

02-038

ANALYSIS OF PUBLIC PROCUREMENT OF WORKS IN THE LOCAL ADMINISTRATION OF THE VALENCIAN COMMUNITY

Ferrer Gisbert, Pablo S.⁽¹⁾; Fuentes Bargues, José Luis⁽¹⁾; González Cruz, María Del Carmen⁽¹⁾

⁽¹⁾Dto Proyectos de Ingeniería (Universitat Politècnica de València)

Within the construction sector, public works procurement is one of its main pillars. With the lack of public investment due to the economic crisis that Spain has suffered in recent years and the consequent economic policies of austerity, the start-up and maintenance of many public infrastructures has been considerably reduced, especially in the local administration.

The improvement in the economic data of recent years (2016 and 2017) has again led to an increase in investment in public works by public administrations, both national, regional and local.

The objective of this communication is to carry out an analysis of the main characteristics of public works contracting in the local administration of the Valencian Community, specifically in municipalities with a population of more than 40,000 inhabitants. The study will be carried out by analysing the information available on the contracting portals of the State and Generalitat Valenciana, as well as on the contractor's profiles of the different municipalities in the sample study.

Keywords: *Public works procurement; Valencian Community; construction; Local administration*

ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE OBRAS EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Dentro del sector construcción, la contratación pública de obras es uno de sus principales pilares. Con la falta de inversión pública debida a la crisis económica que ha sufrido España en los últimos años y a las consecuentes políticas económicas de austeridad, la puesta en marcha y el mantenimiento de muchas infraestructuras públicas se ha reducido considerablemente, en especial en la administración local.

La mejoría en los datos económicos de los últimos años (2016 y 2017) ha supuesto de nuevo el incremento de inversión en obra pública por parte de las administraciones públicas, tanto nacionales como autonómicas y locales.

El objetivo de la presente comunicación es realizar un análisis de las principales características de la contratación pública de obras en la administración local de la Comunidad Valenciana, en concreto en los municipios con una población superior a 40.000 habitantes. El estudio se realizará analizando la información disponible en los portales de contratación del Estado y de la Generalitat Valencia, así como en los perfiles del contratante de los diferentes ayuntamientos de la muestra de estudio.

Palabras clave: *Contratación pública de obras; Comunidad Valenciana; Construcción; Administración local*

Correspondencia: José Luis Fuentes Bargues; jofuebar@dpi.upv.es



©2018 by the authors. Licensee AEIPRO, Spain. This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

1. Introducción

La contratación pública en los países desarrollados supone aproximadamente valores entre el 13 y el 20% del Producto Interior Bruto (OECD, 2015). Además, los gobiernos son cada vez más conscientes de las posibilidades de la contratación pública para contribuir a la resolución los desafíos de la sociedad, mejorar la productividad e impulsar la innovación al tiempo que se garantiza la relación calidad-precio (OECD, 2017).

En Europa, la política de contratación pública es uno de los muchos elementos de la política de mercado interior, estableciendo las condiciones de competencia necesarias para que los contratos públicos se adjudiquen sin discriminación y asignando racionalmente los recursos públicos mediante la elección de la mejor oferta (UE, 2001). Como prueba de ello, en el año 2014 la Unión Europea promulgó cuatro Directivas respecto a Contratación Pública: 2014/24/UE (UE, 2014a), 2014/23/UE (UE, 2014b), 2014/25/UE (UE, 2014c) y 2014/55/UE (UE, 2014d); dos de las cuales han sido traspuestas en España a través de la nueva ley (España, 2017).

La contratación pública del sector de la construcción se divide en obras, servicios y productos. Las obras incluyen edificios, grandes infraestructuras o reformas que resulten del proceso de construcción. Los servicios definen las operaciones por parte de los técnicos que intervienen en el proceso, como arquitectos, ingenieros, empresas de limpieza, seguridad, etc. Y, finalmente, los productos se definen como los diferentes elementos o materiales utilizados.

Es incuestionable que el ámbito de la obra pública ha contribuido decididamente a que España sea líder en el sector de infraestructuras a nivel mundial. A pesar de los drásticos ajustes impuestos por la crisis económica, se va recuperado paulatinamente la tradicional importancia del sector. En el año 2016 la construcción pública supuso en España una cuantía de 7.383.887.000 euros y en el año 2017 supuso 10.191.500.000 euros, es decir un aumento del 38% respecto del año anterior, superando los diez mil millones de euros, cifra que no se había alcanzado desde el año 2012 (Ministerio de Fomento, 2018).

En la Comunidad Valenciana, la licitación de los entes territoriales en el año 2017 supuso un total de 550.131.000 euros, suponiendo un aumento del 52,7% respecto del año anterior, siendo la mayor cifra de inversión pública desde el año 2011. Aproximadamente entre un 35 y un 40% de esta inversión en obra pública corresponde a los Ayuntamientos, de ahí la importancia del análisis y estudio de sus características.

La construcción pública ha sido, es y será uno de los pilares fundamentales de la economía, tanto a nivel nacional como a nivel internacional (Pellicer et al 2003, Fuentes y González 2013a), lo que justifica el estudio y análisis en profundidad de los diversos procesos de contratación pública.

