Título del acto: IPN/CNMC/010/15 INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Año de publicación: 2015

Código CNAE del sector relevante: 8411.- Actividades generales de la Administración Pública

Evaluación del impacto de la CNMC

Informes sobre Proyectos Normativos (IPN)

Valdani Vicari & Associati
ECONOMICS & POLICY

KPMG

1 Introducción

1.1 Características clave de la evaluación

1.1.1 Breve descripción del tipo de informe evaluado

El Informe sobre Proyectos Normativos (IPN) evaluado se realizó a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC en el proceso de elaboración de normas que afectan a su ámbito de competencia en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación del artículo 5.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

1.1.2 Breve descripción del mercado evaluado

El mercado analizado en el IPN es el del aprovisionamiento público en España[1]. Éste comprende la preparación, adjudicación, efecto, cumplimiento y extinción de aquellos contratos onerosos en los que al menos una de las partes sea una entidad del sector público.

Si bien la CNMC cifró en 2015 el peso de la contratación pública en el 18,5% del PIB, según otros organismos como la OCDE[2] éste representaba en torno al 10,5%. Según dicha fuente, esta cifra ha ido reduciéndose en años posteriores, manteniéndose por debajo del 10% hasta el 2020, cuyo valor se situó en el 11,4% debido al importante retroceso sufrido en el PIB como consecuencia de la Covid-19.[3]

Atendiendo a la distribución de las licitaciones en 2019[4], el 43,7% del importe de las mismas correspondieron al Sector Público Estatal, el 31,7% al Sector Público autonómico y el 24,6% al Sector Público local. En relación con el tipo de procedimiento destacan, por relevancia económica, las licitaciones de carácter abierto, negociado sin publicidad, negociado con publicidad, abierto simplificado y las basadas en acuerdo marco. Por último, en cuanto al tipo de contrato, destacan los de Servicios, de Suministros y de Obras, que abarcan en torno al 90% tanto por volumen de licitaciones como por su importe económico.

1.1.3 Breve descripción del marco regulatorio

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

La nueva Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública viene a sustituir a la Directiva 2004/18/CE sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de

[1] Además de las licitaciones públicas, el mercado afectado incluye otras figuras como, por ejemplo, los encargos a medios propios y los convenios de cooperación horizontal.

[2] *Government at a Glance 2017* (OECD, 2017)

[3] Estas cifras estarían refiriéndose a contratación pública en sentido estricto, sin incluir, por ejemplo, encargos a medios propios, por lo que han de considerarse de mínimos.

[4] *Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública* (OIReScon, 2020)

obras, de suministros y de servicios, que había sido transpuesta al ordenamiento jurídico español a través de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, posteriormente derogada y sustituida por el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Ley 3/2011, de 14 de noviembre.

La regulación de este ámbito se completa con la normativa específica que afecta a determinados sectores especiales, excluidos del marco general y a los que se les dota de un régimen propio, por ejemplo, con la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales o la Ley 24/2011, de 1 de agosto, de contratos del sector público en los ámbitos de la defensa y de la seguridad.

1.1.4 Breve descripción de la justificación del informe IPN

El Informe IPN evaluado se emitió a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC, en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Por su lado, la CNMC considera absolutamente esencial contar con una normativa de contratación pública que favorezca la competencia efectiva en un sector que, pese a representar un peso considerable del PIB en España, presenta claras carencias regulatorias: elevadas barreras de entrada (especialmente en el acceso a las concesiones); multiplicidad de órganos de contratación; heterogeneidad de procedimientos y complejos sistemas de aprendizaje; información asimétrica; escasez de operadores en ciertos sectores; ausencia de evaluación tras la contratación e insuficiente control; o escasez de motivación del empleado público o problemas de gobernanza y de dispersión normativa.

Es por ello que, si bien la CNMC valoraba positivamente ciertas novedades en materia regulatoria, encontraba necesario abordar modificaciones más ambiciosas que excedieran la mera transposición de las Directivas europeas que se venían aplicando a fecha de publicación del informe.

