

## CAPÍTULO VI

# Contratación pública en España. Los beneficios y los costes de reducir la discrecionalidad de los centros de contratación\*

Pello Aspuru  
Juan-José Ganuza  
Gerard Llobet

El informe de la CNMC y el análisis de los datos de la Plataforma de Contratación Pública sugieren que el tamaño de los contratos públicos se adapta para permitir la adjudicación con un mayor grado de flexibilidad, utilizando procedimientos negociados. Estos resultados se han obtenido también en otros países de nuestro entorno, y han generado un intenso debate público, no solo por el peso de la contratación pública en la economía, sino también porque se han interpretado como una señal de mala ejecución de los contratos públicos e incluso como un indicio de corrupción o de mala calidad institucional. En este trabajo proporcionamos un marco teórico para interpretar cómo los umbrales que la mayoría de los países imponen a los procedimientos negociados en la contratación pública afectan a la escala de los proyectos que se llevan a cabo. El análisis teórico genera predicciones sobre cómo se distorsionan los proyectos que nos permiten distinguir un uso correcto de la discrecionalidad y un uso deshonesto de la misma. Analizando los datos de la Plataforma de Contratación Pública no encontramos evidencia de un uso incorrecto de los procedimientos negociados.

*Palabras clave:* contratación pública, discrecionalidad, umbrales regulatorios, corrupción.

*JEL classification:* D73, H57, L51.

---

\* Agradecemos a Ruoyi Li por su gran ayuda como ayudante de investigación de este proyecto. Los comentarios deben enviarse a pello.aspuru@cemfi.edu.es, juanjo.ganuza@upf.edu y llobet@cemfi.es.

## 1. INTRODUCCIÓN

Incrementar la competencia en la contratación pública debería constituir un objetivo primordial de política económica. Primero, por el peso que la contratación pública tiene en la economía española y en general en todas las economías desarrolladas<sup>1</sup>. En segundo lugar, un aumento de competencia reduciría el coste de las inversiones y servicios públicos para los contribuyentes y lo que es más importante, mejoraría la eficiencia asignativa. Más competencia, implicaría que los contratos públicos se llevaran a cabo con mayor probabilidad por las empresas más eficientes. La evidencia empírica reciente apunta a que obtener contratos públicos puede incrementar substancialmente las probabilidades de que las empresas subsistan, crezcan y se consoliden<sup>2</sup>. Por ello, una mejora de la competencia en la contratación pública afectaría positivamente a la calidad de nuestro tejido empresarial y supondría una mejora de la productividad de nuestra economía.

¿Pero cuál es el estado de la contratación pública en España? Lamentablemente no es posible dar una respuesta precisa a esta pregunta porque las bases de datos públicas sobre contratación son muy recientes y, hasta hace muy poco, su calidad resultaba algo deficiente. Por otra parte, no existe en los centros de contratación públicos en España la costumbre de realizar una evaluación *ex post* de sus procesos de contratación. El único control que se lleva a cabo es de legalidad de los procedimientos por parte de instituciones jurídicas como el Tribunal de Cuentas. Si bien estos controles son necesarios para reducir o evitar malas prácticas como la corrupción, no resultan demasiado útiles para comprobar la efectividad de las estrategias de contratación de las instituciones públicas.

Sin embargo, los escasos indicadores que poseemos sobre la calidad de la contratación pública en España no son muy alentadores. La Comisión Nacional de Mercados y Competencia ha publicado diversos informes, especialmente CNMC (2015) y CNMC (2019), que denuncian la falta de competencia efectiva en los procesos de contratación pública. En el último informe, por ejemplo, se cita y discute el *Public Procurement Scoreboard*, que constituye una evaluación por parte de la Unión Europea de todos los sistemas de contratación comunitarios en el periodo 2017-2020<sup>3</sup>. Este informe europeo concluye que España tiene indicadores especialmente bajos en relación con sus vecinos europeos en lo que respecta a la competencia, acceso a los mercados de contratación y calidad de la información.

Los informes sobre la contratación pública de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia a los que nos hemos referido (CNMC, 2015 y CNMC, 2019) también

---

<sup>1</sup> Gonzalez-Lira, Carril y Walker (2020) cifran en el 12 por 100 del PIB mundial el peso de la contratación pública en 2018. Aunque esta cifra es significativamente mayor en el caso de países ricos como Suiza, los Países Bajos o Singapur.

<sup>2</sup> Cappelletti, Giuffrida y Rovigatti (2022) analizan las contrataciones públicas italianas entre 2008 y 2018, y concluyen que para un sector, una región o un año dados y controlando por el tamaño, la edad y la productividad, las empresas que reciben contratos públicos sobreviven más tiempo que las que no lo hacen. Para obtener este resultado utilizan un análisis de regresión discontinua, y encuentran que la tasa de supervivencia de los ganadores en relación con los perdedores marginales es tres puntos porcentuales (o un 66 por 100) más alta, 36 meses después de la expiración del contrato medio.

<sup>3</sup> Ver [https://single-pa.eu/policy\\_areas/public-procurement\\_en](https://single-pa.eu/policy_areas/public-procurement_en)

proporcionan un interesante análisis de los procesos de contratación pública en España y aportan ideas para su reforma.

Un primer impedimento para la competencia en la contratación pública es la existencia de colusión entre las empresas. El Programa de Clemencia (importado a Europa desde EE. UU.) ha incrementado exponencialmente la detección de carteles<sup>4</sup>. En parte gracias a este mecanismo, en los últimos años la CNMC ha desmantelado más de 40 carteles en mercados tan diversos como camiones, chatarra, leche, turrone, papeleras, colegios profesionales o industria militar. En particular, en el ámbito de la contratación pública se han detectado importantes carteles relacionados con la obra pública (S/0013/19), infraestructuras ferroviarias (S/DC/0598/2016) y los servicios de consultoría (S/0627/18)<sup>5</sup>. Además, desde la CNMC se está impulsando la aplicación del análisis de datos masivos, la inteligencia artificial y el aprendizaje automático a las bases de datos de contratación pública, recientemente digitalizadas, para intentar identificar patrones que permitan descubrir nuevos carteles y proceder a su investigación.

Un segundo aspecto importante es la necesidad de aumentar la concurrencia en los procedimientos de contratación competitivos. La CNMC estima que la participación de una empresa adicional en un procedimiento abierto puede reducir el precio de licitación en un 2 por 100<sup>6</sup>. Para aumentar la participación es importante la transparencia en dos dimensiones, primero en el anuncio de los pliegos de contratación y segundo en el seguimiento del procedimiento. Los potenciales entrantes tienen que incurrir en costes de transacción para participar en los procedimientos de adjudicación y es importante que tengan garantías sobre el funcionamiento de los centros de contratación.

En esta dimensión, las políticas de transparencia promulgadas en muchos países, incluida España, han aumentado drásticamente la disponibilidad de datos sobre contratación pública. En España la Plataforma de Contratación Pública busca recoger todos los contratos públicos adjudicados y permite su seguimiento. Esta base de datos no solo ofrece garantías a los contratistas, sino que también facilita la investigación para tratar de identificar posibles ineficiencias en la contratación pública. Sin embargo, la actual base de datos tiene limitaciones importantes. La mala calidad de los datos es debida a que son los propios centros de contratación los que alimentan dicha base, sin una supervisión sistemática.