2. Objetivos

El objetivo de la presente comunicación es realizar un análisis de las principales características de la contratación pública de obras en la administración local de la Comunidad Valenciana, en concreto en los municipios con una población superior a 40.000 habitantes.

3. Metodología

La metodología de este estudio se basa en una recopilación y análisis de pliegos de contratación de obras en los municipios con población superior a 40.000 habitantes en

la Comunidad Valenciana durante los años 2016 y 2017. Para la búsqueda de procedimientos de contratación de obras se utiliza el portal de búsqueda de licitaciones públicas de la Generalitat Valenciana (Figura 1) y el portal de búsqueda de licitaciones públicas del Estado (Figura 2). Algunos de los entes locales no vuelcan su información a estas plataformas y utilizan únicamente sus perfiles del contratante¹, siendo necesario en estos casos la búsqueda de la información en los correspondientes perfiles del contratante.

La búsqueda en la Plataforma de Contratación de la Generalitat Valenciana se ha realizado con los siguientes criterios: fechas de presentación de ofertas entre el “01-01-2016 y el 31-12-2017”, tipo de contrato “Obras” y mostrando tanto los organismos y ofertas vigentes como las no vigentes. La búsqueda en la Plataforma de Contratación del Estado se ha realizado con los siguientes criterios: presentación entre el “01-01-2016 y el 31-12-2017”, tipo de contrato “Obras”, país “España” y lugar de ejecución “Comunidad Valenciana”.

De los expedientes localizados se ha recogido la información resumida que aparece en el registro de las plataformas (descripción, presupuesto base de licitación, fecha de presentación, código CPV, etc.), así como toda la documentación aneja que estaba disponible, en especial el pliego de cláusulas administrativas particulares que es donde se refleja la mayor parte de la información del expediente de contratación.

Figura 1: Plataforma de Contratación de la GVA. Fuente: GVA, 2018

GENERALITAT VALENCIANA
CONSELLERIA D'HISENDA I MODEL ECONÒMIC

Registrarse Iniciar Sesión

Perfil de Contratante

Expediente: Tipo Anuncio:

Instituciones: Entidad adjudicadora:

Mostrar solo organismos vigentes

Tipo de Contrato: Sistema Contratación:

Tipo de Procedimiento:

F. Límite Presentación Ofertas: Desde hasta Presupuesto de Licitación (iva excluido): Desde hasta

Ofertas Vigentes Solo Electrónicas

Buscar Limpiar Volver

Ningún campo del filtro es obligatorio. Si los deja vacíos, se buscarán todas las Licitaciones
Puede limitar la búsqueda a Licitaciones Electrónicas
Para expresar los importes debe usar el punto (.) como separador de decimales

Nota:
Debido a la nueva ley de contratos del sector público, los antiguos expedientes de asistencia y consultoría no se podrán identificar por el tipo de contrato a efectos de búsqueda

Actualmente en España está en vigor la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) (España, 2017), si bien en el período de estudio (2016 y 2017) la norma en vigor era el RDL 3/2011, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS) (España, 2011), analizándose los aspectos relativos a los procedimientos de contratación, criterios de adjudicación, etc., desde la perspectiva de esta norma.

¹ En la LCSP 9/2017 (entrada en vigor 08-03-2018), los entes locales tendrán la obligatoriedad de publicar, además de en su perfil del contratante, los datos también en la plataforma de contratación estatal o en la plataforma de contratación autonómica correspondiente.

Figura 2: Plataforma de Contratación del Sector Público. Fuente: PCE, 2018

3.- Resultados.

En la Comunidad Valenciana, en el año 2016 había dieciocho Ayuntamientos con población mayor a 40.000 habitantes, siete en la provincia de Valencia (Valencia, Torrent, Gandía, Paterna, Sagunto, Alzira y Mislata), nueve en la provincia de Alicante (Alicante, Elche, Torrevieja, Orihuela, Benidorm, Alcoy, San Vicente del Raspeig, Elda y Denia) y dos en la provincia de Castellón (Castellón y Villarreal). Estos municipios suponen una población de 2.386.309 habitantes, es decir un 48,11% de la población total de la Comunidad Valenciana (Portal Estadístico GVA, 2018).

En la Tabla 1 se recogen los expedientes de contratación de estos municipios en los años 2016 y 2017 recopilados en las plataformas de contratación del Estado, de la Generalitat Valenciana, y en algunos casos en las plataformas de contratación municipales, como es el caso de los Ayuntamientos de Valencia, Alicante, Torrevieja, Orihuela y Villarreal.