2 Evaluación del acto

2.1 Relevancia

2.1.1 Relevancia del sector

Tabla 1: Relevancia del sector

Categoría	Indicadores	Fuentes posibles	Resultados / Comentarios
Peso económico y estructura del mercado	Número de licitaciones e importe económico	Informes anuales de supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (en adelante, 'OIReScon') y Plataforma de Contratación del Sector Público	*Según **OIReScon**, durante 2019, en España se efectuaron **129.594 licitaciones**, por un importe total de **72.527,72 millones de euros** (en Presupuesto Base de Licitación (PBL), sin incluir impuestos).*[5,6] *Los datos analizados incluidos en la **Plataforma de Contratación del Sector Público** indican que, en 2019, el número de licitaciones alcanzaría las **134.603.***[7]
	Importe económico sobre el PIB	OCDE y OIReScon	*Según la OCDE, la contratación pública durante el año 2019 supuso el **9,87% del PIB**.* *De acuerdo con las cifras contenidas en OIReScon relativas al importe total de las licitaciones, éste habría representado el **5,83% del PIB**.*[8]
	Distribución por sectores de licitaciones	Informes anuales de supervisión de OIReScon	*El Sector Público del Estado fue el mayor promotor de licitaciones en importe económico (**43,66% del total**), aunque en número sólo efectuara el **21,82%.*** *El Sector Público Local fue el que convocó el menor volumen económico (**24,63%**), aunque fue el que más número de licitaciones realizó (**51,23%**)* *El Sector Público Autonómico puso en marcha el **26,95%** de los procedimientos, representando el **31,71%** del total en importe económico.*
		Plataforma de Contratación del Sector Público	*Los datos analizados incluidos en la Plataforma de Contratación del Sector Público indican que, en 2019, el 13,1% del total de adjudicaciones pertenecían a la Administración General del Estado, el 39,8% a la Administración Local, el 15,4% a las CCAA, el 7,9% a entidades de Derecho*

5 *Informe Anual de Supervisión de la Contratación Pública de España, Diciembre 2020*. OIReScon.

6 Esta cifra no incluye información correspondiente a los contratos menores, algo que cobra especial relevancia a la hora de relacionar el importe económico indicado y el peso del sector sobre el PIB señalado más arriba.

7 Véase el Anexo 3 para una descripción más detallada de los datos analizados procedentes de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

8 Como se mencionaba en la nota al pie 3, estas cifras podrían estar infraestimando el peso real del sector sobre el PIB español al tratarse de magnitudes que podrían no abarcar de manera exhaustiva todas las figuras enmarcadas en la contratación pública.

			Público y, el 23,8% a otras entidades del Sector Público.
	Dispersión geográfica	Informes anuales de supervisión de OIReScon	*La CA de Cataluña destaca con el mayor volumen económico de licitaciones, tanto a nivel de Sector Público Autonómico como de Sector Público Local (también en número de licitaciones, como se observa en la siguiente tabla). A nivel autonómico, la siguen en importancia la Comunidad de Madrid y la CA de Andalucía; mientras que, a nivel local, la segunda en importancia es la CA de Andalucía y la tercera la CA del País Vasco.*
	Por tipo de contrato	Informes anuales de supervisión de OIReScon	*Por importe económico, los contratos de servicios (**34,96%**) y los contratos de suministros (**34,31%**) tienen un peso similar en el conjunto de las licitaciones; por número de procedimientos, los contratos de servicios (**48,42%**) tienen un peso notablemente mayor que los contratos de suministro (**27,23%**), de lo que se deduce que el precio medio de licitación de los contratos de suministros fue sensiblemente superior al de los de servicios.*
	Número de licitadores que concurren a los procedimientos	Informes anuales de supervisión de OIReScon	*En los 140.934 lotes adjudicados, la media de licitadores participantes en los procedimientos fue de **3,81 operadores.*** *En el **66%** de ellos concurre más de un licitador, mientras que en el **34%** sólo tuvieron un licitador.*

2.1.2 Relevancia del acto

Dadas las particularidades y la amplitud del sector afectado, así como el detalle con el que el Informe IPN aborda los fallos de mercado identificados, se considera adecuado presentar en este caso un resumen de las 145 recomendaciones emitidas por la CNMC. Para ello se relaciona el número de recomendaciones según el fallo de mercado que tratan de mitigar y su peso sobre el total de recomendaciones emitidas en el Informe. Como puede observase, el grueso de las recomendaciones (casi un 70%) tiene su foco en la falta de desarrollo normativo para garantizar una regulación económica eficiente.