Por último, los informes de la CNMC (2015, 2019) abogan por el uso de los procedimientos de contratación abiertos sobre los procedimientos negociados donde la concurrencia está limitada. Una contribución importante del informe CNMC (2019) es, como su título indica, hacer una radiografía de los procedimientos de contratación utilizados en España entre 2016 y 2018. Dicho estudio identifica, en primer lugar, un significativo agrupamiento de proyectos con un tamaño marginalmente inferior al umbral para los que la norma permite utilizar los

<sup>4</sup> El sistema de clemencia consiste en que un participante en un cartel puede evitar las futuras multas, si denuncia la existencia del cartel a las autoridades de competencia.

<sup>5</sup> Ver el informe CNMC (2019).

<sup>6</sup> Ver CNMC (2019) para los detalles del análisis empírico.

procedimientos negociados (para proyectos de mayor tamaño, la regulación obliga a utilizar procedimientos abiertos). Esta evidencia parece sugerir que el tamaño de un proyecto podría haber sido manipulado para evitar los procedimientos abiertos. Como discutiremos en la revisión de la literatura, estos resultados se han observado en otros países y han generado un intenso debate público, porque se han llegado a interpretar como una señal de la mala ejecución de los contratos públicos e incluso como un indicio de corrupción o de poca calidad institucional.

La contribución principal que queremos hacer con este capítulo es profundizar en la decisión de los centros de contratación, tanto en lo que respecta al tamaño de los contratos públicos, así como en su preferencia por el uso de procedimientos abiertos o negociados. Para ello, nos basaremos en el trabajo de investigación de Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) con un modelo teórico donde los centros de contratación pueden manipular con un cierto coste el tamaño del contrato público para situarse por debajo del umbral regulatorio y poder adjudicarlo de manera discrecional a través de un procedimiento negociado. El análisis no es trivial, porque aunque puede haber razones de favoritismo o captura de rentas para manipular el tamaño de los contratos, también existen razones de eficiencia para reducir el importe de los mismos, dado que los procedimientos abiertos tienen mayores costes de transacción. Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) proporcionan un marco teórico para interpretar cómo los límites a la discrecionalidad en la contratación afectan a la escala de los proyectos que se llevan a cabo. Dicho modelo genera predicciones sobre la distorsión presupuestaria de los proyectos en función de las motivaciones de los centros de contratación. Finalmente, siguiendo el enfoque del informe CNMC (2019) y utilizando datos de la Plataforma de Contratación Pública, contrastamos las predicciones del modelo de Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) con los datos y mostramos que los patrones de los contratos públicos en España son consistentes con un comportamiento honesto.

A partir de aquí, el capítulo se estructura de la siguiente forma. La siguiente sección introduce el marco teórico del análisis, que básicamente es un resumen del modelo teórico de Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) y se presenta la estrategia empírica. La tercera sección resume la literatura relacionada. La cuarta sección presenta los datos y los resultados empíricos. La quinta sección recoge las conclusiones.

## 2. MARCO TEÓRICO

La teoría económica analiza la contratación pública con un modelo Principal-Agente. El Principal (el legislador/la administración) establece las reglas del proceso de contratación y tiene como objetivo maximizar el bienestar social. El Principal puede, por ejemplo, determinar el mecanismo de adjudicación que se debe utilizar según las condiciones del proceso de adjudicación. Sin embargo, tiene información limitada sobre las características del proyecto concreto que se va a llevar a cabo (por ejemplo, el tamaño óptimo), los posibles proveedores y sus ofertas. Por ello, delega en un agente (un centro o agencia de contratación, ayuntamiento, etcétera) el proceso de adjudicación. El Agente tiene mejor información sobre estas dimensiones, pero puede resultar ser deshonesto y coludir con los proveedores. Por

“coludir” nos referimos a que el Agente, en lugar de gestionar el proceso de contratación con el objetivo de maximizar el bienestar social de acuerdo con los objetivos del Principal, favorezca a un proveedor a cambio de obtener algún tipo de compensación.

Ante este problema, el Principal tiene que decidir cuánta discrecionalidad otorgar al Agente en el proceso de contratación. Dotar de mayor discrecionalidad, permite al Agente honesto utilizar mejor su información para realizar la contratación y aumentar con ello el bienestar total. Sin embargo, una mayor discrecionalidad también aumenta el excedente que el proveedor puede obtener y transferir al Agente incrementando así los incentivos a un comportamiento deshonesto o discriminatorio.

Las leyes y reglamentos de contratación pública suelen abordar la disyuntiva sobre el nivel de discrecionalidad de los agentes permitiendo a los centros de contratación pública elegir libremente entre procedimientos negociados y procedimientos competitivos abiertos (subastas o concursos) cuando el presupuesto del proyecto es pequeño, al tiempo que obligan a utilizar procedimientos competitivos abiertos en el caso de las grandes adjudicaciones. Esta sencilla norma es atractiva por varias razones. En primer lugar, es fácil de aplicar, ya que el presupuesto de un proyecto es observable y la normativa requiere esencialmente fijar un umbral. En segundo lugar, hay importantes costes de transacción asociados a los procedimientos abiertos, dando lugar a economías de escala. Por ejemplo, por el diseño y anuncio de las reglas de los procedimientos competitivos, la determinación de una función de puntuación (en inglés *score function*) para evaluar conjuntamente las dimensiones de calidad y los precios, la creación de comités para evaluar las propuestas de calidad, etc. Estos costes de transacción son, en su mayor parte, independientes del tamaño del proyecto a realizar. Cuando el proyecto es grande, las ganancias potenciales de la competencia compensan estos costes de transacción. Sin embargo, en el caso de los proyectos pequeños, es más eficiente utilizar procedimientos de negociación flexibles que son más rápidos y ahorran estos costes de transacción relativamente altos. El procedimiento negociado suele requerir que se invite a uno o varios proveedores a presentar propuestas y el organismo de contratación puede decidir internamente entre ellos. Por último, dado que los procedimientos negociados generan más rentas para las empresas en los proyectos de mayor envergadura, es útil limitarlos a los presupuestos pequeños.

En teoría, el Principal (la Administración) debe fijar el umbral de discrecionalidad presupuestaria teniendo en cuenta la probabilidad de mal comportamiento de la agencia de contratación y también la distribución de los costes de los proyectos a realizar. Los costes de transacción y los beneficios potenciales de la competencia dependen en gran medida de las características del proyecto. Por ejemplo, para adquirir un producto básico (papel, madera, etcétera), los costes de transacción son probablemente pequeños, las propuestas de los licitadores fáciles de clasificar, y si el mercado de esos bienes es competitivo, las ganancias potenciales de utilizar un formato de subasta son grandes. En ese caso, es óptimo fijar un umbral bajo. Por el contrario, si el proyecto es complejo (con altos costes de transacción) y el mercado de proveedores es pequeño, el legislador podría estar más dispuesto a permitir un procedimiento negociado y, en consecuencia, fijar un umbral alto.

Para tener en cuenta la heterogeneidad de los costes de transacción de los proyectos, las leyes de contratación establecen una serie de categorías de proyectos (suministros de productos, servicios, obras públicas, etc.) y fijan diferentes umbrales discrecionales para las mismas. Sin embargo, dentro de cada categoría se plantea el mismo problema, ya que es probable que los proyectos difieran en cuanto a sus costes de transacción y a sus posibles ventajas competitivas. Además, la información sobre las características de un proyecto concreto, más allá de su categoría, es conocida por el Agente (el centro de contratación) pero no por el legislador en el momento en que se fija el límite. Por estas razones, el umbral discrecional fijado por el legislador es “imperfecto”, ya que es necesariamente inferior al óptimo para algunos proyectos, mientras que resulta demasiado alto para otros.