Tabla 1: Número de Expedientes de Contratación en los Ayuntamientos de la Comunidad Valenciana de más de 40.000 habitantes, años 2016-2017. Fuente: Elaboración propia

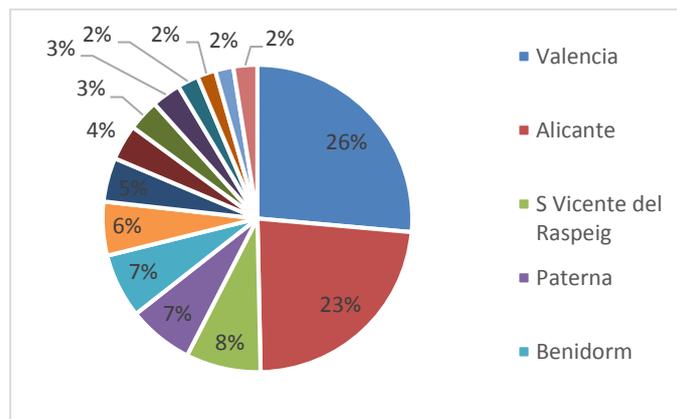
Ayuntamiento	Provincia	N	N*	Fuente Documentación
Valencia	Valencia	50	50	Perfil del contratante del Ayuntamiento de Valencia
Alicante	Alicante	47	44	Perfil del contratante del Ayuntamiento de Alicante
Elche	Alicante	22	19	Plataforma Contratación del Estado
Castellón de la Plana	Castellón	7	7	Plataforma Contratación del Estado
Torrevieja	Alicante	5	4	Perfil del contratante del Ayuntamiento de Torrevieja
Torrent	Valencia	1	1	Plataforma Contratación de la GVA
Orihuela	Alicante	5	3	Perfil del contratante del Ayuntamiento de Orihuela

Gandía	Valencia	6	6	Plataforma Contratación del Estado
Paterna	Valencia	15	15	Plataforma Contratación del Estado y plataforma de contratación de la GVA
Benidorm	Alicante	21	21	Plataforma Contratación del Estado y plataforma de contratación de la GVA
Sagunto	Valencia	8	8	Plataforma Contratación del Estado y plataforma de contratación de la GVA
Alcoy	Alicante	6	5	Plataforma Contratación del Estado
San Vicente del Raspeig	Alicante	20	20	Plataforma Contratación del Estado
Elda	Alicante	2	1	Plataforma Contratación del Estado
Villarreal	Castellón	4	4	Perfil del contratante del Ayuntamiento de Villarreal
Alcira	Valencia	17	14	Plataforma Contratación del Estado
Mislata	Valencia	2	1	Plataforma Contratación del Estado
Denia	Alicante	4	4	Plataforma Contratación del Estado
TOTAL		242	227	

En esta Tabla, la columna N representa el número de expedientes de contratación localizados y la columna N* representa el número de expedientes con la información completa disponible para poder ser analizados (en este caso el pliego de cláusulas administrativas particulares). El total de los 242 expedientes supone una cantidad licitada de 66.178.205,46 euros, aproximadamente un 7,27% de la licitación total de los entes territoriales en 2016 y 2017.

Dicha cantidad se distribuyen entre los distintos municipios según se refleja en la Figura 3

Figura 3: distribución del presupuesto global de contratos licitados por municipios

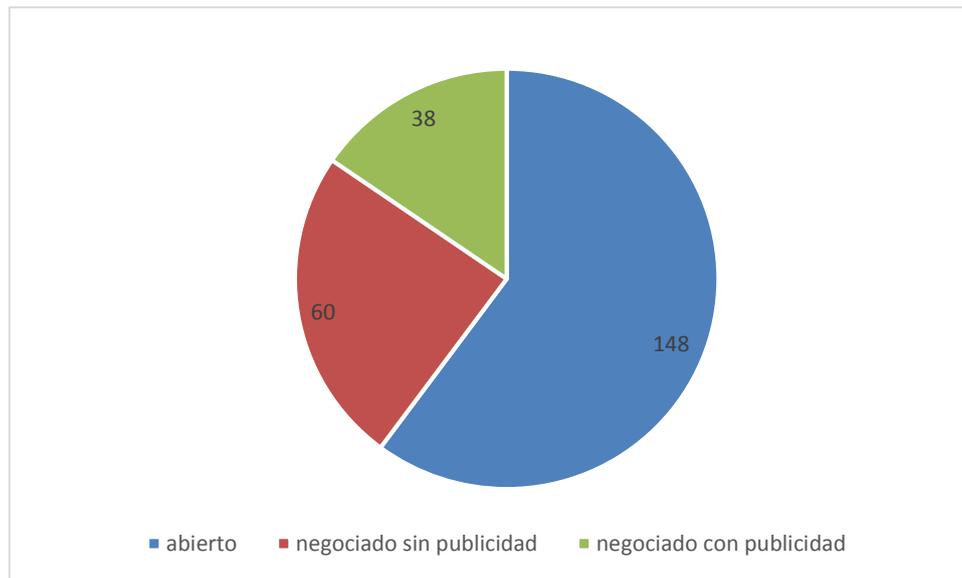


3.1 Características más habituales de los contratos analizados

El importe medio de licitación de los contratos fue de 271.222,15 €, siendo el más elevado de 3.712.852,57 €, correspondiente a la ejecución de las obras del aparcamiento “Ciudad de Brujas” en el Mercado Central de Valencia. Por su parte, la duración media de los mismos fue de 3,5 meses, siendo el más largo de 24 meses (Trabajos de señalización horizontal en el Término Municipal de Elche).

