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	INSTITUTO ARAGONES SERVICIOS SOCIALES	OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE	INSTITUTO ARAGONES DE EMPLEO	HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA	PRESIDENCIA Y JUSTICIA	ENTIDAD ARAGONESA DE SERVICIOS TELEMATICOS	RESTO	TOTAL
2013	1.182	241	135	312	119	38	81	77	53	137	2.375
2014	894	264	171	119	57	38	70	35	33	109	1.790
2015	1.113	178	116	201	66	22	49	41	40	134	1.960
2016	1.165	247	123	198	42	64	22	38	32	140	2.071
2017	978	209	75	231	46	44	53	51	27	103	1.817
2018	917	332	90	281	46	42	45	42	36	125	1.956
MEDIA	1.042	245	118	224	63	41	53	47	37	125	1.995
TOTAL	6.249	1.471	710	1.342	376	248	320	284	221	748	11.969

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón



DATOS IMPORTE TOTAL DE CONTRATOS POR DEPARTAMENTO. 2013-2018

IMPORTE POR DEPARTAMENTO	SERVICIO ARAGONES DE SALUD Y SANIDAD	EDUCACION	AGRICULTURA Y MEDIO AMBIENTE	INSTITUTO ARAGONES SERVICIOS SOCIALES	OBRAS PUBLICAS, TRANSPORTE	INSTITUTO ARAGONES DE EMPLEO	HACIENDA Y ADMINISTRACION PUBLICA	PRESIDENCIA Y JUSTICIA	ENTIDAD ARAGONESA DE SERVICIOS TELEMATICOS	RESTO	TOTAL
2013	224.989.037	15.182.262	29.434.352	25.858.711	34.526.079	5.702.986	14.555.347	11.069.740	28.959.737	8.457.170	398.735.421
2014	60.021.875	31.303.190	24.684.232	49.257.359	19.450.908	1.981.995	5.973.405	8.431.986	2.821.780	9.490.062	213.416.792
2015	121.513.680	20.429.069	20.717.242	16.196.335	19.813.783	2.244.840	16.585.440	7.079.939	8.849.815	112.135.692	345.565.835
2016	116.830.143	29.650.784	27.069.853	17.727.184	20.532.663	2.706.912	5.314.959	4.158.385	1.996.940	11.271.292	237.259.115
2017	145.930.566	22.809.536	16.096.140	10.251.247	5.894.121	2.988.667	6.512.871	13.284.295	32.535.386	24.075.274	280.378.103
2018	197.255.836	42.196.857	14.974.053	10.548.551	22.144.268	2.188.602	2.438.030	6.130.387	5.006.128	13.126.618	316.009.330
MEDIA	144.423.523	26.928.616	22.162.645	21.639.898	20.393.637	2.969.000	8.563.342	8.359.122	13.361.631	29.759.351	298.560.766
TOTAL	866.541.137	161.571.698	132.975.872	129.839.387	122.361.822	17.814.002	51.380.052	50.154.732	80.169.786	178.556.108	1.791.364.596

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón

A pesar de la falta de un análisis más exhaustivo de los datos si se puede realizar un ejercicio del ahorro económico que supone la utilización de los distintos procedimientos de contratación.

Volviendo sobre las conclusiones observadas por la **CNMC** en su informe “*Radiografía de los procedimientos de la contratación pública en España*”⁵ y, en relación a la diferencia entre los importes de licitación y los de adjudicación, es interesante destacar que, según ese informe, **la baja media entre los importes de adjudicación y licitación 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%. Se destaca que, de media, **se produce una baja del 17,2% sobre el precio licitado en los procedimientos abiertos**, que son los que tienen una mayor competencia.

El resto de procedimientos analizados por la CNMC suponen de media, y para el ámbito estatal, los siguientes datos:

⁵ El informe, publicado en 2019, realiza un interesante ejercicio de reflexiones a partir de modelos econométricos desarrollados por la propia CNMC.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_5.pdf



Tipo Procedimiento	Número medio de participantes	Coficiente 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

Fuente: Radiografía de los procedimientos de Contratación Pública en España. Informe CNMC.

Si aplicamos **ese porcentaje de baja ganadora media** sobre los contratos adjudicados mediante procedimiento abierto en Aragón durante los ejercicios 2013-2018, podría haber supuesto un **ahorro para el Gobierno de Aragón de 193 millones de euros**. (1.127.448.008 importe total contratos abiertos x 0,172).

Siendo algo más conservadores, y volviendo sobre las conclusiones del informe de la CNMC en donde se resaltan diferentes estudios económicos sobre la correlación entre aumento de competencia en las licitaciones públicas y rebaja en el precio de adjudicación, **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)**.