La bibliografía anterior ha estudiado cómo se fija este umbral imperfecto (Auriol, 2006). Nuestro enfoque es diferente, en tanto que analizamos una cuestión complementaria: Cómo configuran las agencias de contratación las características de los proyectos que gestionan dado el umbral de discrecionalidad. En concreto, suponemos que, aunque cada proyecto de contratación tiene una escala ideal, las agencias de contratación tienen cierto margen de maniobra para cambiar su tamaño a un cierto coste. Este coste puede derivarse de la eliminación de algunas características del proyecto (o de la adición de otras) o de la modificación de su alcance. En Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) mostramos que los organismos de contratación podrían estar dispuestos a ajustar este margen para “manipular” el tamaño del proyecto. Además, la forma que toma esta manipulación permite diferenciar entre la “buena” y la “mala” discrecionalidad. La buena discrecionalidad surge cuando la agencia de contratación maximiza el bienestar social reduciendo el tamaño del proyecto si eso implica una reducción de sus costes totales de contratación. Si un proyecto tiene un presupuesto/tamaño objetivo superior al umbral, esta agencia de contratación “honestas” tiene que elegir entre el tamaño óptimo en un proceso de licitación costoso o reducir estratégicamente la escala del proyecto y ahorrar en costes de transacción recurriendo a un procedimiento negociado. Como hemos comentado anteriormente, esta puede ser una solución eficiente si el mercado de proveedores no es muy competitivo o si los costes de transacción son muy elevados. En cambio, si el tamaño óptimo del proyecto es inferior al umbral, no es necesario modificar el tamaño del proyecto, ya que el organismo de contratación es libre de elegir el mecanismo que minimice el coste total.

Por el contrario, un Agente “deshonesto” tiene en cuenta en sus decisiones, además de las preferencias del principal, las posibles ganancias privadas que puede obtener de los proveedores. Estas ganancias adicionales podrían introducir una motivación adicional para distorsionar el tamaño del proyecto. Este Agente deshonesto puede obtener rentas privadas del procedimiento de negociación que aumentan los incentivos para reducir el tamaño del proyecto por debajo del umbral discrecional. Pero, además, un Agente deshonesto también puede estar dispuesto a distorsionar al alza el tamaño del proyecto cuando su escala óptima es inferior al umbral. Al hacerlo, puede aumentar las rentas privadas que las empresas obtienen de la transacción y que luego sean transferidas al burócrata.

La disponibilidad de datos sobre contratación pública ha demostrado para muchos países que la distribución del tamaño de los proyectos de contratación no es regular, sino que

presenta mayor concentración de proyectos en torno a los umbrales de discrecionalidad. Este resultado ha suscitado un debate público sobre las distorsiones que estos pueden provocar, así como el cuestionamiento del comportamiento de los organismos de contratación. Nuestro análisis nos permite contribuir a este debate aportando dos ideas importantes. En primer lugar, el agrupamiento de proyectos en torno al umbral puede ser eficiente cuando se aplica a proyectos que de otro modo se habrían ejecutado ligeramente a la derecha del umbral. Sin embargo, cuando el agrupamiento se produce debido a un aumento del tamaño de algunos proyectos pequeños, podría ser un indicio de mal comportamiento de las agencias de contratación. Esto es debido a que una agencia de contratación que se comporta de forma honesta no tiene incentivos para distorsionar al alza el tamaño de los proyectos.

### 3. LITERATURA RELACIONADA

Nuestro trabajo se relaciona con una creciente literatura que analiza los efectos de la discrecionalidad burocrática en la contratación pública (véase Celentani y Ganuza, 2002; Coviello, Guglielmo y Spagnolo, 2018; Decarolis *et al.*, 2019; Bosio *et al.*, 2020; Carril, 2021; Szucs, 2020; y Palguta y Pertold, 2017, entre otros). En concreto, trabajos como Carril (2021), Palguta y Pertold (2017), o Szucs (2020) analizan empíricamente para diferentes países los resultados relativos de los sistemas de contratación pública caracterizados por dar mayor discrecionalidad a los burócratas para elegir los mecanismos de contratación cuando el presupuesto del proyecto está por debajo de un umbral. Como en el presente trabajo, estos artículos muestran la agrupación de contratos en torno a dicho umbral y proporcionan, al igual que nosotros, pruebas de la manipulación del tamaño de los proyectos por parte de los centros de contratación. Nuestra contribución a esta literatura es la de los incentivos de los burócratas a distorsionar el presupuesto, ya sea a la baja para reducir los costes de transacción (buena discreción) o tanto al alza como a la baja como forma de obtener rentas privadas (mala discreción).

La literatura económica no es concluyente con respecto al efecto global en términos de bienestar de aumentar la discrecionalidad en la ejecución de los contratos públicos. Decarolis *et al.* (2019) estudia una reforma de la contratación pública italiana que implicó una mayor discrecionalidad (es decir, un umbral más alto) y muestra que, aunque generó oportunidades de mal comportamiento, su efecto global fue positivo en términos de eficiencia. Coviello, Guglielmo y Spagnolo (2018) muestra que la discrecionalidad mejora débilmente los resultados de la contratación y sugiere que esta mejora puede estar relacionada con las repetidas interacciones entre comprador y vendedor. En cambio, Szucs (2020) analiza una reforma similar en Hungría y concluye que una mayor discrecionalidad favorece a las empresas sobre las que hay indicadores de haber estado vinculadas con corrupción en otros contratos. En la misma línea, Palguta y Pertold (2017) muestra que una reforma que aumentó la discreción en la República Checa llevó a las empresas anónimas, que pueden ocultar su propiedad, a ganar con mayor probabilidad. En este trabajo seguimos un enfoque diferente. En lugar de explotar los cambios en los umbrales para evaluar el impacto de la discrecionalidad en el rendimiento de los contratos públicos, obtenemos del modelo teórico dos patrones diferentes de “buena” y “mala” discrecionalidad y buscamos estos patrones en nuestros datos.

El tipo de agrupación que encontramos es compatible con la hipótesis de que los organismos de contratación hacen un buen uso de la discrecionalidad. Esta conclusión coincide con la de Bandiera, Prat y Valletti (2009) que utiliza, como nosotros, una estrategia empírica basada en las predicciones de un modelo teórico. Utilizando datos de la contratación pública italiana, los autores encuentran poca evidencia de “desperdicio activo”, entendido como comportamiento deshonesto en nuestro modelo.