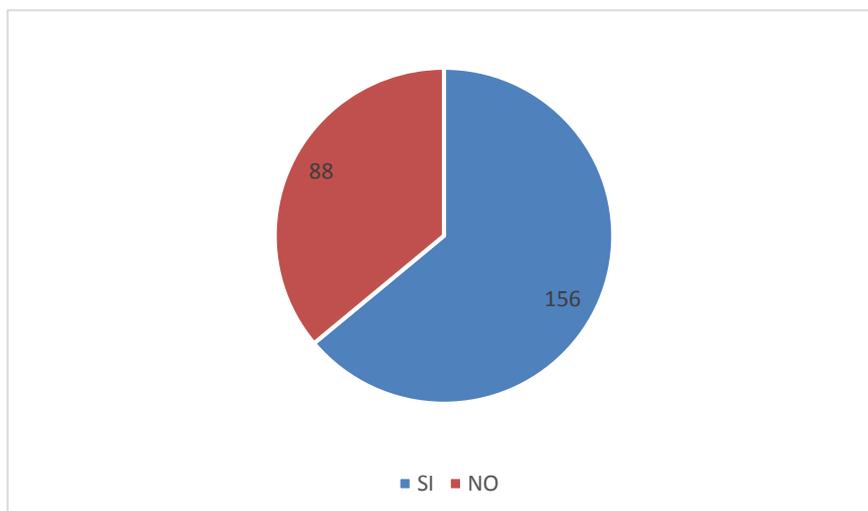
El tipo de tramitación más habitual ha sido el “ordinario”, utilizado en 159 de los expedientes frente a 83 “urgentes”. Y el procedimiento, el “abierto”, utilizado en 148 de los pliegos analizados, frente a 60 “negociados sin publicidad” y 38 “negociados con publicidad”.

Figura 4: Tipos de procedimiento de contratación utilizados



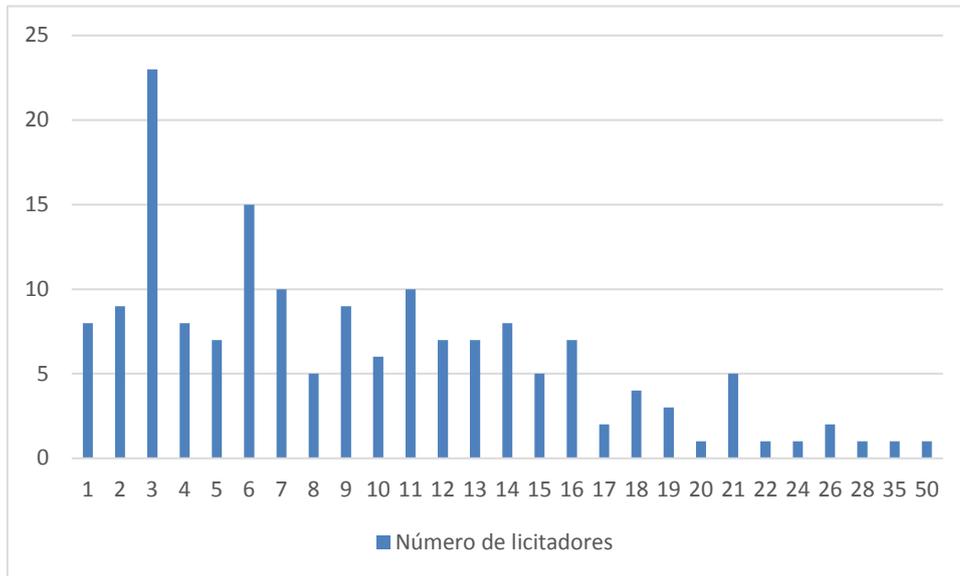
Otra característica registrada ha sido la disponibilidad o no del proyecto técnico en el expediente facilitado, que ha sido positiva en el 64 % de los casos.

Figura 5: Disponibilidad de proyecto técnico en el expediente público



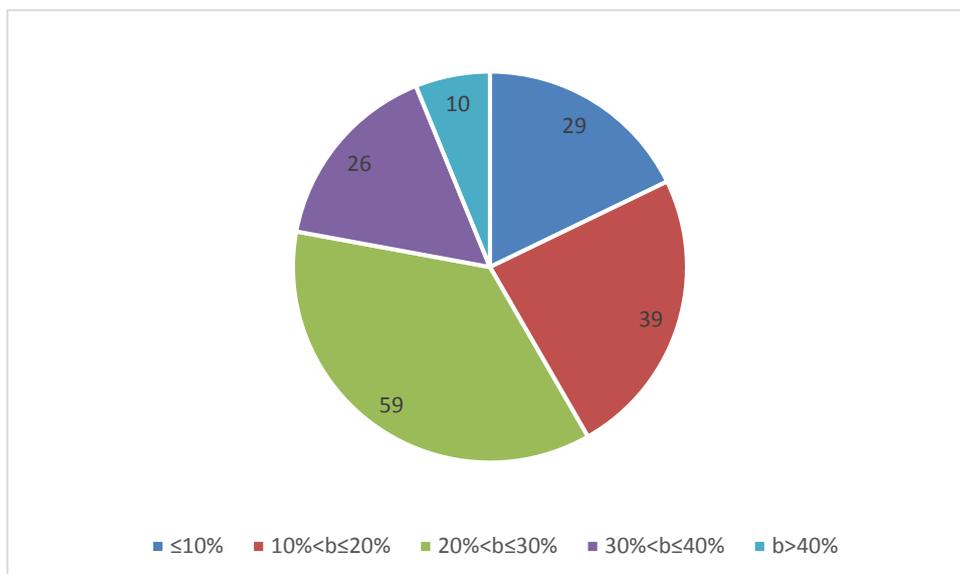
También se ha contabilizado, cuando dicha información estaba disponible, el número de licitadores presentados a cada concurso, siendo la media de 9,5. El contrato con mayor número de candidatos fue la construcción de una vía verde en el T.M. de Alicante, al que se presentaron 50. En el extremo opuesto, el número de concursos al que se presentó un único candidato fue de 8.