Tabla 2: Relevancia del acto

Fallos de mercado OCDE	Cuestión específica	Comentarios del Informe IPN / Entregable 3
A. Límite al número o la variedad de los operadores	A1. Concesión de derechos exclusivos para ofertar bienes o servicios	La CNMC propone 2 recomendaciones (1,4% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría A1 de la OCDE.
	A3. Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio.	La CNMC propone 22 recomendaciones (15,2% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría A3 de la OCDE.
C. Reduce los incentivos de los operadores para competir	C3. Exención de la actividad de una industria o grupo de operadores de la aplicación general del derecho de la competencia	La CNMC propone 6 recomendaciones (4,1% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría C3 de la OCDE.
(*) Fallos de mercado adicionales identificados por la CNMC en este tipo de actos.	E2. Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente.	La CNMC propone 100 recomendaciones (69% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría E2 de la OCDE.
	F2. Facilita la colusión entre operadores/obstaculiza la libre competencia.	La CNMC propone 5 recomendaciones (3,4% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría F2 de la OCDE.
	F3. Puede suponer el incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado	La CNMC propone 1 recomendación (0,7% del total de recomendaciones expuestas en el IPN) para reducir los riesgos y límites a la competencia bajo la categoría F3 de la OCDE.

Nota: 9 recomendaciones de la CNMC (un 6,2% del total) no se pueden incluir bajo ninguna categoría de límites y fallos de mercado de la OCDE, tal y como se extrae del Entregable 3.

2.2 Efectividad

2.2.1 Alcance: evaluación cualitativa

En el Anexo 1 se presentan una serie de preguntas que el Evaluador podrá realizar a los policy-makers a los que se dirige el Informe IPN y a los académicos expertos en el área de práctica.

2.2.2 Alcance: evaluación cuantitativa

Tipo de repercusión	Indicadores	Fuente de información
Sobre el público en general	1.114 descargas de la web de la CNMC	Registro interno de la CNMC
Sobre la Academia	El Informe IPN se referencia en, al menos, 27 artículos y trabajos académicos. Búsqueda disponible en: https://scholar.google.es/scholar?start=20&q=IPN/CNMC/010/15&hl=es&as_sdt=0,5	Google Scholar
Sobre las partes interesadas	Algunas Autoridades de Competencia y Administraciones regionales también se hicieron eco de la publicación del Informe IPN: Se presentan algunos ejemplos a continuación: https://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_1/pdfs/4.pdf http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Informe%20Promoci%C3%B3n%20Contrataci%C3%B3n_f.pdf https://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/C30-2017%20Licitaciones%20P%C3%BAblicas%2018-12-2017%20web.pdf http://www.obcp.es/noticias/breve-resumen-de-los-informes-de-la-cnmc-sobre-los-apl-de-contratos-y-de-sectores	Búsqueda en Web

2.3 Eficiencia

2.3.1 Eficiencia para la CNMC

Este apartado será completado por la CNMC en función de la disponibilidad de datos de costes de producción del acto.

2.4 Coherencia

Checklist	Sí	No
¿Define claramente el IPN el marco regulatorio?	*X*	
¿Se encuentran las recomendaciones del Informe IPN alineadas con las medidas existentes en el sector?	*X*	

¿Es posible identificar otros actos de la CNMC (especialmente Estudios de Mercado anteriores) que sean consistentes con las recomendaciones y los argumentos del Informe IPN?	*X*	

Debido a la complejidad que requiere englobar toda la normativa de contratos públicos bajo una única ley, el informe IPN a veces no logra detallar a la perfección el ámbito regulatorio al que aplica.

En cuanto a las recomendaciones, tanto la CNMC, como la ya extinta CNC, viene advirtiendo de que la contratación pública en España presenta claras carencias regulatorias: complejidad de los procedimientos, elevadas barreras de entrada, ausencia de evaluación efectiva, escasez de motivación del empleado público, o dispersión normativa, entre otros. Por ejemplo, la Guía sobre Contratación Pública y Competencia (2011) ya enunciaba una serie de medidas para contribuir al fomento y la promoción de la competencia efectiva en los procedimientos de contratación pública en beneficio de las Administraciones contratantes y de los ciudadanos.

Además, junto a otros actos (PRO/CNMC/001/15, IPN/CNMC/011/15, E/CNMC/004/18, INF/DP/0009/14, INF/DP0019/14), la CNMC viene realizando desde 2014 actividades de formación en las diferentes AA.PP. para el diseño eficiente de pliegos y la detección de posibles cárteles, con el objetivo de contribuir a su detección de oficio.