Banfield (1975) es el primer trabajo que alerta sobre los posibles costes de eficiencia de la reducción de la discrecionalidad. Kelman (1990) argumenta que las subastas y los mecanismos de contratación abierta son menos utilizados por el sector privado, lo cual es una clara señal de que el rendimiento de los contratos públicos puede ser peor cuando se reduce la discrecionalidad de los centros de contratación pública. La bibliografía teórica ofrece varias razones por las que dotar de flexibilidad a los centros de contratación puede conducir a mejores resultados de los contratos públicos: estos pueden adaptarse mejor a los cambios en el diseño inicial del contrato (Bajari y Tadelis, 2001), pueden evitar los problemas relacionados con la contratación incompleta mediante el uso de incentivos de contratos relacionales (Calzolari y Spagnolo, 2020), permiten evaluar mejor la calidad y la fiabilidad de las ofertas y los licitadores (Celentani y Ganuza, 2002), etc. Por otro lado, reducir la discrecionalidad y promover mecanismos abiertos como las subastas fomenta la competencia, lo que conlleva también ganancias de eficiencia. Sin embargo, el impacto de la competencia sobre el bienestar no es sencillo en la contratación pública. Por ejemplo, Calzolari y Spagnolo (2020) afirman que cuando los contratos son incompletos, puede ser preferible desde el punto de vista social un número reducido de licitadores, ya que un mercado menos competitivo puede fomentar que surjan incentivos cooperativos propios de los contratos relacionales. Gonzalez-Lira, Carril y Walker (2020) encuentran apoyo empírico a los posibles efectos perjudiciales para el bienestar de aumentar la competencia. Analizan una reforma de los procedimientos de publicidad en EE. UU. para mejorar la competencia y documentan que, aunque esta reforma condujo a precios más bajos, también se asoció a un peor rendimiento posterior a la adjudicación debido a sobrecostes, retrasos, etc. en Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) mostramos que aumentar la discrecionalidad no sólo permite ahorrar costes de transacción, sino que también ayuda a aplicar estrategias secuenciales de contratación complejas (combinando mecanismos de negociación y de contratación abierta), reduciendo los costes totales de contratación.

En términos más generales, nuestro trabajo contribuye a la literatura teórica más amplia sobre la delegación óptima en las organizaciones (por ejemplo, Aghion y Tirole, 1997 y Alonso y Matouschek, 2008). Un principio general en esta literatura es que el nivel óptimo de discreción de un Agente depende del grado en que sus preferencias internalizan las preferencias del Principal. En nuestro marco teórico, el impacto de dar más o menos discrecionalidad sobre el bienestar, dependerá de la proporción de agentes honestos que la van a usar para mejorar los resultados de los contratos públicos. Nuestro análisis empírico parece mostrar que no hay evidencia concluyente de comportamiento deshonesto y, por lo tanto, que reducir la discrecionalidad, podría reducir también el bienestar generado por los contratos públicos.

#### 4. DATOS

Este trabajo combina información de dos fuentes. La información acerca de las licitaciones públicas proviene de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Estos datos se han combinado con la información de la Central de Balances del Banco de España. De esta base de datos se ha obtenido los estados contables de las empresas adjudicatarias de los contratos públicos.

En cuanto a la primera fuente, los datos sobre contratos públicos en España están disponibles libremente a través del Ministerio de Hacienda<sup>7</sup>. Los datos contienen información correspondiente a todos los niveles de la Administración, incluyendo el gobierno central, gran parte de las administraciones autonómicas, administraciones locales y otros organismos del sector público. Esta plataforma se nutre de la información proporcionada directamente por las propias instituciones y dicho funcionamiento genera dos tipos de retos a la hora de utilizar estos datos para el trabajo académico. Por un lado, la codificación de la información difiere entre diferentes instituciones y, como resultado, los registros en muchos casos son incompletos. Por otro, aunque la plataforma recoge información como mínimo desde 2012, la aportación de datos sobre los contratos en los primeros años es muy limitada y puede conllevar sesgos de selección. Sin embargo, la Ley 9/2017 obliga desde marzo de 2018 a la utilización de la plataforma (u otras habilitadas al mismo efecto por las administraciones autonómicas) para registrar todos los contratos. Por este motivo, nuestro estudio se concentra en los contratos posteriores a esta fecha. Además, nuestro análisis excluye datos de 2020 y años posteriores. El motivo es mitigar las distorsiones que puedan haber surgido debido a la licitación por procedimiento de emergencia en relación con la pandemia de COVID-19. Finalmente, y por razones que quedarán claras a continuación, nos concentramos en las administraciones locales, principalmente, pueblos y ciudades.

Bajo las restricciones anteriores, nuestra base de datos contiene 1.285.686 observaciones correspondientes al periodo que va desde marzo de 2018 a diciembre de 2019, de las que 435.482 se refieren a las autoridades locales. Sin embargo, el número de contratos es sensiblemente inferior. Cada vez que un contrato se modifica, se genera una nueva observación. Así, aunque el 80 por 100 de los contratos aparecen únicamente una vez en la base datos, la eliminación de las observaciones redundantes reduce el número de contratos únicos a 271.765.

Cada uno de estos contratos recoge, entre otra información, el nombre y código de la entidad licitadora, la fecha en la que se concedió el contrato, el presupuesto del contrato (antes de impuestos), la categoría del producto y el procedimiento de licitación.

La información del contrato también incluye el número de identificación fiscal, es decir, el CIF o NIF de la empresa o persona física a la que fue concedido el contrato. Este código permite vincular la información de los contratos con los datos de la Central de Balances del Banco de España. Sin embargo, el procedimiento tiene varias limitaciones significativas que reducen el tamaño de la muestra de 271.765 a 114.424 contratos. Primero, algunos organismos no reportan el código fiscal de la empresa adjudicataria. Segundo, y más importante, una

<sup>7</sup> Ver <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas>

parte muy significativa de los contratos menores se adjudican a trabajadores autónomos. Al no constar como empresas, su información no se refleja en la Central de Balances y, por tanto, los contratos correspondientes se deben eliminar de la muestra. Finalmente, algunos contratos se conceden a Uniones Temporales de Empresas (UTE) y, para evitar hacer una atribución específica a las empresas que las integran, se han eliminado de la muestra.

De acuerdo con la ley española, las contrataciones inferiores a un cierto umbral, que depende del tipo de actividad, pueden ser licitadas como contratos menores. En estos casos, las administraciones pueden asignar el contrato sin la necesidad de regirse por un procedimiento formal. La agilidad que proporcionan, y el hecho de que la mayor parte de las autoridades locales en España sean habitualmente de pequeño tamaño implica que los contratos menores representan un 70,43 por 100 de los contratos en la muestra.

La base de datos resultante tiene una representación muy heterogénea entre provincias. Así, prácticamente no hay contratos de municipios pertenecientes a las provincias de las comunidades autónomas de Cataluña, el País Vasco y Navarra. En el otro extremo, las provincias más representadas son Valencia, Albacete y Santa Cruz de Tenerife. En los tres casos, el número de contratos es el doble al que correspondería de acuerdo con su población. Esta heterogeneidad tiene varios orígenes. Primero, comunidades autónomas como Cataluña y el País Vasco mantienen su propia base de datos de contratación pública en la que sus municipios reportan la información de los contratos. Segundo, el cruce de datos entre la base de datos de contratación y la de estados contables del Banco de España es distinto entre provincias con diferente composición de municipios y, por ejemplo, dependiendo del tamaño del mismo el porcentaje de contratación con empresas (en lugar de autónomos) es distinto.

En cuanto al tipo de contrato, el 95 por 100 se pueden agrupar en tres categorías que serán el foco de nuestro análisis: servicios, suministro de bienes y obras públicas que incluyen 47,141, 46,409 y 17,967 contratos, respectivamente.