Figura 6: Frecuencia de los diferentes números de licitadores presentados



Un dato sin duda de particular relevancia es la baja media que presentaron los contratos adjudicados analizados, que ha resultado del 21,3%; baja que habría podido ser considerada como temeraria según muchos pliegos. Como dato anecdótico, la baja máxima adjudicada ha sido del 51%, correspondiente a la “Demolición de las edificaciones anexas al matadero sito en Avda. Elche, 145, de Alicante”.

Figura 7: Distribución del número de contratos adjudicados en función del porcentaje de baja



Para sistematizar el análisis de los tipos de contratos analizados ha sido de gran utilidad la recopilación del código CPV (vocabulario común de contratos públicos) y su

descripción, aunque se ha detectado la utilización en ocasiones poco rigurosa o confusa de dicha codificación. Así, por ejemplo, bajo el epígrafe “45000000-7, Trabajos de construcción” se han encontrado contratos de construcción de nichos o de urbanización. De igual modo un proyecto de construcción de nichos ha sido clasificado bajo tres epígrafes: cementerio, trabajos de hormigonado y trabajos de albañilería.

Figura 8: Frecuencia de aparición de los tipos de contrato más habituales

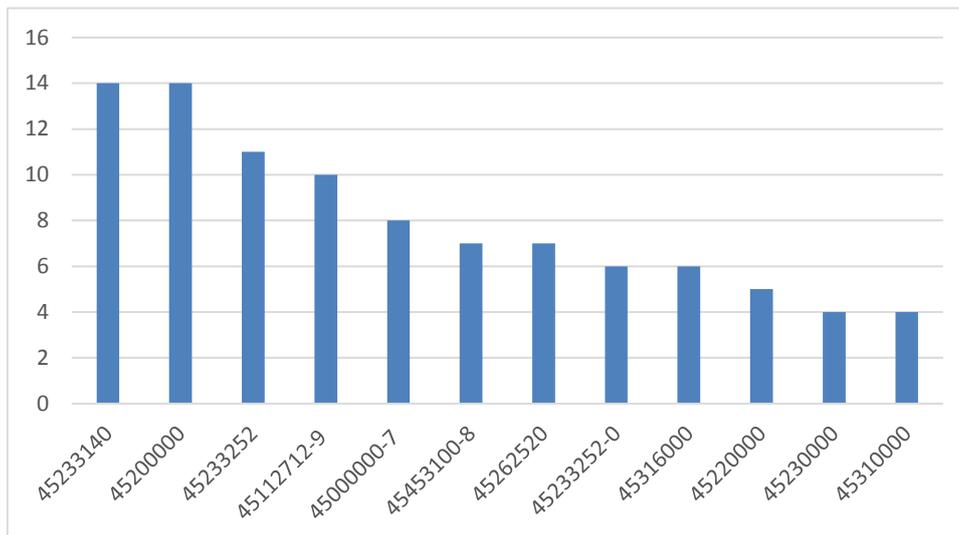


Tabla 2: Códigos CPV para los tipos de contrato más frecuentes

CPV	Tipo de contrato
45233140	Obras viales
45200000	Trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil
45233252	Trabajos de pavimentación de calles
45112712-9	Trabajos de paisajismo en jardines
45000000-7	Trabajos de construcción
45453100-8	Trabajos de reacondicionamiento
45262520	Trabajos de albañilería
45233252-0	Trabajos de pavimentación de calles
45316000	Trabajos de instalación de sistemas de alumbrado y señalización
45220000	Obras de ingeniería y trabajos de construcción
45230000	Trabajos de construcción de tuberías, líneas de comunicación y líneas de conducción eléctrica, de autopistas, carreteras, aeródromos y vías férreas; trabajos de explanación
45310000	Trabajos de instalación eléctrica
45233140	Obras viales

3.2 Sistema y criterios de adjudicación

Respecto al sistema de adjudicación, se utilizaron “varios criterios” en el 63 % de los casos frente al 37% para “un solo criterio” (el económico por ley en ese caso). Cabe mencionar al respecto que la nueva LCSP sigue permitiendo la utilización de un único criterio relacionado con el precio o coste pero exige, en ese caso, una justificación previa en el expediente de contratación.