3 Análisis de impacto

3.1 Impacto directo

Recomendación de la CNMC	Acción / Acto con el que se cumple	Estado de la implementación
Consideraciones generales: — *La especificidad y particularidades de este acto, en el que la CNMC propone hasta 145 recomendaciones diferentes, requieren adecuar la exposición de los impactos directos para que su lectura e interpretación sea más fácil. Así, se presenta a continuación el grado de cumplimiento de las distintas recomendaciones según el fallo de mercado identificado.*		
2 recomendaciones bajo el fallo de mercado A1 (La concesión de derechos exclusivos para ofertar bienes o servicios)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Incumplimiento total*** *100% de las recomendaciones*
22 recomendaciones bajo el fallo de mercado A3 (Límite a la capacidad de ofrecer un bien o servicio)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Cumplimiento total*** *14% de las recomendaciones* ***Cumplimiento parcial*** *27% de las recomendaciones* ***Incumplimiento total*** *41% de las recomendaciones* ***N/A*** *18% de las recomendaciones*

6 recomendaciones bajo el fallo de mercado C3 (Exención de la actividad de una industria o grupo de operadores de la aplicación general del derecho de la competencia)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Cumplimiento parcial*** *17% de las recomendaciones* ***Incumplimiento total*** *67% de las recomendaciones* ***N/A*** *16% de las recomendaciones*
100 recomendaciones bajo el fallo de mercado E2 (Desarrollo normativo insuficiente para garantizar un correcto proceso de liberalización o una regulación económica eficiente)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Cumplimiento total*** *18% de las recomendaciones* ***Cumplimiento parcial*** *12% de las recomendaciones* ***Incumplimiento total*** *64% de las recomendaciones* ***N/A*** *6% de las recomendaciones*
5 recomendaciones bajo el fallo de mercado F2 (Facilita la colusión entre operadores/obstaculiza la libre competencia.)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Cumplimiento total*** *40% de las recomendaciones* ***Incumplimiento total*** *60% de las recomendaciones*
1 recomendación bajo el fallo de mercado F3 (Puede suponer el incumplimiento del régimen de Ayudas de Estado)	***Acto con el que se cumple:*** *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*	***Incumplimiento total*** *100% de las recomendaciones*

3.2 Impacto sobre el mercado específico

Fallos de mercado OCDE	Recomendaciones relevantes	Variable de impacto	Indicador	Parámetros propuestos para el análisis de impacto		Impacto económico potencial bajo el enfoque propuesto
				Referidos en la Literatura	Valor recomendado	
Habida cuenta del elevado número de recomendaciones, remitimos al Evaluador a los apartados 2.1.2 y 3.1, así como al Entregable 3, para consultar la atribución de las distintas recomendaciones a cada fallo de mercado identificado. *Como puede comprobarse en los mencionados apartados, la gran mayoría de las recomendaciones incluidas en el Informe IPN no fueron implementadas por sus destinatarios.*		**Estructura de mercado**	Número de empresas licitadoras	*De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el número de operadores puede incrementarse un* ***12%*** *al reducirse las barreras a la entrada.* *Las fuentes específicas de estos parámetros se presentan en el Anexo 2.*	*Se recomienda aplicar un incremento potencial en el número de operadores, siendo, en este caso, el número de empresas licitadoras, del* ***12%*** *derivado de la reducción de las barreras de entrada.*	*Considerando un incremento potencial del 12% en el número de empresas licitadoras, el beneficio para la Administración que hubiera derivado de la implementación de las recomendaciones de la CNMC se estima, tomando como referencia el año 2019, en* ***69.408 ofertas adicionales****.* *La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.*
		Precio	Importes adjudicados y soportados por las AA.PP.	*De la revisión de literatura llevada a cabo por la CNMC, se encuentra que el nivel de precios puede reducirse* ***entre el 3% y el 35%*** *al reducirse las barreras a la entrada.*	*En aras de ser conservadores, se recomienda aplicar una reducción potencial en el nivel de precios, siendo, en este caso, el importe de adjudicación de las licitaciones, del* ***5%*** *derivado de la reducción*	*Considerando una reducción potencial del 5% en el precio de adjudicación, el beneficio para la Administración que hubiera derivado de la implementación de las recomendaciones de la CNMC se estima, tomando como referencia el año 2019, en* ***1.033 millones de euros***[9]*.* *La metodología propuesta para la cuantificación del impacto potencial se presenta en el Anexo 3.*

[9] Debe tenerse en cuenta, no obstante, que, en tanto que la base de datos empleada para esta cuantificación, la Plataforma de Contratación del Sector Público, podría no contener la totalidad de las licitaciones acaecidas en España, esta estimación puede resultar conservadora. En este sentido, según el Informe sobre cumplimiento por las instituciones públicas de la normativa legal sobre contratos, con datos relativos a mayo de 2017, tan solo el 51% de los Ayuntamientos y el 59% de las CCAA cumplían con la normativa y publicaban sus convocatorias de licitación y resultados en la Plataforma de Contratación del Sector Público (https://transparencia.org.es/informe-sobre-cumplimiento-por-las-instituciones-publicas-de-la-normativa-legal-sobre-contratos/).

			Las fuentes específicas de estos parámetros se presentan en el Anexo 2.	*de las barreras de entrada.*	

3.3 Impacto sobre la economía general

	SI	***NO***
¿Fueron las recomendaciones total o parcialmente implementadas?	***X***	
¿Tuvieron las recomendaciones un impacto sobre el mercado específico?		***X***
¿El mercado específico tiene un peso relevante en la economía en general?	***X***	

A pesar de haber existido cierto grado de cumplimiento parcial, el grueso de las recomendaciones incluidas en el IPN no fue implementado por sus destinatarios, tal y como se apuntaba en secciones anteriores. Por lo tanto, pese al considerable peso de la contratación pública sobre el PIB, no cabría esperar un efecto significativo sobre la economía en general.

La pérdida de bienestar derivada de la no implementación de dichas recomendaciones se habría reflejado en una reducción en el número de empresas licitadoras que potencialmente habrían podido presentarse a las licitaciones convocadas por la Administración y el consiguiente encarecimiento del precio de adjudicación, al reducirse el grado de competencia en el proceso de licitación y ofertarse unas menores bajas sobre el presupuesto base de licitación. Como consecuencia, la Administración habría visto incrementado el gasto de contratación, pudiendo verse repercutido sobre el conjunto de los ciudadanos.

4 Conclusiones

Las principales conclusiones extraídas del Informe IPN se muestran a continuación:

- El Informe IPN se emitió, a solicitud del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, en ejercicio de las competencias consultivas de la CNMC, en aplicación del artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.
- El Informe IPN consta de 145 recomendaciones de índole muy distinta y heterogénea. En su mayor parte -100 de ellas- tratan de responder a la ausencia de un desarrollo normativo suficiente para garantizar una regulación económica eficiente del sector público y de la contratación a través de licitaciones públicas.
- Del análisis del grado de cumplimiento de las medidas propuestas por la CNMC puede concluirse que la mayoría de éstas no fueron implementadas por los destinatarios. Por ello, se considera que tanto la Administración como el consumidor final se habrían visto perjudicados, en forma de una pérdida de bienestar, por la no implementación de dichas recomendaciones. No obstante, no hay que descartar que los órganos de contratación podrían estar adoptando algunas de estas recomendaciones, aunque no hubiera cambio regulatorio expreso.
- Para estimar la pérdida de bienestar se consideran fundamentalmente dos variables que se habrían visto afectadas por la no implementación de las recomendaciones contenidas en el IPN: (i) el número de empresas licitadoras; y (ii) el importe adjudicado. Para ello, se ha presentado un análisis en términos de valores medios para el periodo inmediatamente posterior a la publicación del IPN (2016 a 2019) y se ha estimado el potencial impacto para el año 2019.
- En primer lugar, se ha considerado, con base en la revisión de la literatura disponible en este tipo de casos y la metodología propuesta, que, si las barreras a la entrada en el sector se hubieran reducido o eliminado como consecuencia de la implementación de las medidas propuestas por la CNMC, el número de empresas licitadoras podría haber aumentado un 12%. El incremento medio por licitación del número de empresas licitadoras habría ascendido a 0,55 (de 4,57 a 5,12 licitadores) para el periodo comprendido entre 2016 y 2019.
- Dicho incremento en el número de empresas licitadoras podría haber repercutido en un incremento de las bajas ofertadas, con el consiguiente descuento sobre el presupuesto base de licitación. Es decir, el importe de adjudicación de las licitaciones podría haberse reducido. Según la literatura disponible en este tipo de casos, dicha reducción podría ser del 5%. Aplicando dicho parámetro sobre el importe adjudicado medio durante el periodo comprendido entre 2016 y 2019 se obtiene una reducción media por licitación de 10.022 euros.
- Considerando el año 2019 como año de referencia, a la vista del incremento considerable en el número de licitaciones registradas en la Plataforma de Contratación del Sector Público del Ministerio de Hacienda[10], el beneficio de la Administración -y, por consiguiente, de los consumidores- si se hubieran aplicado las recomendaciones de la CNMC habría ascendido a **1.033 millones de euros** en términos de importe de adjudicación y **69.408 ofertas adicionales**.[11]

[10] Sitio web disponible en el siguiente link: https://www.hacienda.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Datos%20Abiertos/Paginas/licitaciones_plataforma_contratacion.aspx

[11] Como se apuntaba con anterioridad, en tanto que la base de datos utilizada para la cuantificación podría no contener el total de licitaciones acaecidas en España, este impacto podría estar infraestimado.

- Como venimos apuntando, la mayor parte de las recomendaciones incluidas en el Informe IPN no fueron implementadas por sus destinatarios. Por ello, pese al considerable peso de la contratación pública sobre el PIB, un impacto identificable y relevante en la economía española sería difícil de determinar.

Anexo 1. Cuestionarios

Responsables políticos

- *¿El mercado necesitaba reformas? En caso afirmativo, ¿cuáles eran las principales preocupaciones desde el punto de vista de la política de competencia?*
- *¿Conocía usted la posible preocupación de los operadores por el funcionamiento del mercado al que se dirige el Informe IPN?*
- *¿Cuáles eran las necesidades que el Informe IPN pretendía abordar?*
- *¿Qué tan urgentes eran las cuestiones que debía abordar el Informe IPN?*

Evaluación cualitativa: efectividad

Responsables políticos

- *Describa su conocimiento general del Informe IPN y su familiaridad con él.*
- *¿Cuál fue el uso principal del Informe IPN durante el proceso de formulación de políticas?*
- *¿Fueron los resultados del Informe IPN un factor determinante en su toma de decisiones final?*
- *¿Hubiera llevado a cabo las mismas reformas incluso sin disponer del Informe IPN?*

Expertos

- *¿Considera que el Informe IPN es consistente con el marco normativo y principios generales sobre competencia?*
- *¿Cree que las recomendaciones eran lo suficientemente claras para ser implementadas de forma efectiva por los correspondientes responsables políticos?*
- *En general, ¿cómo calificaría la potencial utilidad del Informe IPN*

Anexo 2. Lista de parámetros aplicados por la CNMC en sus estudios económicos

Indicador	Parámetro			Fuentes
	Encontrado en literatura	Valor medio	Valor recomendado	
Reducción del tiempo de espera	2%-7%	5%	5%	OFT – Office of Fair Trading (2003): The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK.
Reducción de precios	3%-35%	19%	5%	CNMC: UM/085/15
				Bekken, J. T. (2006): "Experiences with Regulatory Changes of the Taxi Industry", 9th Conference on Competition and Ownership in Land Transport, 2006.
				Canada Competition Bureau (2015): Modernizing Regulation in the Canadian Taxi Industry, White Paper.
				CEA – Council of Economic Advisers (2015): "Occupational Licensing: A Framework for Policymakers", Department of the Treasury Office of Economic Policy, the Council of Economic Advisers of the President of The United States and the Department of Labor of the Government of the United States.
				Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.
Aumento del empleo	1%-12%	7%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Burda, M. and P. Weil (2005), "Blue Laws", documento de trabajo, octubre.
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
				Skuterud, M. (2005), "The Impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", European Economic Review, 49, 8, 1953– 1978.
				Genakos C. y S. Danchev (2015): "Evaluating the Impact of Sunday Trading Deregulation", Center for Economic Performance Discussion Paper Nº 1336, marzo.
				FMI - Fondo Monetario Internacional: Spain: 2003 Article IV Consultation, Country Report.
				Bertrand M. y Kramarz F. (2001): "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry". Nber working paper series.
				Viviano E. (2006): "Entry regulations and labour market outcomes: Evidence from the Italian retail trade sector". Banca d'Italia (Servizio Studi).
Aumento de las ventas y la producción	4%-11%	8%	5%	Pilat, D. (1997), "Regulation and Performance in the Distribution Sector," OECD Economics Department Working Papers 180, OECD Publishing
				Goos, M. (2004), "Sinking the Blues: The Impact of Shop Closing Hours on Labour and Product Markets", Center for Economic Performance Discussion Paper Series.
Aumento del número de operadores	12%	12%	12%	Kleiner, M. (2006): "Licensing Occupations: Ensuring Quality or Restriction Competition?" W.E. Upjohn Institute for Employment Research 1-15. Kalamazoo, MI: Upjohn Institute Press.

Anexo 3. Metodología de evaluación del impacto

Para estimar la pérdida de bienestar de la Administración por la no implementación de las recomendaciones contenidas en el Informe IPN se recurre a los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público del Ministerio de Hacienda. Dicha base de datos contiene información sobre las licitaciones públicas desde 2012 y desagrega la información en función del tipo de Administración contratante y el tipo de contrato.[12] Si bien el análisis que se presenta a continuación se realiza por tipo de Administración contratante, el Evaluador podrá completar su evaluación con un análisis por tipo de contrato si fuera de su interés.

Para cada tipo de Administración se ha calculado la media de empresas licitadoras a sus concursos entre 2016 y 2019, tomando como referencia el dato relativo a ofertas presentadas por lote o adjudicación. El mismo análisis se ha realizado para el importe adjudicado. Los datos brutos extraídos de la Plataforma de Contratación han sido tratados para eliminar posibles errores de registro o valores extremos. En concreto: (i) se han eliminado aquellas entradas con un número de ofertas no disponible o nulo; (ii) se han eliminado aquellas entradas con un número de ofertas por lote/adjudicación por debajo del percentil 1 de la distribución o por encima del percentil 99 de la distribución; (iii) se han eliminado aquellas entradas con un importe adjudicado por debajo del percentil 1 de la distribución o por encima del percentil 99 de la distribución. Todo ello con el objetivo de eliminar posibles outliers.

En la Tabla 3, en la siguiente página, se presentan los valores medios anuales, por licitación, obtenidos para las distintas licitaciones según la Administración contratante. A continuación, la Tabla 4 presenta la estimación del escenario que potencialmente se habría dado si se hubieran implementado las recomendaciones de la CNMC. En primer lugar, se considera que el número de ofertas podría haberse incrementado un 12%, según las referencias encontradas en la literatura. Respecto al importe adjudicado, éste podría haberse reducido en un 5% según dichas fuentes. La diferencia entre las cifras anteriores, presentada en la Tabla 5, refleja el potencial beneficio que podría haber obtenido la Administración y, por consiguiente, los consumidores.

Tomando como referencia el conjunto del periodo analizado, se estima que el incremento medio en el número de ofertas presentadas por lote/licitación ascendería a 0,55, observándose un incremento de entre 0,46 ofertas en el caso de la Administración General del Estado y 0,65 ofertas en el caso de las licitaciones convocadas por las Comunidades Autónomas. En cuanto al importe adjudicado, la reducción media para el conjunto del periodo sería de 10.022 euros por lote/licitación.

Atendiendo al número de licitaciones registradas en la Plataforma de Contratación, se observa un crecimiento considerable en los últimos años, pasando de 25.219 licitaciones en 2016 a 134.604 licitaciones en 2019. Ante la posibilidad de que dicha diferencia pueda deberse a la mejora en el registro de la propia herramienta, consideramos adecuado limitar la estimación del impacto anual a 2019.

Así pues, multiplicando el valor medio del número de ofertas adicionales e importe adjudicado por el número de licitaciones convocadas en 2019, obtenemos que el número de ofertas en dicho año se hubiera incrementado en 69.408, mientras que el importe adjudicado soportado por la Administración se hubiera reducido en algo más de 1.000 millones de euros.

[12] Debe tenerse en consideración, no obstante, que esta fuente de datos podría no ser plenamente exhaustiva en tanto que podría no contener la totalidad de las licitaciones acaecidas en España.

Tabla 3: Media anual, por licitación, del número de ofertas e importe adjudicado por tipo de Administración

	Valores Medios 2016		Valores Medios 2017		Valores Medios 2018		Valores Medios 2019		Media (2016-2019)	
Tipo de Administración	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**
Administración General del Estado	3,73	226.223,43	3,94	242.499,89	3,98	383.230,47	3,70	270.359,77	3,84	280.578,39
Administración Local	5,00	117.116,66	5,27	123.827,11	4,74	140.177,61	4,36	110.268,96	4,84	122.847,58
Comunidad Autónoma	9,05	164.141,03	4,06	263.387,30	4,43	242.669,32	4,18	175.334,29	5,43	211.382,99
Entidad de Derecho Público	4,58	261.627,18	4,18	272.065,81	5,14	323.579,82	4,49	246.155,73	4,60	275.857,14
Otras Entidades del Sector Público	3,49	177.334,99	4,03	144.544,78	4,49	175.802,22	4,53	149.204,60	4,13	161.721,65
Media anual	**5,17**	**189.288,66**	**4,30**	**209.264,98**	**4,56**	**253.091,89**	**4,25**	**190.264,67**	**4,57**	**210.477,55**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tabla 4: Media anual, por licitación, del número de ofertas e importe adjudicado por tipo de Administración si se hubieran aplicado las recomendaciones

	Valores Medios 2016		Valores Medios 2017		Valores Medios 2018		Valores Medios 2019		Media (2016-2019)	
Tipo de Administración	**Nº ofertas por lote/adjudicación (+12%)**	**Importe adjudicado (-5%)**	**Nº ofertas por lote/adjudicación (+12%)**	**Importe adjudicado (-5%)**	**Nº ofertas por lote/adjudicación (+12%)**	**Importe adjudicado (-5%)**	**Nº ofertas por lote/adjudicación (+12%)**	**Importe adjudicado (-5%)**	**Nº ofertas por lote/adjudicación (+12%)**	**Importe adjudicado (-5%)**
Administración General del Estado	4,18	215.450,89	4,41	230.952,28	4,45	364.981,40	4,14	257.485,50	4,30	267.217,52
Administración Local	5,60	111.539,67	5,90	117.930,58	5,31	133.502,49	4,88	105.018,06	5,42	116.997,70
Comunidad Autónoma	10,13	156.324,79	4,55	250.845,05	4,97	231.113,64	4,69	166.985,04	6,08	201.317,13
Entidad de Derecho Público	5,13	249.168,74	4,68	259.110,29	5,75	308.171,26	5,03	234.434,03	5,15	262.721,08
Otras Entidades del Sector Público	3,90	168.890,47	4,52	137.661,70	5,03	167.430,68	5,07	142.099,62	4,63	154.020,62
Media anual	**5,79**	**180.274,91**	**4,81**	**199.299,98**	**5,10**	**241.039,89**	**4,76**	**181.204,45**	**5,12**	**200.454,81**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tabla 5: Beneficio medio anual, por licitación, que se habrá obtenido en el número de ofertas e importe adjudicado si se hubieran aplicado las recomendaciones

	Valores Medios 2016		Valores Medios 2017		Valores Medios 2018		Valores Medios 2019		Media (2016-2019)	
Tipo de Administración	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**	**Nº ofertas por lote/adjudicación**	**Importe adjudicado**
Administración General del Estado	0,45	-10.772,54	0,47	-11.547,61	0,48	-18.249,07	0,44	-12.874,27	0,46	-13.360,88
Administración Local	0,60	-5.576,98	0,63	-5.896,53	0,57	-6.675,12	0,52	-5.250,90	0,58	-5.849,88
Comunidad Autónoma	1,09	-7.816,24	0,49	-12.542,25	0,53	-11.555,68	0,50	-8.349,25	0,65	-10.065,86
Entidad de Derecho Público	0,55	-12.458,44	0,50	-12.955,51	0,62	-15.408,56	0,54	-11.721,70	0,55	-13.136,05
Otras Entidades del Sector Público	0,42	-8.444,52	0,48	-6.883,08	0,54	-8.371,53	0,54	-7.104,98	0,50	-7.701,03
Media anual	**0,62**	**-9.013,75**	**0,52**	**-9.965,00**	**0,55**	**-12.051,99**	**0,51**	**-9.060,22**	**0,55**	**-10.022,74**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tabla 6: Número de licitaciones/adjudicaciones por año y tipo de Administración

	Nº licitaciones/adjudicaciones			
Tipo de Administración	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Administración General del Estado	8.363	10.475	13.896	17.467
Administración Local	4.465	7.794	33.517	53.582
Comunidad Autónoma	1.197	3.090	13.441	20.802
Entidad de Derecho Público	4.454	5.390	8.428	10.664
Otras Entidades del Sector Público	6.740	11.150	22.119	32.088
Total anual	**25.219**	**37.899**	**91.401**	**134.603**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Tabla 7: Beneficio anual que se habrá obtenido en el número de ofertas e importe adjudicado si se hubieran aplicado las recomendaciones

	2019	
Tipo de Administración	**Nº ofertas adicionales**	**Importe adjudicado**
Administración General del Estado	7.745,16	-224.874.958,06
Administración Local	28.038,84	-281.353.886,31
Comunidad Autónoma	10.442,52	-173.681.137,86
Entidad de Derecho Público	5.744,64	-125.000.225,47
Otras Entidades del Sector Público	17.437,56	-227.984.634,13
Total anual	**69.408,72**	**-1.032.894.841,84**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos disponibles en la Plataforma de Contratación del Sector Público tras aplicar la metodología.