Como se ha mencionado anteriormente, los datos contables que proporciona la Central de Balances del Banco de España nos permiten determinar si cada contrato ha sido concedido a una empresa situada en el propio municipio. De los 114.424 contratos, 30.750 fueron concedidos a empresas de ese mismo municipio, el 26.87 por 100 del total. En el caso de los servicios y obras públicas el porcentaje es del 24 por 100, mientras que en la provisión de bienes aumenta hasta un 31 por 100. En cuanto a la distribución geográfica, Zamora, Ciudad Real, y Albacete son las tres provincias donde la provisión a nivel local es más prevalente, llegando al 40 por 100 de los contratos. En el otro extremo, Cantabria, Ourense y Granada destacan como las provincias con menos contratación local, que se sitúa por debajo del 15 por 100.

Para calcular las medidas de productividad que serán el foco de nuestro análisis en la siguiente sección utilizamos la metodología de Levinsohn y Petrin (2003) a partir de los datos de la Central de Balances. Los resultados son muy parecidos si utilizamos el método propuesto en Olley y Pakes (1996).

## 5. RESULTADOS

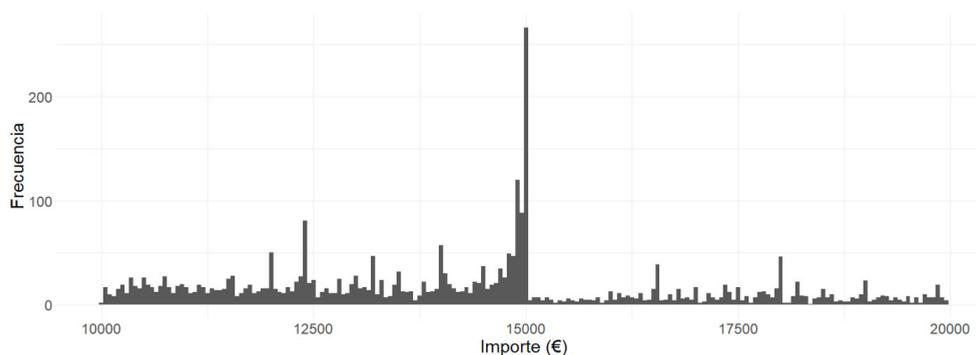
En esta sección, presentamos la principal evidencia empírica de este trabajo. Nuestro análisis se basa en el diferente procedimiento de licitación dependiendo del tamaño del proyecto y que determina si los contratos menores son posibles. Esta característica de la regulación nos permite utilizar un diseño de regresión discontinua alrededor del umbral para el contrato menor. Dicho umbral era, durante el periodo utilizado en nuestro estudio, de 15.000 euros para los contratos menores de suministro de bienes y servicios y aumentaba hasta los 40.000 euros para las obras públicas. Por este motivo, llevaremos a cabo un análisis de manera separada para cada categoría.

### 5.1. Suministro de bienes

Figura 1.

#### Densidad de los contratos para la provisión de bienes alrededor del umbral para contratos menores

a. Densidad de los contratos para la provisión de bienes



b. Densidad de los contratos para la provisión de bienes por tipo de contrato

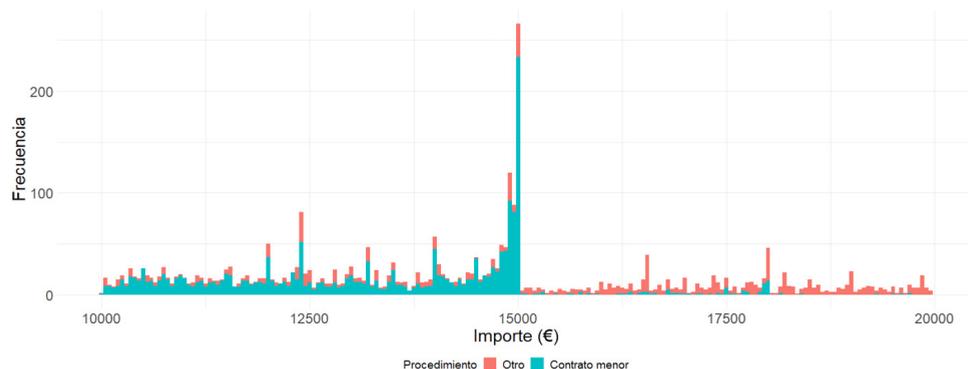
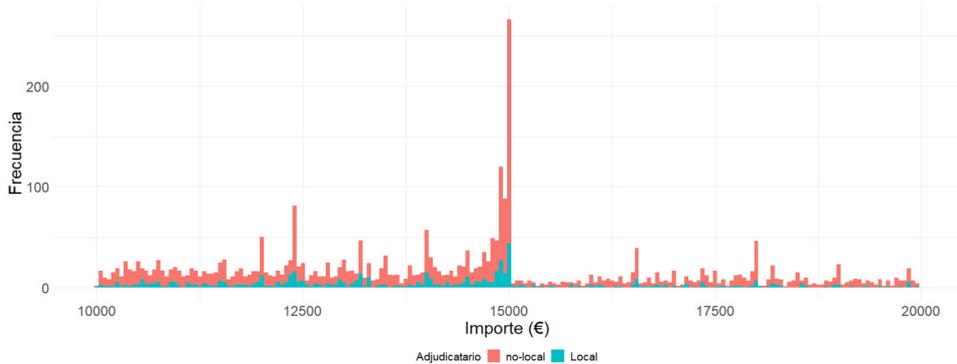


Figura 1. (continuación)

### Densidad de los contratos para la provisión de bienes alrededor del umbral para contratos menores

c. Densidad de los contratos para la provisión de bienes por localización de la empresa adjudicataria



Fuente: Elaboración propia.

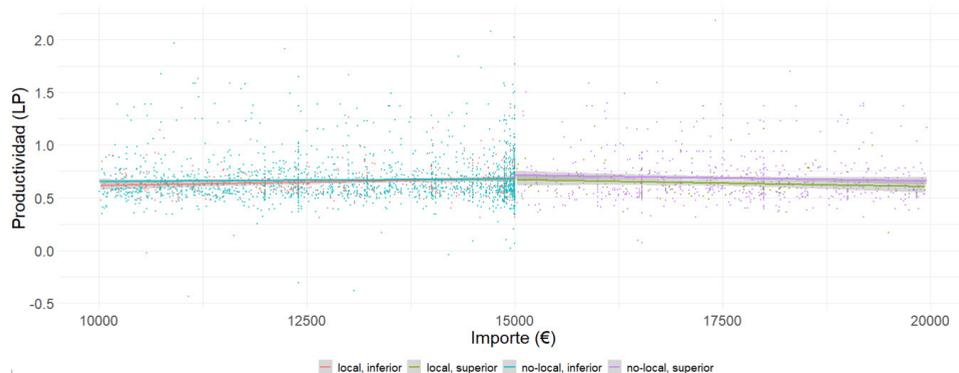
La Figura 1a representa la densidad de los contratos de suministro de bienes en relación con su presupuesto inicial. El histograma muestra dos características destacables. Primero, se observa una clara evidencia de acumulación de contratos alrededor del umbral de 15.000 euros. Segundo, este umbral divide la distribución de contratos de manera muy clara, siendo la densidad mucho menor en la parte superior. Ambas observaciones sugieren que muchos contratos con presupuestos que naturalmente habrían excedido los 15.000 euros han sido reducidos para que sean compatibles con el contrato menor. Este efecto es consistente con la Figura 1b que muestra que los contratos menores constituyen la práctica totalidad de los contratos que se conceden por debajo del umbral.

La Figura 1c repite el análisis descriptivo anterior pero clasificando los contratos dependiendo de la localización de la empresa a la que se ha concedido el contrato. La etiqueta “local” identifica los contratos otorgados a una empresa que pertenece al mismo municipio que la autoridad local. La figura indica que el conjunto de contratos concedidos localmente no difiere de manera significativa del resto de la muestra y no parece ser el origen ni de la acumulación de contratos ni de la mayor densidad a la izquierda del umbral.

Cada punto de la Figura 2 representa un contrato de provisión de bienes. En el eje horizontal se muestra el tamaño del presupuesto, mientras que el eje vertical indica la productividad estimada para la empresa que resultó ganadora del contrato. Esta figura también distingue entre los contratos que fueron otorgados a empresas locales o no, lo que junto a la separación entre los presupuestos por encima y por debajo de los 15.000 euros da lugar a cuatro grupos de contratos.

Figura 2.

### Productividad de las empresas que obtienen un contrato para la provisión de bienes dependiendo del tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia.

El análisis de estos cuatro grupos permite obtener dos conclusiones. Primero, la falta de discontinuidad en la medida de productividad alrededor de los 15.000 euros sugiere que no existen diferencias significativas entre las adjudicaciones como contrato menor y las que se hacen con procedimientos abiertos. Este resultado se mantiene cuando distinguimos entre contratos con ganadores locales de los que no lo son. De este análisis podemos concluir, por tanto, que no existe evidencia de que los contratos menores se concedan a empresas locales con menor productividad ni que exista un patrón distinto con respecto a lo que sucede en otros tipos de contrataciones.

## 5.2. Servicios

Como en el caso de la licitación de bienes, la Ley 9/2017 establece que todos los contratos de servicios que excedan un presupuesto de 15.000 euros no pueden ser adjudicados como un contrato menor. Como veremos a continuación, los resultados son muy parecidos a los del caso anterior.

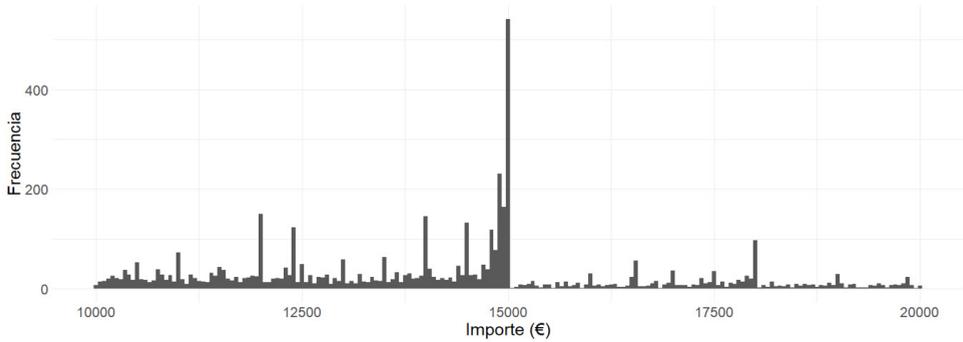
La Figura 3a muestra que existe una acumulación significativa de contratos alrededor del umbral de 15.000 euros, en contraste con la disminución que se observa para valores de licitación ligeramente superiores. Como en el caso de la licitación de bienes, este histograma sugiere que las entidades locales podrían estar ajustando el presupuesto de algunos contratos de servicios para acceder al uso de los contratos menores.

Cuando descomponemos la Figura 3a por procedimiento de licitación, observamos que el contrato menor es con diferencia la modalidad predominante por debajo del umbral y supera al resto de los otros contratos juntos. Además, la Figura 3b sugiere que la popularidad

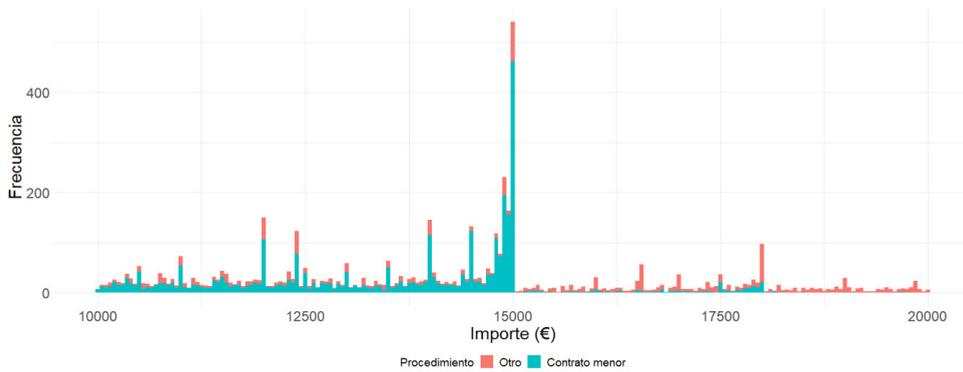
Figura 3.

### Densidad de los contratos para la provisión de servicios alrededor del umbral para contratos menores

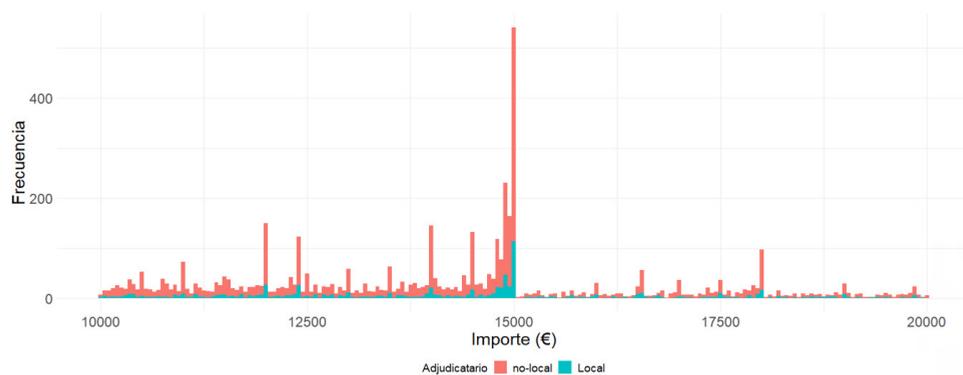
a. Densidad de los contratos para la provisión de servicios



b. Densidad de los contratos para la provisión de servicios por tipo de contrato



c. Densidad de los contratos para la provisión de servicios por localización de la empresa adjudicataria



Fuente: Elaboración propia.

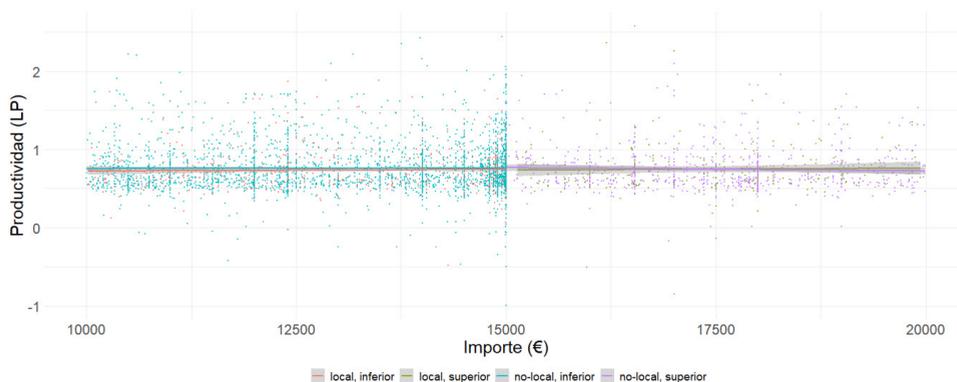
de los contratos menores son la causa de la acumulación que se observa alrededor de este umbral.

Por otro lado, la provisión local, aunque contribuye a esta acumulación, constituye una proporción relativamente menor de los contratos en esta región, como se observa en la Figura 3c.

Finalmente, la Figura 4 muestra el resultado de la regresión discontinua alrededor del umbral de 15.000 euros donde, como en el caso anterior, la productividad se muestra en el eje vertical. También como en ese caso, no observamos diferencias significativas en productividad a los dos lados del umbral ni tampoco distinguimos un comportamiento distinto entre empresas locales y las que no lo son.

Figura 4.

### Productividad de las empresas que obtienen un contrato para la provisión de servicios dependiendo del tipo de contrato



Fuente: Elaboración propia.

### 5.3. Obras públicas

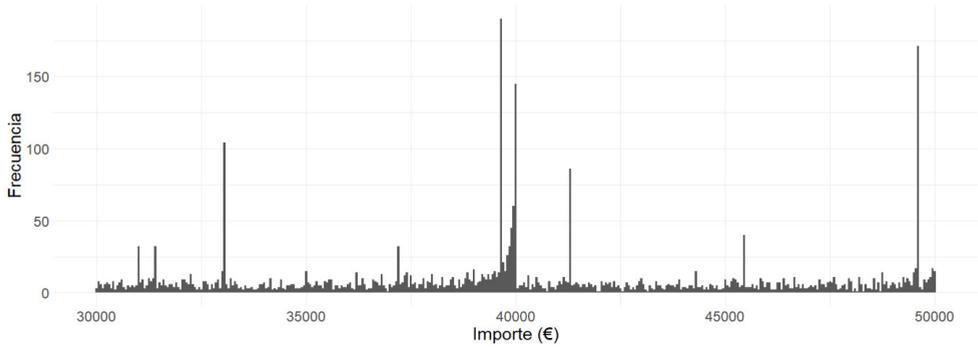
A diferencia de las dos categorías anteriores, La ley 9/2017 establece un umbral mucho mayor para adjudicar obras públicas como contrato menor de 40.000 euros. Aun así, este mayor umbral no evita que exista un acumulación de contratos a la izquierda de los 40.000 euros, similar a lo que vemos en el caso de la provisión de bienes y servicios. Esta acumulación, sin embargo, es algo menos clara que en los dos casos anteriores y observamos además otros picos en puntos de la distribución de importes presupuestados.

Mientras que la Figura 5a reproduce el resultado a la izquierda del umbral y la acumulación de contratos que observábamos en los casos anteriores, el comportamiento a la derecha es distinto. En particular, no se observa una disminución de la densidad de contratos tan acusada.

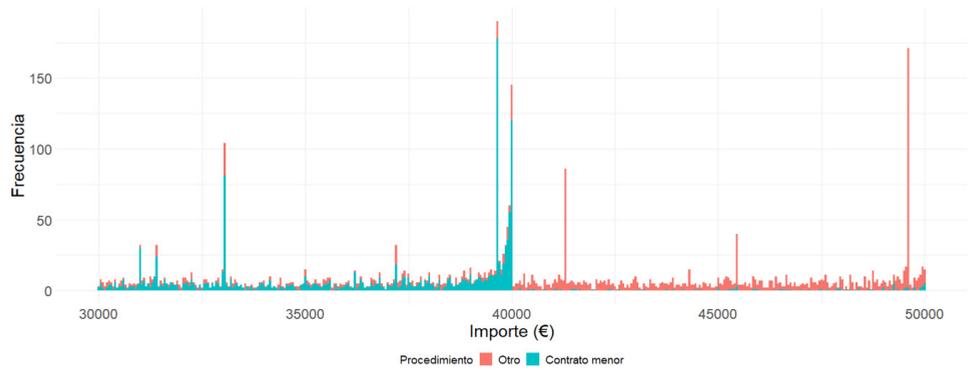
Figura 5.

### Densidad de los contratos para la provisión de obras públicas alrededor del umbral para contratos menores

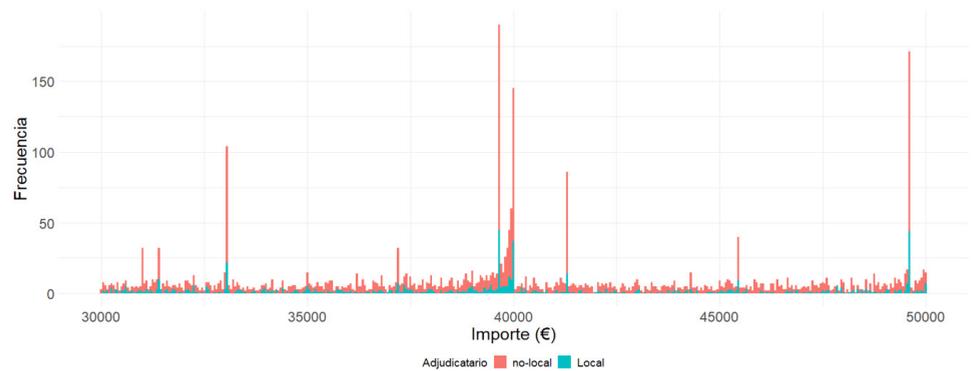
a. Densidad de los contratos para la provisión de obras públicas



b. Densidad de los contratos para la provisión de obras públicas por tipo de contrato



c. Densidad de los contratos para la provisión de obras públicas por localización de la empresa adjudicataria



Fuente: Elaboración propia.

La Figura 5b identifica los contratos adjudicados mediante un contrato menor, que son claramente predominantes a la izquierda del umbral. También observamos que los picos a la izquierda de los 40.000 euros se deben a estos contratos menores.

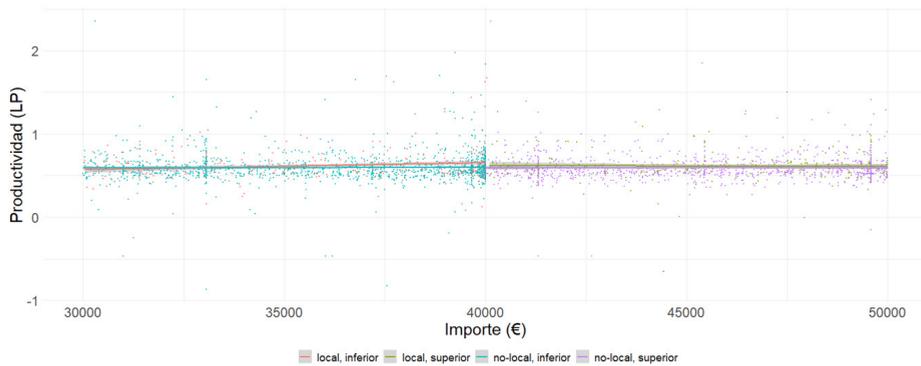
En cuanto a la localización de las empresas que consiguen las adjudicaciones es difícil observar un patrón claro entre aquellas que son locales y las que pertenecen a otros municipios.

Finalmente, las Figuras 6a y 6b repiten el ejercicio de regresión discontinua empleado en los casos anteriores para las obras públicas. Aunque no se observan discontinuidades en la productividad de las empresas locales y de otros municipios a la izquierda y derecha del municipio, si observamos un efecto interesante. En particular, vemos que las empresas locales no son distintas en términos de productividad a las pertenecientes a otro municipio a la derecha del umbral. En cambio, la productividad de las empresas locales resulta ser estadísticamente mayor cuando se utilizan los contratos menores, a la izquierda del mismo.

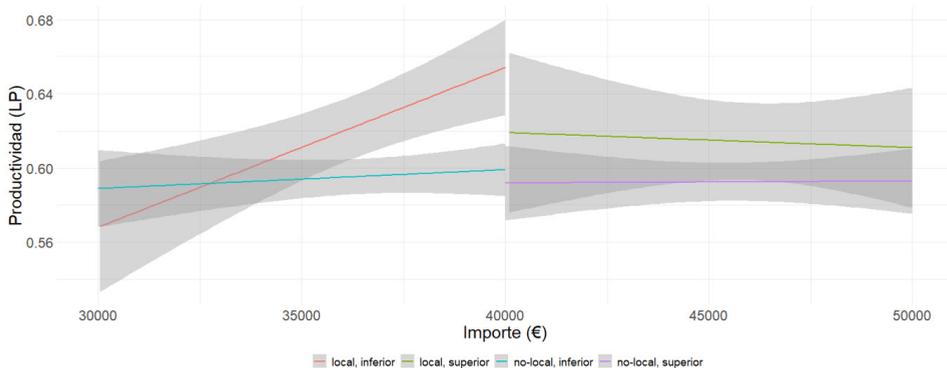
Figura 6.

### Productividad de las empresas adjudicatarias locales y no locales en función del tamaño del contrato

a. Productividad de las empresas alrededor del umbral para contratos menores



b. Productividad de las empresas adjudicatarias locales y no locales alrededor del umbral para contratos menores



Fuente: Elaboración propia.

## 6. CONCLUSIONES

En este capítulo resumimos el marco teórico propuesto en Aspuru-Munain, Ganuza y Llobet (2022) para analizar como los centros de contratación pueden “manipular” el tamaño de los contratos públicos y las motivaciones subyacentes. La idea central es que la discrecionalidad de los centros de contratación respecto a la escala de los contratos se puede utilizar eficiente o deshonestamente. Analizando los datos de la *Plataforma de Contratación del Sector Público* encontramos un agrupamiento de los contratos por debajo de los umbrales regulatorios (como en el informe CNMC (2019)), lo que es una señal de cierta distorsión del tamaño de los contratos<sup>8</sup>. Sin embargo, de acuerdo con nuestro marco teórico, el patrón de las distorsiones sobre el tamaño de los contratos sugiere que la discrecionalidad se usa principalmente de manera consistente con la maximización del bienestar social.

Nuestro análisis demuestra que los efectos sobre el bienestar social de reducir la discrecionalidad de los centros de contratación para promover el uso de procedimientos abiertos no son siempre claros. Una idea interesante a explorar consistiría en fomentar la evaluación *ex post* del desempeño de los centros de contratación, en lugar de reducir su discrecionalidad *ex ante*. Una forma de implementar esta idea sería creando una agencia sobre contratación pública que no solo pudiera comparar el desempeño de los distintos centros de contratación, sino que además pudiera fomentar el uso de los procedimientos abiertos, reduciendo sus costes de transacción. Por ejemplo, esta agencia podría coordinar la compra centralizada de algunos bienes así como asesorar en el diseño de los pliegos y en las estrategias de contratación.

### Referencias

- AGHION, P. y TIROLE, J. (1997). Formal and Real Authority in Organizations. *Journal of Political Economy*, 105(1), pp. 1–29.
- ALONSO, R. y MATOUSCHEK, N. (2008). Optimal Delegation. *Review of Economic Studies*, 75(1), pp. 259–293.
- ASPURU-MUNAIN, P., GANUZA, J.-J. y LLOBET, G. (2022). *Good and Bad Discretion in Procurement*. Mimeo.
- AURIOL, E. (2006). Corruption in procurement and public purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), pp. 867–885.
- BAJARI, P. y TADELIS, S. (2001). Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *RAND Journal of Economics*, 32(3), pp. 387–407.
- BANDIERA, O., PRAT, A. y VALLETTI, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99(4), pp. 1278–1308.
- BANFIELD, E. C. (1975). Corruption as a Feature of Governmental Organization. *Journal of Law and Economics*, 1975, 18(3), pp. 587–605.

---

<sup>8</sup> Como hemos mencionado con anterioridad esto no es una particularidad de España. La literatura empírica reciente (ver Coviello, Guglielmo y Spagnolo, 2018; Decarolis *et al.*, 2019; Bosio *et al.*, 2020; Carril, 2021; Szucs, 2020, y Palguta y Pertold, 2017, entre otros) coincide en aportar evidencia de agrupamiento de proyectos en diferentes países (EE. UU., Italia, Chequia, etc.).

- BOSIO, E., DJANKOV, S., GLAESER, E. L. y SHLEIFER, A. (2020). Public Procurement in Law and Practice. *NBER Working Papers*, 27188. National Bureau of Economic Research, Inc, May 2020, URL <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/27188.html>
- CALZOLARI, G. y SPAGNOLO, G. (2020). *Relational Contracts, Procurement Competition, and Supplier Collusion*. Mimeo.
- CAPPELLETTI, M., GIUFFRIDA, L. y ROVIGATTI, G. (2021). *Procuring Survival*. Mimeo.
- CARRIL, R. (2021). Rules Versus Discretion in Public Procurement. *Working Papers*, 1232. Barcelona Graduate School of Economics.
- CELENTANI, M. y GANUZA, J-J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), pp. 1273–1303.
- CNMC (2015). Documento de Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia. <https://www.cnmc.es/file/123729/download>, 2015.
- CNMC (2019). E/CNMC/004/18: Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España. <https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00418>
- COVIELLO, D., GUGLIELMO, A. y SPAGNOLO, G. (2018). The Effect of Discretion on Procurement Performance. *Management Science*, 64(2), pp. 715– 738.
- DECAROLIS, F., FISMAN, R., PINOTTI, P. y VANNUTELLI, S. (2019). Rules, Discretion, and Corruption in Procurement: Evidence from Italian Government Contracting. *Working Papers Series dp-344*. Boston University Department of Economics The Institute for Economic Development.
- GONZALEZ-LIRA, A., CARRIL, R. y WALKER, M. S. (2020). Competition under Incomplete Contracts and the Design of Procurement Policies. Mimeo.
- KELMAN, S. (1990). Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance. Washington, DC: The AEI Press.
- LEVINSOHN, J. y PETRIN, A. (2003). Estimating Production Functions Using Inputs to Control for Unobservables. *Review of Economic Studies*, 70(2), pp. 317–341.
- OLLEY, G. S. y PAKES, A. (1996). The Dynamics of Productivity in the Telecommunications Equipment Industry. *Econometrica*, 64(6), pp. 1263–1297.
- PALGUTA, J. y PERTOLD, F. (2017). Manipulation of Procurement Contracts: Evidence from the Introduction of Discretionary Thresholds. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(2), pp. 293–315.
- SZUCS, F. (2020). *Discretion and Favoritism in Public Procurement*. Mimeo.