Figura 9: sistema de adjudicación

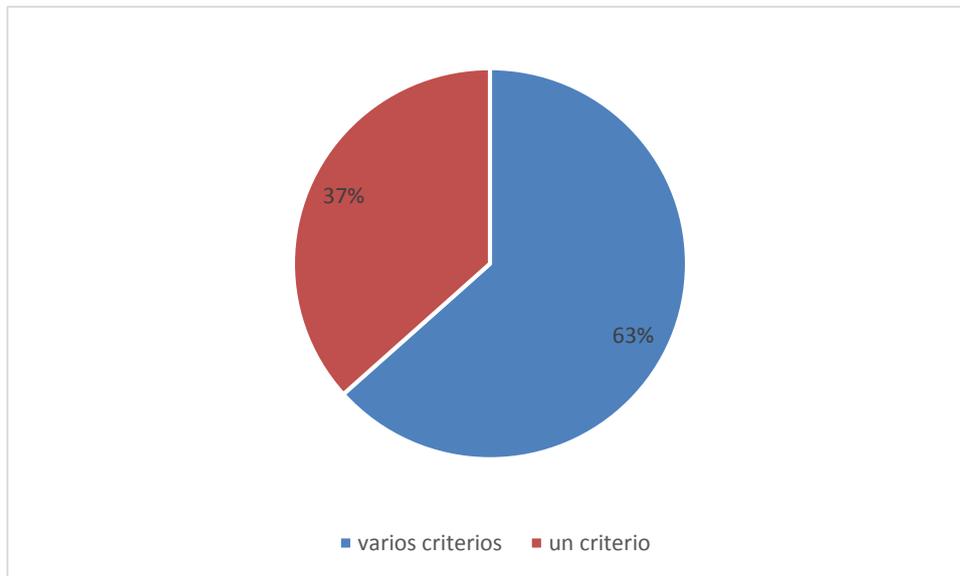
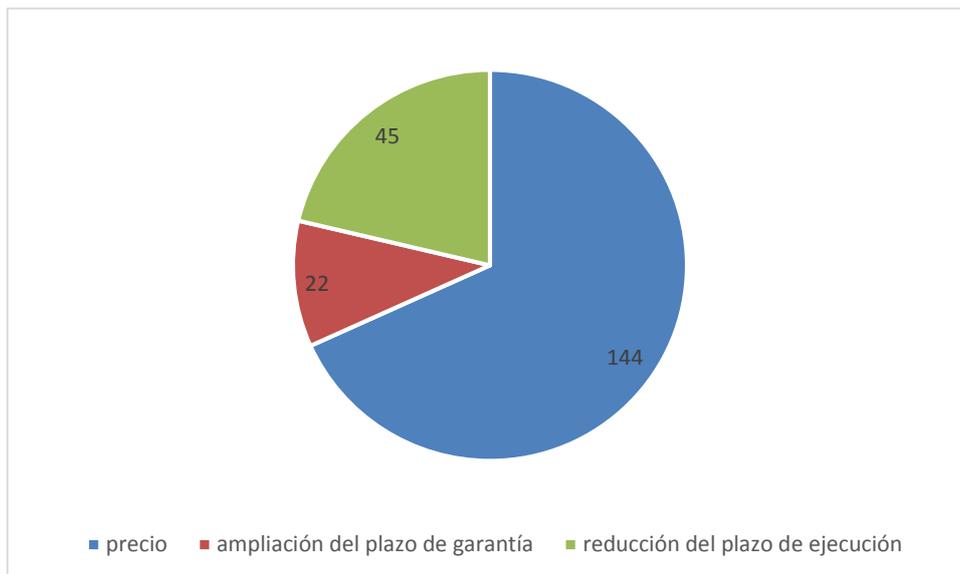
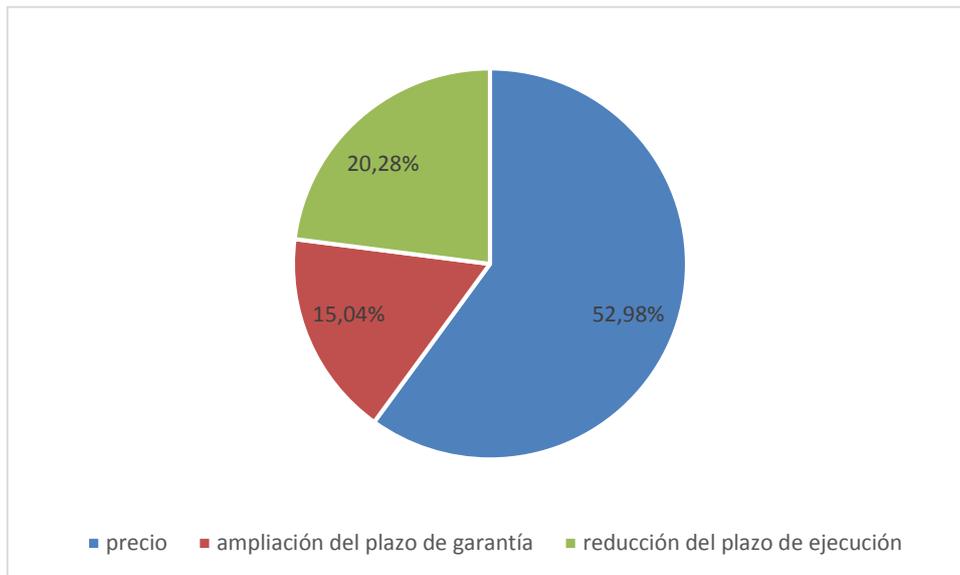