Tomando este valor como referencia y volviendo a aplicar ese porcentaje sobre el total de importe adjudicado en procedimiento abierto para el periodo comprendido entre 2013-2018 se consigue una cifra algo superior a 111 millones de euros. Es decir, **el ahorro hipotético que podría haber supuesto para el Gobierno de Aragón la utilización del procedimiento abierto en más del 60% de la contratación pública durante los años 2013-2018 superaría los 111 millones de euros**.

Y **cada 10% adicional de contratación que se hubiera realizado por el procedimiento abierto⁶, habría supuesto un ahorro hipotético de 6,5 millones de euros**.

El informe de la CNMC también proporciona conclusiones sobre el número de participantes en un procedimiento y sostiene que dicho número tiene un efecto negativo y estadísticamente significativo sobre el precio que paga la Administración por el

⁶ El volumen total de contratación pública a través de procedimientos que no fomentan la competencia ascendió a 663 millones de euros en el periodo analizado 2013-2018



contrato. En concreto, la participación adicional de una empresa en un lote supone una reducción media de este precio de un 2,13%.

La CNMC explica en todo momento que estos porcentajes son muy conservadores puesto que no incluyen toda la contratación realizada en España para el periodo que ellos han considerado (2012-2016).

Lo mismo sucede en el caso de Aragón. En el estudio no se han incluido los contratos menores y tampoco se sabe con certeza si del resto de modalidades de contratación se ha incluido el 100%, por lo que el ahorro hipotético sería aun mayor del señalado. Además, cabe recordar que los datos que publica el Portal de Transparencia son muy inferiores a los que proporciona el Registro de Contratos del Sector Público.

Para los años 2013-2017 (aún no se dispone de datos de 2018), las diferencias son las siguientes:

	REGISTRO CONTRATOS SP	PORTAL TRANSPARENCIA ARAGON	DIFERENCIA	PORCENTAJE
AÑO 2013	902.894.170	398.734.421	504.159.749	44,16
AÑO 2014	644.287.439	213.416.792	430.870.647	33,12
AÑO 2015	625.306.292	345.565.835	279.740.457	55,26
AÑO 2016	903.785.406	237.259.115	666.526.291	26,25
AÑO 2017	659.446.544	280.378.103	379.068.441	42,52
MEDIA	747.143.970	295.070.853	452.073.117	40,26
TOTAL	3.735.719.851	1.475.354.266	2.260.365.585	39,49

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón y del Registro de Contratos del Sector Público

De media, en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón, sólo se ha publicado el 40% del total importe contratado.

Y según el Registro de Contratos del Sector Público en la Comunidad Autónoma de Aragón, de media, casi un 80% del importe contratado lo ha sido por el procedimiento abierto.

	% PROCEDIMIENTO ABIERTO
AÑO 2013	78,82
AÑO 2014	79,33
AÑO 2015	81,67
AÑO 2016	79,75
AÑO 2017	79,98
MEDIA	79,91
TOTAL	

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Contratos del Sector Público



Si realizáramos el mismo ejercicio con los datos del Registro de Contratos del Sector Público, para el periodo comprendido entre 2013-2017, el ahorro derivado de aplicar el procedimiento abierto al 80% del volumen contratado habría supuesto 294 millones de euros.

Estas discrepancias en los datos analizados según se elija una fuente de información u otra no hace más que reafirmar la cautela con que deben tomarse las conclusiones alcanzadas.

Sin embargo, si sirven para volver a destacar **la gran importancia que el aumento de la competencia tiene para la eficiencia económica** en la contratación pública.

Queda pendiente en el análisis el otro parámetro clave desde el punto de vista de la competencia. Esto es, valorar el ahorro que supondría para la Comunidad Autónoma de Aragón un mayor número de ofertas por licitación. Como no se dispone de esa información, se ha decidido no cuantificarlo. Pero merece la pena mencionarlo para poder realizar el análisis cuando el Portal de Transparencia sea capaz de proporcionar dicha información.



CONCLUSIONES

Se debe empezar volviendo a insistir en la **enorme importancia económica y social de la contratación pública** en un mundo globalizado.

En este informe, el entorno se ha centrado en el más próximo a nosotros, ya no sólo por el aspecto de la territorialidad sino también por la aplicación homogénea de la normativa que rige la contratación pública.

Se han recogido datos y revisado informes relativos al mercado de la Unión Europea, mercado español y destacando especialmente el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón.

La primera conclusión relevante, y que además está patente en todos los informes analizados, es la ausencia de datos y la poca homogeneidad en las cifras que aparecen publicadas en los diferentes entornos de contratación pública.

Esa poca calidad de los datos, hace extremadamente difícil un análisis riguroso sobre los aspectos que deberían considerarse.

Sin embargo, a pesar de ello, se llegan a conclusiones similares en relación al fomento de las políticas de competencia en la contratación pública.

Según los datos analizados, el procedimiento de contratación más utilizado es el procedimiento abierto, con un porcentaje superior al 70% en media para el total de los Sectores de la administración. Le sigue el procedimiento negociado (con mayor preponderancia del negociado sin publicidad) mientras que el resto de procedimientos son utilizados de un modo más marginal.

Como aspecto destacable en el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, y según los datos del Portal de Transparencia de Aragón para el periodo 2013-2018, tienen relativa importancia los procedimientos derivados de acuerdo marco (13% del volumen contratado) y los procedimientos por administración (8% del volumen contratado). Ambas categorías no aparecen en el Registro de Contratos del Sector Público por lo que no se puede realizar una comparativa de estos datos con otros Sectores de la Administración.

Es curioso observar cómo, en volumen de contratación, los porcentajes utilizados del procedimiento abierto son bastante similares tanto en el ámbito estatal como en el autonómico y el local. Este procedimiento, está demostrado que es el más efectivo



desde el punto de vista de la competencia puesto que fomenta la participación de un mayor número de entidades y esto tiene efectos a nivel económico, a nivel de calidad, de innovación y de variedad de empresas a elegir.

Según la CNMC, la utilización del procedimiento abierto supone, de media, una rebaja del 9,9% en el precio que paga la administración con respecto al uso de otros procedimientos.

Para el caso de **Aragón**, si se calcula **el hipotético ahorro producido** a la vista de ese dato, se obtienen que **la administración aragonesa se ahorró más de 111 millones de euros durante el periodo comprendido entre 2013-2018.**

Y cada 10% adicional de contratación que se hubiera realizado por el procedimiento abierto, habría supuesto un ahorro hipotético de 6,5 millones de euros.

Estos datos, como ya se ha insistido, deben tomarse con cautela puesto que, por un lado, no reflejan el total contratación pública negociado durante el periodo analizado y, por otro lado, no siempre será posible utilizar el procedimiento abierto.

Aun así, los datos son interesantes para **enfaticar de nuevo la importancia de la inclusión de aspectos que fomenten la competencia en los procedimientos de contratación pública.**

Además, para el caso de la Administración de Aragón, se han analizado los contratos firmados por los diferentes Departamentos para el periodo 2013-2018. La mitad del importe total contratado (y algo más si se tienen en cuenta el número de contratos) corresponden a Sanidad. Le siguen Educación (9%), Servicios Sociales (7%), Agricultura y Medio Ambiente (7%), Servicios Sociales (7%) y Obras Públicas, Transporte y Vivienda (7%).

Aunque no se ha podido analizar esa información por tipo de procedimiento utilizado, es evidente que las políticas de competencia en Aragón deberían focalizarse en primer lugar en los contratos del Salud ya que va a ser en ese departamento donde tengan una mayor incidencia.

Por último, se ha realizado un análisis sobre una **pequeña muestra de los datos por tipo de procedimiento publicados en el Portal de Transparencia del Gobierno de Aragón.** Ese ejercicio ha resultado muy interesante para observar las claras diferencias



que aparecen entre los **importes de licitación y los de adjudicación** según el tipo de procedimiento elegido.

Para terminar, se quiere volver a nombrar una serie de recomendaciones de mejora para la contratación pública:

- La contratación pública debe verse como una **herramienta estratégica** de gestión de fondos públicos desde el punto de vista de desempeñar un papel importante para hacer frente a los retos sociales, medioambientales y económicos que se plantean.
- Se debe buscar la **profesionalización** encontrando a las entidades más innovadoras y con las capacidades adecuadas.
- Se debe **potenciar el acceso de la Pymes**. Son fundamentales para la creación de empleo, el crecimiento y la innovación.
- Hay que **mejorar la presencia de datos** disponibles y que éstos sean fiables y de calidad.
- **Uso estandarizado de la contratación electrónica**. Las plataformas de contratación electrónicas facilitarán que los organismos públicos estén más capacitados para **la lucha contra el fraude y la corrupción** y que se puedan exigir más responsabilidades a aquellos que no realicen una buena gestión de los fondos públicos.
- Por último, hacer una reflexión sobre **la contratación pública cooperativa**. No tiene sentido que estando en un entorno como la UE, no se aprovechen las oportunidades y sinergias que pueden ofrecer las centrales de contratación, los beneficios de la cooperación de los poderes adjudicadores o la contratación transfronteriza conjunta.