Figura 10: Frecuencia de utilización de los principales criterios



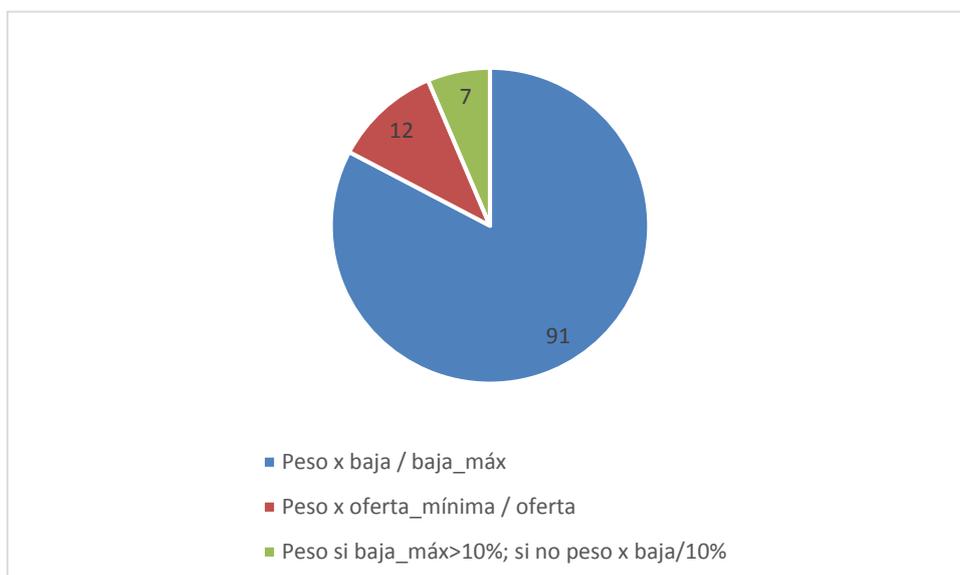
En los 147 contratos en los que se utilizaron varios criterios de selección de adjudicatario, se ha analizado qué criterios fueron los más frecuentemente empleados y con qué pesos. Los principales con diferencia fueron el precio, la ampliación del plazo de garantía y la reducción del plazo de ejecución, con los pesos respectivos indicados en la Figura 11.

Figura 11: Pesos medios utilizados en los pliegos para los criterios más frecuentes



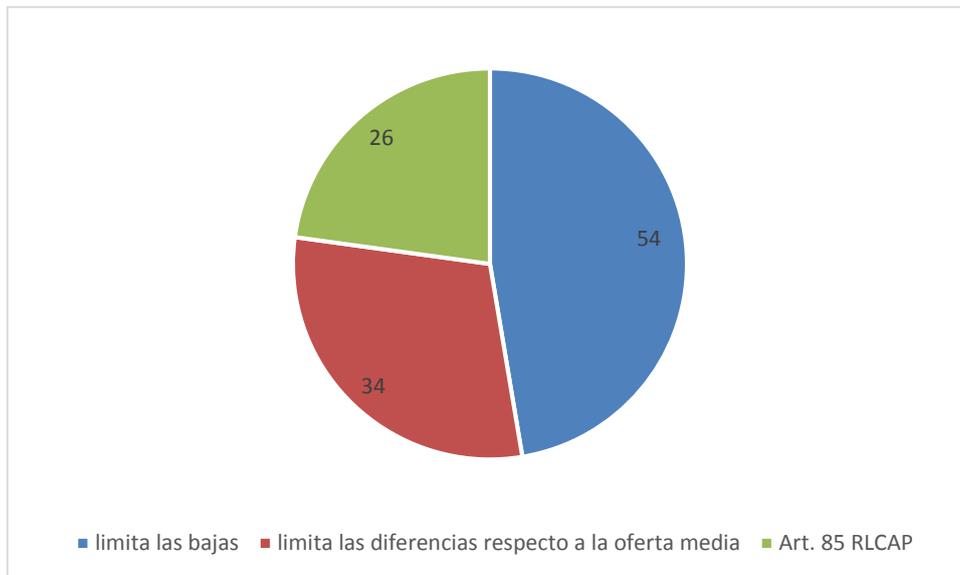
La fórmula económica mayoritariamente empleada para valorar el criterio económica ha sido la regla de tres simple directa sobre la baja ($\text{Peso} \times \text{baja} / \text{baja_máxima}$), seguida de la denominada proporcional inversa ($\text{Peso} \times \text{oferta_mínima} / \text{oferta}$) y, en tercer lugar, una variante de la primera.

Figura 12: frecuencia de uso de las principales fórmulas económicas



Respecto a la consideración de ofertas como anormales o temerarias, la expresión mayoritariamente empleada ha sido la que limita las bajas ofertadas a un valor entre 3 y 15 (según casos) puntos superior en a la media aritmética de las bajas de todas las ofertas. Seguidamente, aquella que descarta las ofertas de importe superior (o inferior) a la media aritmética de las ofertas admitidas en más de entre 5 y 25 puntos porcentuales. Y en tercer lugar la indicada en el Artículo 85 del ya derogado Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que limita las diferencias máximas entre las ofertas o sus medias en porcentajes diferentes en función del número de licitadores.

Figura 13: número de contratos que emplean los criterios de temeridad más frecuentes



5. Conclusiones

La contratación de obra pública en los países desarrollados constituye un pilar fundamental de sus economías. En España, tras la paulatina superación de la crisis económica reciente, las cifras de negocio van recuperando los valores habituales.

Los tipos de obras más frecuentes han sido, por ese orden, obras viales, trabajos generales de construcción de inmuebles y obras de ingeniería civil, trabajos de pavimentación de calles, y trabajos de paisajismo en jardines. Para esta clasificación han supuesto de gran ayuda los códigos CPV, si bien se ha detectado una aplicación poco rigurosa o ambigua en algunos casos.

Entre los distintos resultados obtenidos destaca una baja media de los contratos adjudicados del 21,3%, relativamente elevada considerando que el presupuesto medio de los pliegos analizados es de 271.222,15 €. El número medio de licitadores presentados ha sido de 9,5, cifra que resulta razonablemente elevada.

Respecto al sistema de adjudicación, en el 63 % de los casos se utilizaron “varios criterios” lo que está en consonancia con la recomendación de la nueva LCSP. Sin embargo, los criterios mayoritariamente empleados en estos casos han sido el precio, el plazo de ejecución y el plazo de garantía, apareciendo todavía de forma muy residual aspectos medioambientales o sociales que pretende fomentar la nueva Ley.

La fórmula económica mayoritariamente empleada para valorar el criterio económico ha sido la regla de tres simple directa sobre la baja, menos cuestionada que la de proporcionalidad inversa, que atenúa significativamente las diferencias entre las ofertas.

Finalmente, quiere incidirse en que, para el estudio de las particularidades de este tipo de contratos, resulta esencial poder contar con información accesible en repositorios. En la actualidad, existen bases de datos comerciales que recopilan de manera estructurada datos de concursos en licitación, sin embargo no recogen históricos de concursos adjudicados ni resultados de adjudicación (número de licitadores presentados, clasificación, presupuesto de adjudicación, etc.). Por dicho motivo, para la elaboración de este trabajo se ha debido hacer un exhaustivo trabajo de recopilación de pliegos en distintas plataformas y posterior estructuración y análisis de la información. Con la reciente entrada en vigor de la nueva LCSP, todos los

concursos deberán alojarse manera obligatoria en la Plataforma de Contratación del Sector Público, lo que sin duda facilitará en buena medida la recopilación de datos.

6. Referencias

- España. (2011). "Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de Noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público". Boletín Oficial del Estado, 16 de Noviembre de 2011, núm. 276, p.117729-117914.
- España. (2017). "Ley 9/2017, de 8 de Noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de Febrero de 2014". Boletín Oficial del Estado, 9 de Noviembre de 2017, núm. 272, p.107714-108007.
- Fuentes-Bargues, J. L., González-Gaya. C. (2013). Análisis del sector construcción español a partir de sus principales magnitudes económicas. Actas del XVII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos, AEIPRO, Logroño, 434-446.
- Ministerio de Fomento [En Línea]: Información para el Ciudadano / Información Estadística / Licitación Oficial en Construcción. Disponible en: <<http://www.fomento.gob.es/BE/?nivel=2&orden=01000000>>. Acceso: Marzo 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2015). Public Procurement for Sustainable and Inclusive Growth. Enabling reform through evidence and peer reviews. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/ethics/Public-Procurement-for%20Sustainable-and-Inclusive-Growth_Brochure.pdf>. Acceso: Marzo 2018.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). Public Procurement for innovation: good practices and strategies. OECD Publishing, Paris.
- Pellicer Armiñana, E., Catalá Alis, J., Sanz Benlloch, A. (2003). Alternativas de colaboración entre las administraciones públicas y las empresas privadas en el proceso proyecto-construcción. Actas del VII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos, AEIPRO, Pamplona, 11-20.
- Plataforma de Contratación del Estado (PCE) [En línea]. Disponible en: <<http://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>>. Acceso: Marzo 2018.
- Plataforma de Contratación de la Generalitat Valenciana [En línea]. Disponible en: <<http://www.contratacion.gva.es/WebContrataP/filtro.jsp?MODO=P>>. Acceso: Marzo 2018.
- Portal Estadístico de la Generalitat Valenciana [En línea]. *Información Estadística / Datos estadísticos Básicos / Datos Estadísticos de la Comunitat Valenciana / Municipios y Comarcas*. Disponible en: <<http://www.pegv.gva.es/dbcv>>. Acceso: Enero 2018.
- Unión Europea, 2001. COM (2001) 274 final. Comunicación interpretativa de la comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y las posibilidades de integrar los aspectos medioambientales en la contratación pública.
- Unión Europea. (2014a) "Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE". Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de Marzo de 2014, L94 p. 65-242.

Unión Europea. (2014b) "Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de Febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión". Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de Marzo de 2014, L94, p.1-64.

Unión Europea. (2014c) "Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de Febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE". Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de Marzo de 2014, L94, p.243-374.

Unión Europea. (2014d) "Directiva 2014/55/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de Abril de 2014, relativa a la facturación electrónica en la contratación pública". Diario Oficial de la Unión Europea, 6 de Mayo de 2014, L133, p.1-11.

Agradecimientos

Este trabajo surge como resultado del proyecto GV/2017/027: Análisis de la Contratación Pública Verde (CPV) de Obras en la Comunidad Valenciana y Desarrollo de Indicadores para su Evaluación, aprobado en la convocatoria de Proyectos I+D+i para Grupos de Investigación Emergentes 2017 de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana.