

## **LICITACION OFICIAL EN ESPAÑA 1989-1998**

*Isabel Novo Corti*

Profesora del Departamento de Análisis Económico de la Universidad de A Coruña y profesora de la Cátedra Jean Monnet de Economía Industrial Europea.

### **Resumen:**

Se presenta un repaso de la evolución de la licitación oficial en España en el período 1989-1998, desde distintas perspectivas, analizando la importancia cuantitativa de la licitación pública, por lo que a volumen de negocios se refiere. Se estudia también el contrato de obras y los procedimientos de selección de contratistas así como las formas de adjudicación de los contratos. A continuación se plantean diversas ópticas desde la cuales se puede estudiar la licitación pública, analizando los diferentes agentes contratantes, la tipología de obra y la licitación por Comunidades Autónomas. Finalmente se estudian la evolución reciente y la situación actual de las distintas obras realizadas, tanto en ingeniería civil como en edificaciones, concluyendo que las obras que mayor volumen de contratación presentan son las de ingeniería civil, especialmente el apartado referente a carreteras.

## **LICITACION OFICIAL EN ESPAÑA 1989-1998:**

### **Introducción**

Una de las parcelas importantes dentro de la actividad económica es aquella dedicada a la construcción, de la cual suponen una parte nada despreciable las obras contratadas por la Administración Pública.

Las características de este mercado son por otra parte interesantes, por tratarse no sólo de un monopolio de demanda, donde un único comprador decide como distribuir sus adquisiciones entre los diferentes vendedores u oferentes, sino también de un sistema de distribución de un presupuesto público donde dichas compras se efectúan generalmente mediante concursos o subastas, siendo muy pocas y de cuantía no muy elevada, las adquisiciones efectuadas mediante el procedimiento de adjudicación directa.

Como estudiosos del análisis económico no nos dejan indiferentes el amplio abanico de cuestiones que este tipo de estructuras de mercado pueden sugerir, por el contrario nuestra curiosidad se ve fuertemente estimulada por el extenso campo que se vislumbra,

bien sea desde el punto de vista de la oferta planteándose como se efectúan las propuestas de precios por parte de las empresas, como desde el punto de vista de la demanda al centrarse en que parámetros se basa el comprador para determinar cual será la empresa adjudicataria, o incluso con un enfoque más genérico que se pregunte en que medida la estructura del sector puede ser alterada según los comportamientos de la demanda y hasta que punto puede resultar conveniente. Es esta la razón que nos mueve a plantearnos un estudio sobre la licitación de obras públicas, que abordaremos inicialmente con un acercamiento a la magnitud del asunto.

### **Importancia relativa de la licitación pública**

Por las razones apuntadas anteriormente, consideramos interesante cuantificar relativamente la magnitud de las transacciones económicas que se encuadran dentro del capítulo objeto de estudio. La Licitación oficial se recoge en publicaciones diversas como son el Boletín Oficial de Estado, en los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas o en los Boletines Oficiales Locales.

A partir de dichas publicaciones, el Ministerio de Fomento elabora una serie de tablas estadísticas en las cuales se aportan datos a nivel nacional y de Comunidades Autónomas, en las cuales nos hemos basado para elaborar este apartado<sup>1</sup>.

Como referencia comparativa, podemos señalar que la licitación oficial en 1998 fue de 2.652,3 miles de millones de pesetas, lo que representa algo más del 3 % del PIB español en ese año<sup>2</sup> y un 43,85 % del total del sector de la construcción en España<sup>3</sup>; o bien citar como ejemplo, que la licitación oficial supone el 7,6 % de los presupuestos generales del Estado<sup>4</sup>.

A la vista de estas cifras<sup>5</sup> se pone de manifiesto la importancia económica de la licitación oficial en España, lo que a nuestro juicio merece un espacio dentro del análisis económico.

---

<sup>1</sup> Licitación oficial en construcción, año 1998. Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento. Centro de Publicaciones, 1999.

<sup>2</sup> El PIB español en 1998 fue de 86.969 miles de millones de pesetas. Fuente: Cuentas Nacionales INE.

<sup>3</sup> El sector de la Construcción facturó 6.048 miles de millones de pesetas en 1998. Fuente: Cuentas Nacionales INE.

<sup>4</sup> Los Presupuestos Generales del Estado en 1998 fueron de 34.857.482 millones de pesetas.

<sup>5</sup> Como otros referentes podemos citar que supone 1,35 veces el gasto en educación (que fue de 1.965.060 millones de pesetas), 26 veces el presupuesto de cultura (102.177 millones de pesetas),

## **El contrato de obras. Los procedimientos de selección de contratistas y las formas de adjudicación de los contratos**

### *El contrato de obras*

El contrato de obras, sin duda la figura contractual mas definida en el ámbito administrativo – Cazorla Prieto, L.M. (1979) –, es aquel que tiene por objeto la construcción, reforma, reparación, conservación o demolición de un bien inmueble o la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancias del suelo o subsuelo de la Administración a cambio de un precio.

“El precio alzado, que es la prestación que la Administración debe en el contrato, ha de notarse que es excepcional que se exprese en un precio único global por el conjunto de la obra – García de Enterría y Ramón Fernandez (1997) –, lo normal es el sistema de precios unitarios o por unidades de obra, que consiste en asignar un precio separado a cada una de las unidades de obra en que se descompone el proyecto, de modo que el presupuesto se forma aplicando esos precios al conjunto de unidades de obra que el proyecto prevé más las partidas globales. Es un sistema este de la descomposición del precio en precios unitarios que tiende a hacer posible un control más efectivo y analítico de la ejecución de la obra, al que se conecta el sistema de programa de trabajos y de pagos parciales, y que de hecho es utilizado también para los contratos privados de obras de cierto volumen.

De esta concepción tradicional del contrato de obras se aparta parcialmente la modalidad introducida en la Ley 13/1996 referente al abono total del precio, en el que monto total del contrato de obra será satisfecho por la Administración mediante un pago único en el momento de la finalización de la obra, lo que comporta la obligación del contratista de financiar la construcción, adelantando las cantidades necesarias hasta que se produzca la recepción de la obra terminada.

La introducción de esta nueva modalidad, que se explica en el contexto de la política presupuestaria restrictiva puesta en práctica con vistas a la integración en la Unión

---

8,5 veces el gasto en investigación técnica, científica y aplicada del Estado en 1998 (313.687 millones de pesetas), 3,15 veces el presupuesto de defensa (842.009 millones de pesetas), 12,52 veces el presupuesto de justicia (211.801 millones de pesetas) o simplemente constatar que significa 0,68 veces el presupuesto de sanidad (3.905.327 millones de pesetas), entre otras cifras que resultan ilustrativas de la importancia de la cuestión que vamos a tratar.

Económica y Monetaria Europea supone, naturalmente, la inexigibilidad del requisito general de la existencia de crédito presupuestario bastante y obliga a incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares las condiciones específicas de financiación, así como, en su caso, la capitalización de sus intereses y liquidación, condiciones estas que lógicamente, habrán de ser debidamente ponderadas en el proceso de selección de contratista”.

El Real Decreto de 16 de mayo de 1997, dictado en desarrollo del precepto legal que ha introducido esta nueva modalidad, declara aplicable esta a los contratos que tengan por objeto la construcción de infraestructuras de carreteras, ferroviarias, hidráulicas, en la costa y medioambientales, cuyo importe supere los cuatro millones de pesetas para las carreteras<sup>6</sup>. Precisa igualmente que el pago del precio, a realizar en el momento de la recepción de la obra terminada, podrá fraccionarse en anualidades hasta un máximo de diez.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ha incluido dentro de la regulación del contrato de obras, como una modalidad del mismo, el contrato de concesión de obras públicas, que es una figura más compleja, porque la contraprestación de la obra pública no es simplemente un precio alzado a precibir en los términos ya vistos por el contratista, sino el derecho que se reconoce a éste a explotar la obra construída durante un cierto tiempo, o bien una mezcla de ambas cosas (derecho de explotación y precio), lo que configura una mezcla de contrato de obra pública y de gestión de servicio público, como la propia norma subraya al decir que este contrato queda sujeto a las normas generales de los contratos de obra y remitir luego al concesionario, en cuanto a la explotación de la obra por el construída a lo dispuesto para los concesionarios de los servicios públicos.

#### *Procedimientos de selección de contratistas y formas de adjudicación de los contratos*

La Administración sólo excepcionalmente puede efectuar por sí o producir los bienes que necesita; ha de acceder al mercado para obtener un contratista capaz de efectuar las prestaciones que el interés público demanda. De aquí que se arbitren una serie de procedimientos para determinar en cada caso cual será el contratista más idóneo – Martín Mateo, R. (1989) –. Esta aspiración no es exclusiva de la Administración, también opera en

---

<sup>6</sup> Las restantes obras son tres millones en el segundo y tercer casos y un millón en las indicadas en último lugar.

medios privados; se trata de averiguar como está el mercado, quien puede suministrar la oferta más ventajosa.

En las empresas privadas esto es también habitual, aunque sin la sujeción a cauces formales. Cuando una empresa necesita realizar una obra, hace conocer sus propósitos a todas las empresas que pueden colaborar con ella, y llega al conocimiento de con quien podrá contratar después de estudiar las ofertas recibidas.

La Administración no hace con ello nada excepcional, sino que se rige por los principios de una buena administración, lo que si es específico de la Administración es que debe dar análogas posibilidades a todos los que se encuentran en situación de contratar con ella, ya que la contratación administrativa se regirá por los principios de publicidad y concurrencia.

La selección de los contratistas privados por la Administración ha remitido siempre, como regla general, a fórmulas de licitación pública con las cuales pretendía garantizarse tanto la igualdad de los particulares como la obtención por la Administración, a través de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público.

Dichas fórmulas de licitación pública han partido tradicionalmente – García de Enterría, E. y Ramón Fernández, T. (1997) - del común respeto a los principios de publicidad de la licitación y secreto de las proposiciones y han diferido sólo en el mayor o menor automatismo de la adjudicación y en el detalle del procedimiento a seguir para llegar a ella. Inciamente, a raíz del Real Decreto de 27 de febrero de 1852, de Bravo Murillo<sup>7</sup> imperó la regla de la subasta necesaria, por entender que este procedimiento, dominado por un automatismo absoluto (adjudicación necesaria al mejor postor), garantizaba mejor que ningún otro las finalidades perseguidas por la licitación al eliminar toda discrecionalidad de la Administración y asegurar a ésta el mejor precio posible. Sin embargo, la complejidad creciente de la contratación administrativa y el acelerado proceso de tecnificación exigieron

---

<sup>7</sup> Norma con la que se inicia en nuestro derecho el proceso de formalización contractual sobre la base de dos preocupaciones fundamentales intimamente ligadas: de una parte, las de orden financiero y control del

gasto público, que determinaron, incluso, que el tratamiento legal del tema de la contratación de los entes públicos terminase situándose en el marco de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1850, cuyo capítulo V ha estado vigente con modificaciones diversas hasta 1965, y en las cuales se apoya todavía hoy el acusado protagonismo del Ministerio de Hacienda en esta materia; de otra, la de asegurar la libertad de concurrencia que no es sino una aplicación particularizada del principio de igualdad ante la ley y que tiene su expresión en la publicidad de la contratación y en los distintos sistemas de selección del contratista.

una atención cada vez mayor a los problemas de este orden (no siempre lo más barato es lo mejor) contribuyendo a relegar el procedimiento de subasta.

“En esta línea se instaló, en efecto, la precedente Ley de Contratos del Estado de 1965, cuya primera redacción redujo el tradicional automatismo de la subasta permitiendo al órgano de contratación apartarse de la adjudicación provisionalmente realizada al mejor postor en el acto público de apertura de pliegos cuando pudiera presumirse fundadamente que la proposición no pudiera ser normalmente cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias. Con ello la Ley citada trató acertadamente de cerrar el paso a licitadores poco escrupulosos que no dudaban en ofrecer lo que no podían cumplir con el sólo fin de desplazar a sus competidores y llevar a la Administración a soportar sus incumplimientos por la fuerza de los hechos consumados.

Junto a esta corrección la Ley de 1965 introdujo otra, consistente en situar en el mismo plano que la subasta el concurso-subasta, un procedimiento mixto de los dos tipos básicos, para la adjudicación del contrato de obras, eliminándola totalmente en beneficio del concurso en los contratos de gestión de servicios públicos de servicios y de suministros. Este proceso de marginación progresiva de la subasta se agudizó con la Ley de Reforma de 17 de marzo de 1973, que rompió su anterior equiparación con el concurso-subasta, situando a éste en primer término, salvo en los casos de proyectos de obras muy definidos y de ejecución sencilla”.

La obligada adaptación de nuestra legislación al ordenamiento comunitario europeo en 1986 como consecuencia de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea significó, al menos aparentemente, la vuelta a los viejos principios - Garrido Falla, F: (1992) – ya que supuso una rectificación radical del proceso descrito e hizo recuperar a la subasta su antiguo carácter de norma general para la adjudicación de los contratos de obras, relegando a un segundo lugar al concurso.

“La adaptación de 1986 eliminó formalmente también la figura del concurso-subasta, aunque permitió introducir en la subasta un trámite de admisión previa, mediante el cual la Administración, con anterioridad a la consideración de las proposiciones de los empresarios, podía excluir a aquellos que no cumplieran los requisitos previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares, lo que venía a satisfacer, en cierto modo, las mismas exigencias a las que pretendía dar respuesta la figura eliminada. Esta larga

evolución ha culminado con la nueva Ley de Contratos de Administraciones Públicas, que ha establecido un sistema que combina los procedimientos (abierto y restringido) y las formas de adjudicación (subasta y concurso) combinación que puede dar lugar, por tanto, a cuatro modalidades diferentes.

En el procedimiento abierto puede presentar una proposición cualquier empresario, en el restringido, en cambio, sólo pueden presentar proposiciones aquellos empresarios que hayan sido previamente seleccionado por la Administración a solicitud de los mismos. En uno y otro supuesto, la adjudicación del contrato puede hacerse por subasta o por concurso, en el primer caso la licitación versará sobre un tipo expresado en dinero y la adjudicación habrá de hacerse a favor del licitador que, sin exceder aquel, oferte el precio más bajo; en el segundo, en cambio, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el pliego, sin atender exclusivamente al precio de la misma y sin perjuicio del derecho de la Administración a declararlo desierto”.

El concurso puede ser utilizado en el contrato de obras cuando el precio no sea el único factor determinante y, especialmente, cuando los proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración o sean susceptibles de ser mejorados en sus condiciones técnicas o plazos de ejecución, así como en los casos en que la Administración facilite materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas o requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada. “En todos los casos, su característica esencial es su mayor flexibilidad, tanto para los licitadores como para la Administración, para los primeros porque les otorga una mayor libertad de configuración de sus proposiciones, al permitirles introducir variantes o alternativas, cuando las mismas respondan a requisitos o modalidades señalados en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Para la Administración porque no tiene que atenerse necesariamente al precio ofrecido y puede, en consecuencia, elegir la proposición que considere más ventajosa desde el punto de vista global”.

En la subasta, dado su automatismo característico, no se plantean problemas mayores, la adjudicación habrá de caer en el mejor postor, a menos que exista infracción del ordenamiento jurídico, o el órgano de contratación presuma fundadamente que la ejecución no pueda cumplirse como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias. En

este último caso se ha de estar a los criterios objetivos establecidos reglamentariamente y se ha de oír a todos los interesados, así como recabar el asesoramiento técnico correspondiente y, en su caso, el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. A la vista de todo ello, el órgano de contratación decidirá definitivamente sobre la existencia o no de temeridad y adjudicará el contrato a la mejor oferta que pueda ser cumplida a satisfacción de la Administración.

“En ambos casos, concurso y subasta, es posible utilizar el procedimiento restringido, en el que la Administración, de acuerdo con los criterios objetivos previamente establecidos en el pliego, cursa las invitaciones a participar en la licitación. Cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación, el contrato se perfecciona mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente cualquiera que sea el procedimiento o la forma de adjudicación el contrato se perfecciona mediante la adjudicación realizada por el órgano de contratación competente que es asistido por una mesa de contratación que preside el procedimiento, analiza la documentación presentada por los licitadores, solicita cuantos informes técnicos considere precisos y formula su propuesta de adjudicación, elevándola al órgano de contratación para la decisión correspondiente, si dicha decisión se aparta de la propuesta deberá incluir la motivación correspondiente.

La adjudicación del contrato ha de ser notificada a los participantes en la licitación, y después de formalizada, se ha de comunicar también al Registro Público de Contratos. Si el importe del contrato adjudicado es igual o superior a cinco millones de pesetas es también obligada la publicación en el Boletín Oficial del Estado y de las Comunidades Autónomas y la remisión al Diario Oficial de las Comunidades Europeas de un anuncio con el resultado de la licitación”.

### **La licitación pública por agente contratante**

#### *Situación actual*

El último año del que existen datos disponibles es 1998, durante el cual la distribución de los gastos totales por agentes contratantes arroja un saldo favorable a los Entes Territoriales – Comunidades Autónomas, Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y Ayuntamientos– que licitaron 1.855,70 miles de millones de pesetas de los 2.652,35



totales, lo que representa cerca del 70 % del total, frente al 27,5 % correspondiente a la Administración Central, que dispuso de 730,371 miles de millones de pesetas; el resto se distribuyó entre obras ejecutadas por Organismos Autónomos Comerciales, que manejaron un presupuesto de 13,281 miles de millones de pesetas (0,5 %), mientras que tan solo el 2 % restante a contratación de obras lo fue por parte de la Seguridad Social, lo que alcanza la cifra de 53 mil millones de pesetas.

### *Evolución reciente*

En este período, las contrataciones efectuadas por la Administración Central siempre han sido inferiores a las correspondientes a los Entes Territoriales, no obstante a partir de 1995 se incrementa esta diferencia, de modo que la primera representa un 27 % del total, frente a un 70 % para los segundos, que licitan más del doble de obras que la Administración Central.

Se detecta pues un cambio de tipo estructural –véanse cuadro 2 y gráfico 2– de la licitación oficial que se ha producido entre los años 1989 y 1998 como consecuencia fundamentalmente del crecimiento experimentado en la participación de los Entes Territoriales y la paralela pérdida sufrida con carácter general por la Administración Central y Seguridad Social y, en particular por sus principales agentes inversores, Ministerios de Fomento y Medio Ambiente, que de un peso conjunto del 38,5 % en 1989 han pasado al 19,5 % en 1997 y al 24,2 % en 1998. Esta transformación se debe fundamentalmente al proceso de transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas, aunque también se puede explicar en parte por la creación de nuevas Empresas, Sociedades y Entes Públicos que anteriormente ejercían actividades dentro de la Administración Central.

En la actualidad se ha roto la equiparación entre obras públicas y contrato administrativo de obras – Parada (1995) –. Una obra pública puede ahora realizarse, como ha ocurrido con muchas de las obras realizadas con motivo de los juegos olímpicos de Barcelona y de la Exposición Universal de Sevilla de 1992 a través de contratos civiles de obras, porque la Administración tomó forma en ambos casos de sociedades anónimas, renunciando al régimen exorbitante del contrato administrativo de obras. Frente a la solución de que todas las obras que se sufragan con fondos públicos o que terminan incorporándose al dominio público deberían regirse por las más exigentes reglas del derecho público y favorecerse su protección con reglas propias del contrato administrativo respecto al derecho civil subsiste,

después de la Ley de 1995, la posibilidad de inaplicación a buena parte de las obras públicas del régimen jurídico – administrativo propio de ellas.

### **Distribución de la licitación pública por tipología de obra**

#### *Situación actual*

En 1998 de los 2.652,3 miles de millones destinados a obras públicas, 732 se dedicaron a edificación (27,6 %) y 1.920 (72,4 %) a ingeniería civil, representando esta por tanto más de dos veces y media el monto del gasto en edificación; tal como se aprecia en el cuadro 3 y en el gráfico 3.

De los 1.920,3 miles de millones de pesetas destinados a ingeniería civil, 1.099,008 miles de millones se destinaron a carreteras, lo que representa un 57,2 % de la obra civil y un 41,4 % del total de obras contratadas por organismos públicos.

Si queremos trabajar en un campo homogéneo debemos elegir una de las dos cosas: edificación o ingeniería civil, dado el monto de estas dos partidas, la primera impresión nos impulsa a decantarnos por la segunda, si bien analizaremos antes la evolución temporal para poder tomar decisiones con apoyos más fundamentados.

#### *Evolución reciente*

Se aprecia en todos los años del período analizado una importancia claramente mayor de la licitación en obras de ingeniería civil, mostrándose una tendencia sostenida en el tiempo que, aunque con algunos altibajos –cuadro 4 y gráfico 4– finalmente parece apuntar hacia un ligero incremento de la misma.

En 1998 hemos visto una distribución del 72 % - 28 % de ingeniería civil y edificación, respectivamente, mientras que en los años 97, 96 y 95, por analizar simplemente los tres anteriores, es de 69 % - 31 %, 78 % - 22 % y 70 % - 30 %, respectivamente. Esto significa que aunque no se aprecia un crecimiento estable de las obras de ingeniería civil sobre las de edificación, si se puede concluir que al menos se mantienen las diferencias iniciales.

Señalábamos anteriormente que para estudiar la licitación pública es conveniente eliminar, en la medida de lo posible, las distorsiones originadas por la heterogeneidad de las obras abarcadas. A la vista de estos datos y, teniendo presente no sólo las diferencias sustanciales existentes entre ellas, sino también la magnitud de las mismas, hemos decidido centrar nuestro trabajo en la segunda de las categorías citadas, es decir en ingeniería civil.

Esto no significa que no tengamos en mente las posibles heterogeneidades que dentro de este tipo de obras puedan surgir, solamente denota la intención de seguir un camino en cuyo transcurrir posiblemente encontraremos diferentes senderos que nos obligarán de nuevo a elegir, afrontando de este modo la toma de nuevas decisiones, lo que no impide que por el momento centremos nuestro análisis en las obras de ingeniería civil.

### **Licitación obras de ingeniería civil**

#### *Situación Actual*

Analizando la distribución de las construcciones de ingeniería civil en sus diferentes tipos durante el año 1998 –cuadros 5 A y 5 B–, observamos diferencias sustanciales entre unos y otros. El apartado correspondiente a carreteras absorbe más de la mitad del presupuesto total (57,23%), constituyendo por tanto el tipo de obra civil más importante por lo que a su cuantía se refiere, esto significa que aun sumado el resto de las obras de ingeniería civil constituyen menos de la mitad del total, tal como se aprecia en el gráfico 5 donde las carreteras se representan en el espacio granulado; el siguiente tipo de obra en importancia serían las urbanizaciones, que de todos modos sólo representan el 11 % del total de ingeniería civil y menos del veinte por ciento del monto total destinado a carreteras.

#### *Evolución Reciente*

El importante peso de la construcción de carreteras detectado en 1998 se confirma como tendencia general en el período 1989 –1998 sometido a estudio –cuadros 6 A y 6 B–, donde representa el 59%, 45%, 45%, 59%, 51%, 52%, 42%, 45%, 44% y el 57 % respectivamente. Es decir, que en el caso menos favorable para las carreteras,

correspondiente a 1995, estas representan el 42 % de la totalidad de obras de ingeniería civil, lo que constata la importancia de las mismas y las pone claramente como la construcción más importante dentro de la tipología que estamos analizando.

A la vista de estos datos hemos percibido dos cuestiones importantes que han determinado nuestra decisión última de centrar nuestro estudio en la licitación de carreteras. Por una parte las diferencias significativas en los tipos de construcciones que el apartado “ingeniería civil” abarca, ya que no se nos escapa que la realización de puertos y canales de navegación, infraestructuras ferroviarias, obras de regadío, saneamientos, urbanizaciones, instalaciones deportivas, carreteras, encauzamiento y defensas, etc. son procesos ciertamente heterogéneos, aunque puedan tener ciertos puntos comunes.

Si nuestra intención es estudiar un sector homogéneo, donde poder dar un tratamiento similar –al menos en el aspecto referente a costes de producción y estrategias de comportamiento empresarial– es complicado alcanzar nuestro objetivo con todo este conglomerado de diferentes construcciones, por esta razón hemos decidido centrar nuestro análisis en una sola de estas categorías.

La segunda cuestión a plantearse es cual de las obras va a ser la elegida, en este sentido los datos nos han simplificado la tarea, pues su simple observación apunta con claridad –tal como se ha puesto de manifiesto– hacia las carreteras como la más relevante del conjunto.

Al objeto de clarificar y sobre todo simplificar lo apuntado en párrafos anteriores se recoge en el cuadro 7 – gráfico 6 – el volumen de construcción en carreteras y se engloban el resto de las obras de ingeniería

La proporción que representa la construcción de carreteras, tanto con respecto a la licitación de obras de ingeniería civil como con respecto a la licitación global en España en el espacio temporal considerado y en el promedio del mismo se refleja en el cuadro 8 así como en el gráfico 7 donde se representa el peso relativo del tipo de construcciones seleccionado ( 51 % de las obras de ingeniería civil y 41 % de la totalidad de las obras licitadas. Se pone en evidencia nuevamente la importancia del sector que hemos elegido para elaborar nuestro estudio.

## **Distribución de la licitación pública por sistemas de contratación**

Los órganos de contratación utilizarán normalmente la subasta y el concurso como formas de adjudicación, acudiendo la utilización del procedimiento negociado únicamente en cuando lo determine la Ley. En cualquier caso, deberá especificarse la elección del procedimiento y forma utilizadas.

Como ya se ha visto anteriormente<sup>8</sup>, la norma que regula los contratos de la Administración Pública<sup>9</sup>, establece<sup>10</sup> un sistema que combina los procedimientos de contratación, abierto y restringido, con las formas de contratación, subasta y concurso; en consecuencia, con éste sistema se originan cuatro modalidades diferentes. En determinados casos muy concretos puede utilizarse el procedimiento negociado<sup>11</sup>.

Para proceder a la adjudicación de una subasta, la Mesa de Contratación calificará previamente los documentos presentados en tiempo y forma y procederá, en acto público, a la apertura de las ofertas admitidas y a la propuesta al órgano de contratación de la adjudicación del contrato al postor que oferte el precio más bajo, aunque la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno a favor del empresario propuesto, frente a la Administración, mientras no se le haya adjudicado el contrato por acuerdo el órgano de contratación.

El acuerdo del órgano de contratación se acomodará a la propuesta, excepto cuando la Mesa de Contratación haya efectuado la propuesta con infracción del ordenamiento jurídico, en cuyo caso la convocatoria quedará sin efecto. Se exceptúa el supuesto de que la infracción afecte exclusivamente al licitador en cuyo favor se realiza la propuesta, en el que la adjudicación deberá tener lugar a favor del siguiente postor no afectado por la infracción; también se exige al órgano de contratación de acomodarse a la propuesta de la

---

<sup>8</sup> Véase epígrafe 2.4.2. de este mismo capítulo.

<sup>9</sup> Los contratos de las Administraciones Públicas vienen regulados por la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y sus posteriores modificaciones y reformas, establecidas en las Leyes 9/1996, 12/1996, 13/1996, 66/1997, 50/1998, 46/1998 y 53/1999. El texto refundido de la Ley se publicó mediante el Real Decreto 2/2000 de 16 de junio.

<sup>10</sup> Nótese que la Ley 13/1995 introdujo ciertas modificaciones respecto a la normativa anterior que afectarían a la segunda mitad del período en este estudio considerado. Para ver una breve evolución histórica del contrato de obras véase epígrafe 2.3.1. de este capítulo.

<sup>11</sup> El procedimiento negociado sólo procederá en los casos determinados en el libro II de la Ley 13/1995 para toda clase de contratos.

Mesa de Contratación cuando aquel presuma con fundamento que la proposición no pueda ser cumplida como consecuencia de bajas desproporcionadas o temerarias.

En resumen, el órgano de contratación, a la vista de los informes oportunos, acordará la adjudicación a favor de la proposición con precio más bajo que pueda ser cumplida a satisfacción de la Administración y, en su defecto, al mejor postor no incurso en temeridad, justificando su decisión ante el Comité Consultivo para los Contratos Públicos de la Comisión de la Comunidad Europea, si el anuncio de la licitación hubiese sido publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas.

En relación con los concursos la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señala que se adjudicarán por concurso aquellos contratos en los que la selección del empresario no se efectúe exclusivamente en atención a la oferta cuyo precio sea más bajo y, en particular en los siguientes casos:

- a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente por la Administración y deban ser presentados por los licitadores.
- b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación aprobada por la Administración es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.
- c) Aquellos para la realización de los cuales facilite la Administración materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.
- d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

Los criterios para la adjudicación de un concurso serán objetivos, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad, la rentabilidad el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, etc., estos criterios se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares del concurso y serán

indicados por orden decreciente de importancia, así como por la ponderación que se les atribuya; podrán concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar en el pliego de cláusulas administrativas particulares los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias.

Los preceptos relativos a la celebración de la subasta regirán también para el concurso, excepto en lo que sea exclusivamente aplicable a aquella forma de adjudicación.

La entrada en vigor de *la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas* supuso ciertas modificaciones que afectarían a la segunda mitad del período considerado y que posiblemente se pongan de manifiesto al analizar los datos.

#### *Situación Actual*

En el último año considerado el procedimiento de contratación más utilizado ha sido el Concurso – véanse cuadro 9 y gráfico 9 – que supone un mas del 80 % de las licitaciones totales, mientras que el procedimiento negociado es el menos utilizado, representando solamente el 5,7 %. Por lo que a subastas se refiere no es un procedimiento muy utilizado, ya que solamente representa el 13,5 %.

#### *Evolución reciente*

En el cuadro 9 y gráfico 9, se aprecia claramente la preponderancia del concurso como sistema preferido de contratación, si bien este dominio sobre el resto de los procedimientos se acentúa todavía más hacia el final del período, reafirmando su hegemonía, las subastas y procedimientos negociados permanecen a mucha distancia y aunque las primeras suponen un número mayor que los segundos, ninguno de ellos resulta demasiado relevante al compararlo con los concursos.

Las implicaciones obtenidas de los datos indican pues que el objeto de estudio debe dirigirse hacia los procedimientos de contratación por el sistema de concursos.

### *Otras cuestiones sobre la licitación pública*

Existen algunas cuestiones de tipo general que todavía no hemos abordado, pero que consideramos conveniente tener en cuenta, se trata de el período habitual de duración de las obras, las bajas promedio, etc., que expondremos someramente a continuación.

El período medio de las obras licitadas en 1998 ha sido de 20 meses. Atendiendo a la tipología de la obra, la duración media de las obras de edificación fue de 16 meses cuando las de ingeniería civil eran de 21 meses. Si centramos la atención en el agente contratante, la duración de las obras de la Administración Central fue de 29 meses, en tanto que las de los Entes Territoriales era de 16 meses, como consecuencia fundamentalmente de diferencias en las características físicas y económicas de las obras que ejecutan cada uno de los distintos agentes contratantes.

Este indicador que pudiera medir, a lo largo de su evolución temporal, el signo de eficiencia técnica de las empresas constructoras no coincide, en la mayor parte de los casos, como ya se ha señalado, con el plazo medio real de duración de las obras, fruto de una serie de circunstancias imprevistas, como pueden ser las climatológicas, falta de recursos presupuestarios, paralizaciones técnicas, dilaciones en la fase de comienzo de la obra, etc.

La fluctuación de esta variable a lo largo del período 1989-1998 ha sido frecuente, pero en líneas generales, su magnitud se mantiene próxima a los 19 meses para el total de la construcción, 15 a 17 meses para las obras de edificación y 20-21 meses para las de ingeniería civil.

La evolución de las bajas promedio indica un importante descenso desde 1992 en que se alcanza la cota máxima del 34,6 %. Esto indica que existe una tendencia a ofrecer precios más bajos.



Por lo que al presupuesto medio de las obras construidas en 1998 se refiere, señalaremos que ha sido de 97 millones de pesetas por obra.

Finalmente deseamos hacer mención a las actuaciones del GIF. El Real Decreto 13/1997 de 25 de abril aprobó el Estatuto del Ente Público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF) con el objeto de construir y, en su caso, administrar las nuevas infraestructuras ferroviarias que sean competencia del Estado y que expresamente le atribuya el Gobierno a propuesta del Ministerio de Fomento.

Dado que la importancia del GIF es creciente y *que las obras por él contratadas no están incluidas en la Estadística de Licitación Oficial*, se considera necesario tener en cuenta sus actuaciones para tener una visión más completa de las inversiones públicas en infraestructuras.

El GIF ha licitado en 1998 obras ferroviarias y actuaciones en geotecnia por valor de 134,7 miles de millones de pesetas (740 millones de pesetas en 1997), lo que ha supuesto un extraordinario crecimiento en el citado año.

Hemos hecho estas puntualizaciones como consideraciones generales, pero no perdemos de vista que en nuestro caso no representan repercusiones perceptibles, ya que no se trata de un organismo cuyo centro principal de actividad sea la construcción de carreteras y autopistas.

### **Licitación por Comunidades Autónomas.**

Sin necesidad de detenernos en un estudio pormenorizado de cada una de las comunidades autónomas, facilitamos en el cuadro 11 de la distribución de la licitación en 1998, así como la representación de la misma en el gráfico 10.

#### *Situación actual*

Durante 1998 se manifiestan como regiones con mayor nivel de contratación de obras públicas Cataluña y Madrid muy por delante del resto de las comunidades (representan entre las dos más de la cuarta parte de las licitaciones totales españolas), con niveles

medios se encuentran Castilla y León, Andalucía, Asturias y Canarias, entre otras; los menores valores de obras ejecutadas corresponden a Ceuta y Melilla, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra, Baleares, Extremadura y otras. Existen por tanto desigualdades bastante pronunciadas entre las distintas regiones, al menos por lo que a este año en concreto corresponde.

No obstante consideramos importante puntualizar la cautela con que debe manejarse un análisis como el que acabamos de plantear, debido a la importante restricción temporal a que está sujeto. No cabe duda de que este tipo de construcciones cuya ejecución se prolonga en el tiempo por lo general durante más de un año no puede valorarse por la licitación de un solo año ya que correríamos el riesgo de conclusiones incorrectas ante pequeñas adjudicaciones en un año que han sido precedidas por otras muy elevadas (ténganse presente los casos excepcionales de exposiciones universales, olimpiadas, etc.).

#### *Evolución reciente*

La evolución reciente indica distribuciones interregionales de los valores de licitación muy similares a los del último año estudiado en el apartado anterior. Se detecta sin embargo un incremento en las licitaciones andaluzas que hacen que esta región se sitúe de primera en el ranking, acumulando casi el 14 % de la licitación total; Cataluña y Madrid – que acumulan conjuntamente casi la cuarta parte del total (24 %)– siguen manteniendo unos privilegiados segundo y tercer puesto.

Si se consideran estas tres regiones conjuntamente se aprecia que abarcan cerca del 40 % de la contratación oficial de obras en el período que estamos analizando lo que sin duda representa una fuerte polarización hacia esas regiones.

Naturalmente existen unas razones de fondo que justifican estos datos: la Exposición Universal de Sevilla y las Olimpiadas celebradas en Barcelona, ambas en 1992, así como el proyecto Cartuja 93.

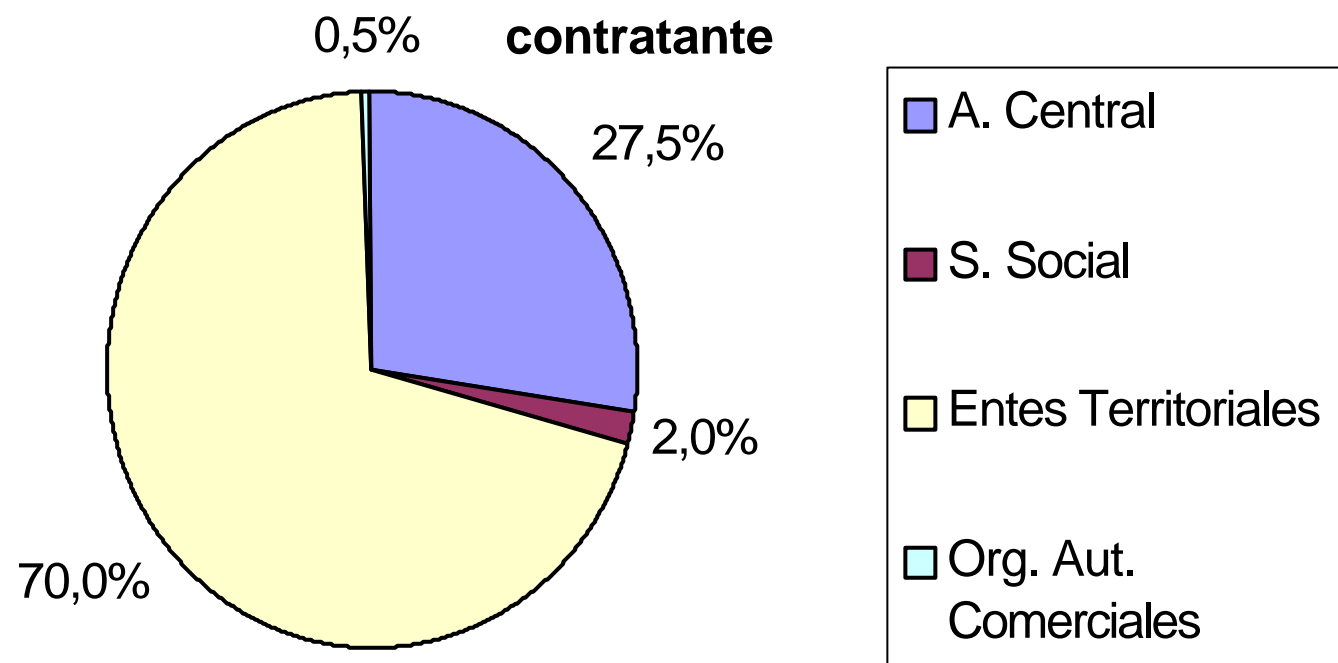
## **ANEXOS**

**CUADRO 1. LICITACION OFICIAL POR AGENTE CONTRATANTE. 1998.****TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS**

AÑO	TOTAL	ADMINISTRACION PUBLICA				ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES
		TOTAL	ADMINISTRAC. CENTRAL	SEGURIDAD SOCIAL	ENTES TERRITORIALES	
1998	2.652.350	2.639.069	730.371	52.997	1.855.701	13.281

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.*

**Gráfico 1. Licitación oficial por agente**



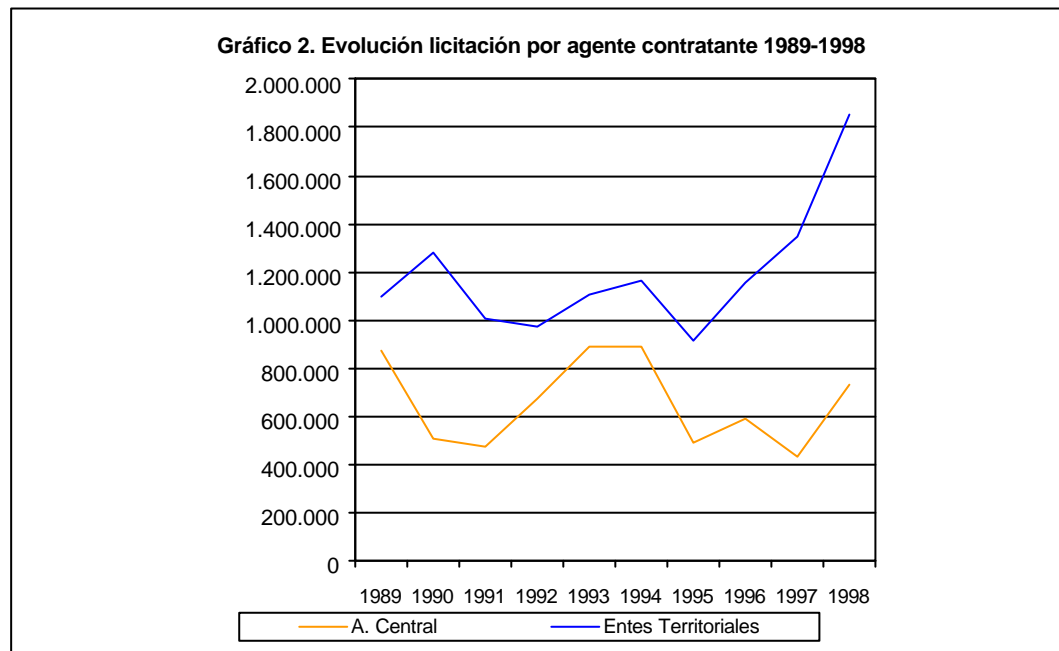
**CUADRO 2. LICITACION OFICIAL POR AGENTE CONTRATANTE.  
EVOLUCIÓN 1989-1998**

TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS

AÑO	TOTAL	ADMINISTRACION PUBLICA				ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES
		TOTAL	ADMINISTRACIÓN CENTRAL	SEGURIDAD SOCIAL	ENTES TERRITORIALES	
89	2.008.308	1.977.302	876.423	751	1.100.128	31.006
90	1.851.641	1.800.648	510.618	6.058	1.283.972	50.993
91	1.518.206	1.483.836	474.878	126	1.008.832	34.370
92	1.673.790	1.652.084	678.072	240	973.772	21.706
93	2.013.735	2.000.004	893.402	1.385	1.105.217	13.731
94	2.059.328	2.052.322	888.659	No disponible	1.163.663	7.006
95	1.432.893	1.413.337	492.738	6.254	914.345	19.556
96	1.767.925	1.751.564	586.790	9.367	1.155.407	16.361
97	1.805.348	1.789.068	428.824	14.134	1.346.110	16.280
98	2.652.350	2.639.069	730.371	52.997	1.855.701	13.281

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.*

### Distribución de la licitación pública por tipología de obra.

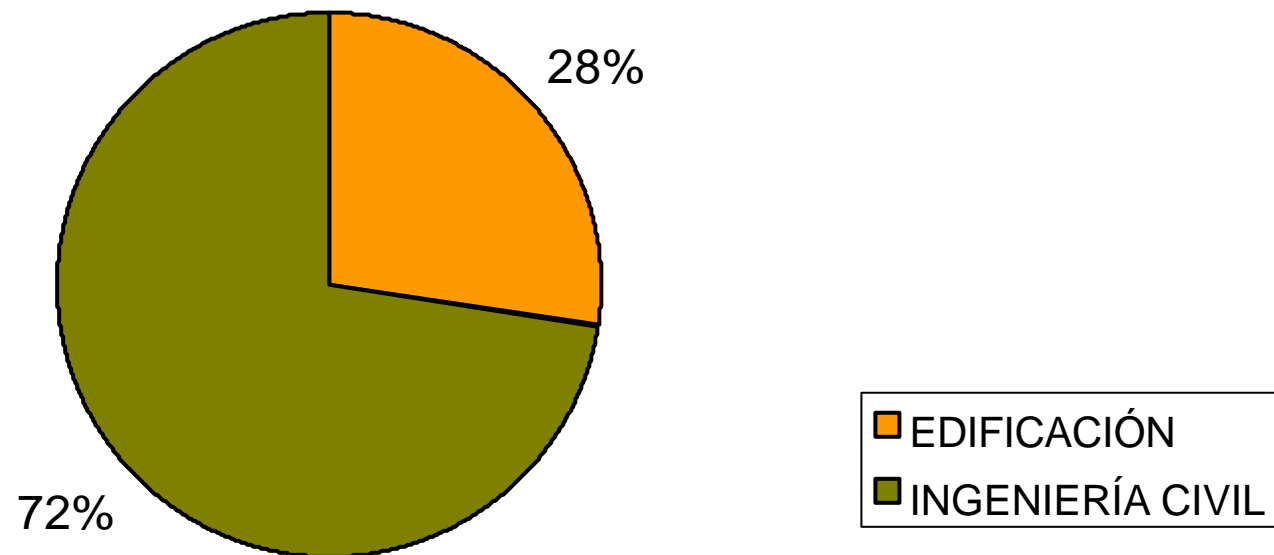


CUADRO 3. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. 1998.							
TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS							
AÑO	TOTAL	EDIFICACION					INGENIERIA CIVIL
		TOTAL	RESIDENCIAL			NO RESIDENCIAL	TOTAL
			TOTAL	VIVIENDAS FAMILIARES	ESTABLEC. COLECTIVOS		
1999	2.652.350	731.982	177.876	75.176	102.700	554.106	1.920.368

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.



**Gráfico 3. Licitación oficial por tipo de obra**

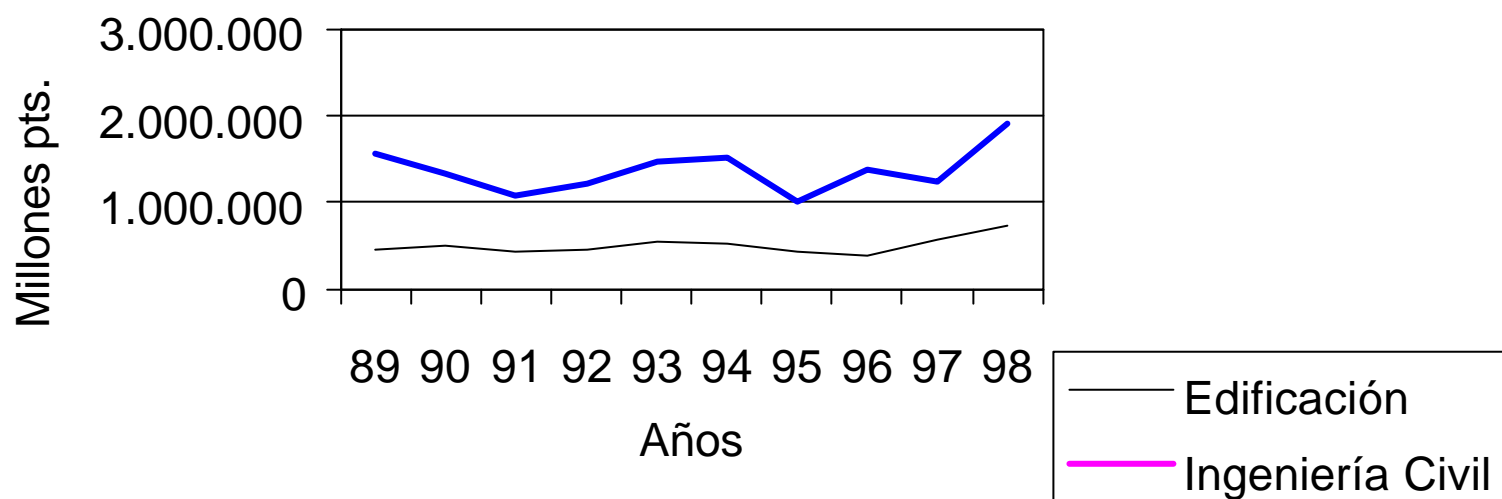


**CUADRO 4. EVOLUCIÓN LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. 1989-1998.**

TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS							
AÑO	TOTAL	EDIFICACION					INGENIERIA CIVIL
		TOTAL	RESIDENCIAL			NO RESIDENCIAL	TOTAL
			TOTAL	VIVIENDAS FAMILIARES	ESTABLECIM. COLECTIVOS		
89	2.008.308	450.913	152.832	72.763	80.069	298.081	1.557.395
90	1.851.641	510.543	181.770	95.745	86.025	328.773	1.341.098
91	1.518.206	432.305	123.550	77.193	46.357	308.755	1.085.901
92	1.673.790	463.301	160.130	83.231	76.899	303.171	1.210.489
93	2.013.735	537.144	177.955	112.650	65.305	359.189	1.476.591
94	2.059.328	531.041	196.335	117.068	79.267	334.706	1.528.287
95	1.432.893	430.003	102.779	47.710	55.069	327.224	1.002.890
96	1.767.925	384.287	92.189	62.751	29.438	292.098	1.383.638
97	1.805.348	566.284	139.261	86.357	52.904	427.023	1.239.064
98	2.652.350	731.982	177.876	75.176	102.700	554.106	1.920.368

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.

**Gráfico 4. Evolución Licitación oficial por tipología de obra 1989-1998**



**CUADRO 5 A. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. INGENIERIA CIVIL (Primera parte).**

AÑO	TOTAL	INFRAESTRUC. FERROVIARIA	CARRETERAS	PUERTOS Y CANALES DE NAVEGACION	ENCAUZA- MIENTO Y DEFENSAS	OBRAS DE REGADIO	CENTRALES DE PRODUCCION Y TRANSF. DE ENERGIA ELECTRICA
98	1.920.368	78.608	1.099.008	16.338	56.551	29.588	1.219

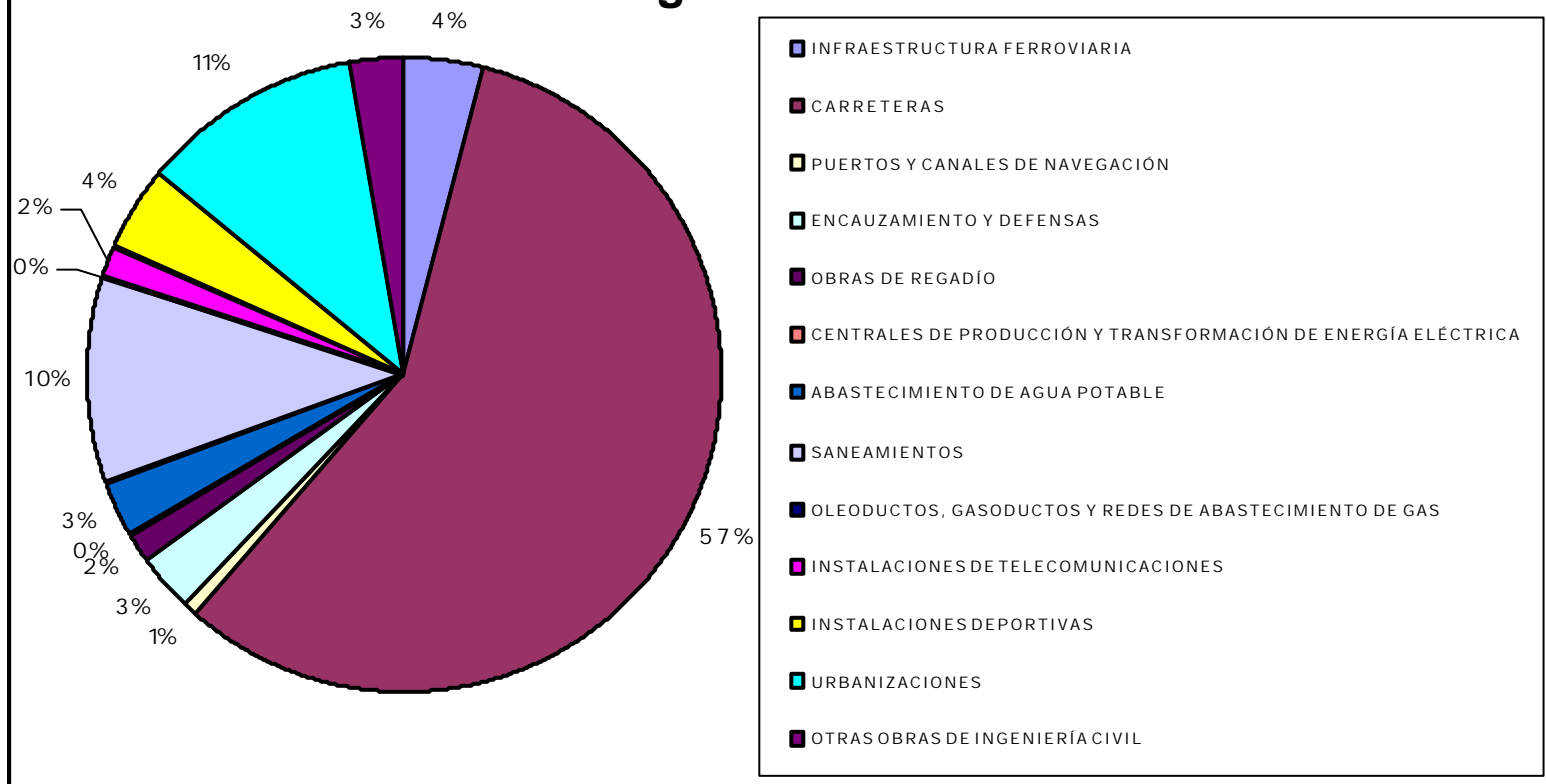
*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.*

**CUADRO 5 B. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. INGENIERIA CIVIL (Segunda parte).**

AÑO	ABASTECIMI. DE AGUA POTABLE	SANEAMIENTO	OLEODUCTOS, GASODUCTOS Y REDES DE ABASTEC.GAS	INSTALACIONES DE TELECOMUN.	INSTALACIONES DEPORTIVAS	URBANIZACIONES	OTRAS OBRAS DE INGENIERIA CIVIL
98	54.196	201.393	626	30.913	84.661	214.841	52.426

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.*

**Gráfico 5. Licitación oficial por tipología de obra.  
Ingeniería Civil**



**CUADRO 6 A. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. INGENIERIA CIVIL (Primera parte).**

AÑO	TOTAL	INFRAESTRUC. FERROVIARIA	CARRETERAS	PUERTOS Y CANALES DE NAVEGACION	ENCAUZA- MIENTO Y DEFENSAS	OBRAS DE REGADIO	CENTRALES DE PRODUCCION Y TRANSF. DE ENERGIA ELECTRICA
89	1.557.395	89.929	918.286	51.772	26.025	67.852	8.120
90	1.341.098	82.619	610.041	62.932	41.401	50.634	5.806
91	1.085.901	97.688	487.738	49.588	27.901	34.868	4.692
92	1.210.489	53.265	711.850	27.183	19.298	39.165	2.746
93	1.476.591	92.097	747.976	13.236	42.745	54.434	4.086
94	1.528.287	135.170	795.512	15.159	33.428	56.810	4.400
95	1.002.890	153.838	423.230	6.888	23.992	22.431	5.179
96	1.383.638	171.489	618.267	6.083	22.562	47.900	14.504
97	1.239.064	86.277	545.084	8.020	40.599	26.263	2.609
98	1.920.368	78.608	1.099.008	16.338	56.551	29.588	1.219

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.



**CUADRO 6 B. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. INGENIERIA CIVIL (Segunda parte).**

AÑO	ABASTECIMI. DE AGUA POTABLE	SANEAMIENTO	OLEODUCTOS, GASODUCTOS Y REDES DE ABASTEC.GAS	INSTALACION ES DE TELECOMUN.	INSTALA CIONES DEPORTIVAS	URBANIZACIO NES	OTRAS OBRAS DE INGENIERIA CIVIL
89	117.847	74.001	16	1.455	54.875	128.075	19.142
90	102.253	57.099	187	10.825	92.571	201.656	23.074
91	109.434	65.739	75	2.337	62.387	124.190	19.264
92	111.395	56.854	1.046	1.267	36.995	125.058	24.367
93	154.005	117.760	69	1.781	46.369	174.281	27.752
94	121.048	87.630	98	809	50.156	195.503	32.564
95	84.556	83.200	27	1.515	35.670	144.347	18.017
96	147.855	92.831	102	3.371	50.715	172.031	35.928
97	55.887	164.008	249	16.326	84.321	166.455	42.966

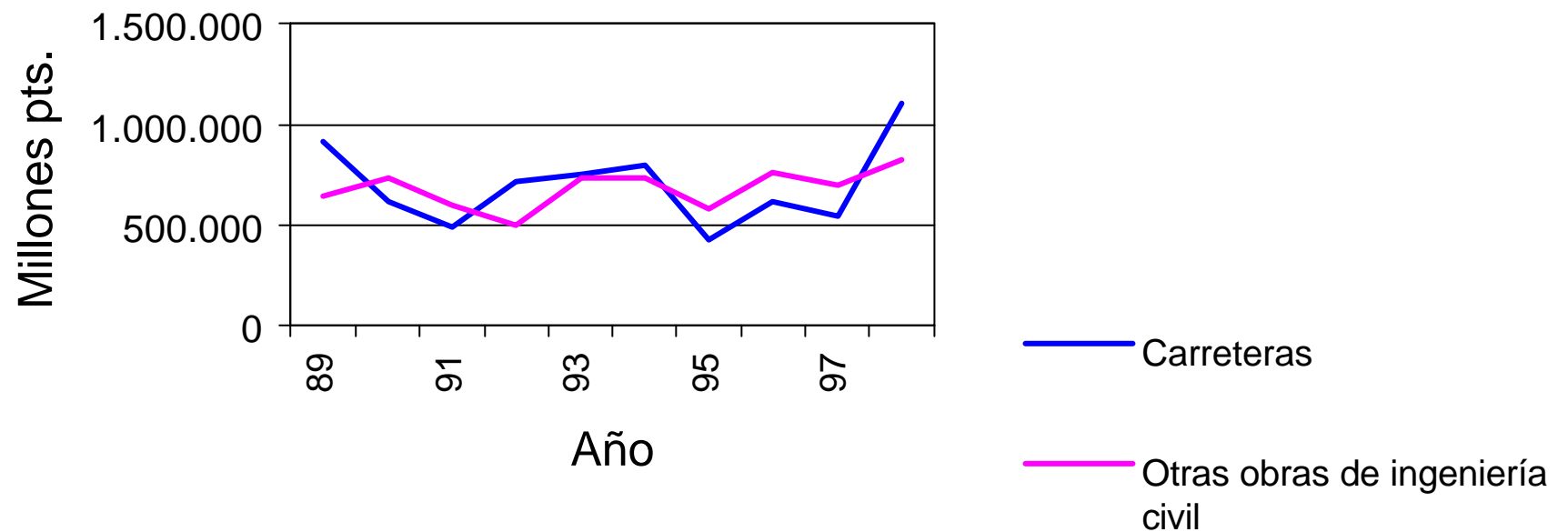
98	54.196	201.393	626	30.913	84.661	214.841	52.426
----	--------	---------	-----	--------	--------	---------	--------

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.*

CUADRO 7. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. INGENIERIA CIVIL.			
(Millones de pesetas)			
AÑO	TOTAL	CARRETERAS	OTRAS OBRAS DE INGENIERÍA CIVIL
89	1.557.395	918.286	639.109
90	1.341.098	610.041	731.057
91	1.085.901	487.738	598.163
92	1.210.489	711.850	498.639
93	1.476.591	747.976	728.615
94	1.528.287	795.512	732.775
95	1.002.890	423.230	579.660
96	1.383.638	618.267	765.371
97	1.239.064	545.084	693.980
98	1.920.368	1.099.008	821.360
Promedio período	1.374.572	695.699	678.873

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.*

**Gráfico 6. Licitación por tipología de obra.  
Carreteras/Resto Ingeniería civil.  
Período 1989-1998**

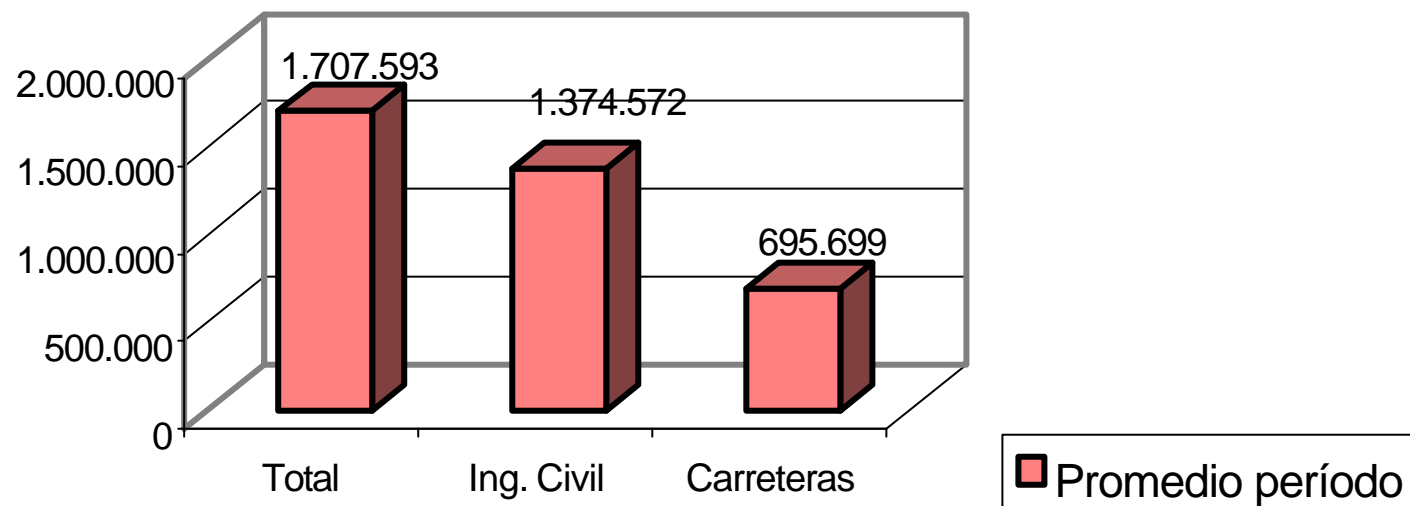


**CUADRO 8. LICITACION OFICIAL POR TIPOLOGIA DE OBRA. COMPARACIÓN CARRETERAS/INGENIERÍA CIVIL/TOTAL CONSTRUCCIÓN. (Millones de pesetas)**

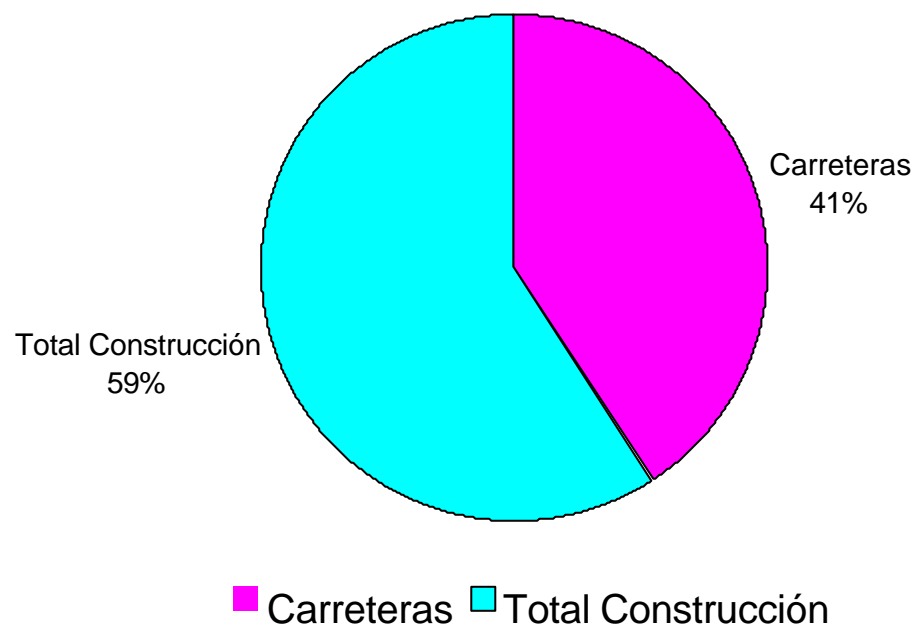
AÑO	TOTAL CONSTRUCCIÓN	TOTAL INGENIERÍA	CARRETERAS	% CARRETERAS / CONSTRUCCIÓN	% CARRETERAS / INGENIERÍA CIVIL
89	2.008.308	1.557.395	918.286	45,72%	58,96%
90	1.851.641	1.341.098	610.041	32,95%	45,49%
91	1.518.206	1.085.901	487.738	32,13%	44,92%
92	1.673.790	1.210.489	711.850	42,53%	58,81%
93	2.013.735	1.476.591	747.976	37,14%	50,66%
94	2.059.328	1.528.287	795.512	38,63%	52,05%
95	1.432.893	1.002.890	423.230	29,54%	42,20%
96	1.767.925	1.383.638	618.267	34,97%	44,68%
97	1.805.348	1.239.064	545.084	30,19%	43,99%
98	2.652.350	1.920.368	1.099.008	41,44%	57,23%
Promedio Período	1.707.593	1.374.572	695.699	40,74%	50,61%

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.*

**Gráfico 7. Total Construcción / Ing. Civil /  
Carreteras. Promedio período**



**Gráfico 8. % Licitación Carreteras/Licitación Total. Promedio del Período.**



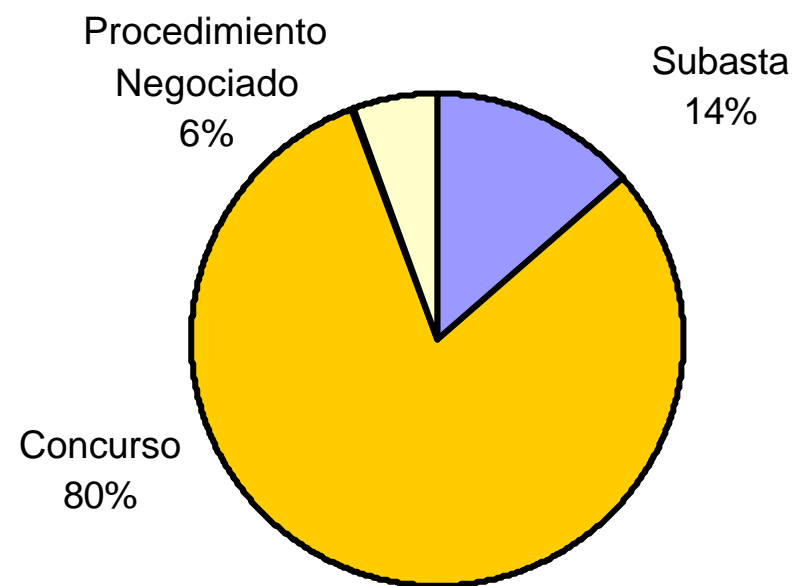
**CUADRO 9. DISTRIBUCIÓN DE LA LICITACIÓN POR SISTEMA DE CONTRATACIÓN**  
**(Millones de pesetas / %)**

TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS / %						
Año	Subasta		Concurso		Procedimiento Negociado	
1998	359.015	13,5 %	2.142.917	80,8 %	150.418	5,7 %

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.*



**Gráfico 8. Licitación según sistemas de contratación  
1998.**



**CUADRO 10. LICITACIÓN POR FORMA DE CONTRATACIÓN. Evolución 1989-1998**

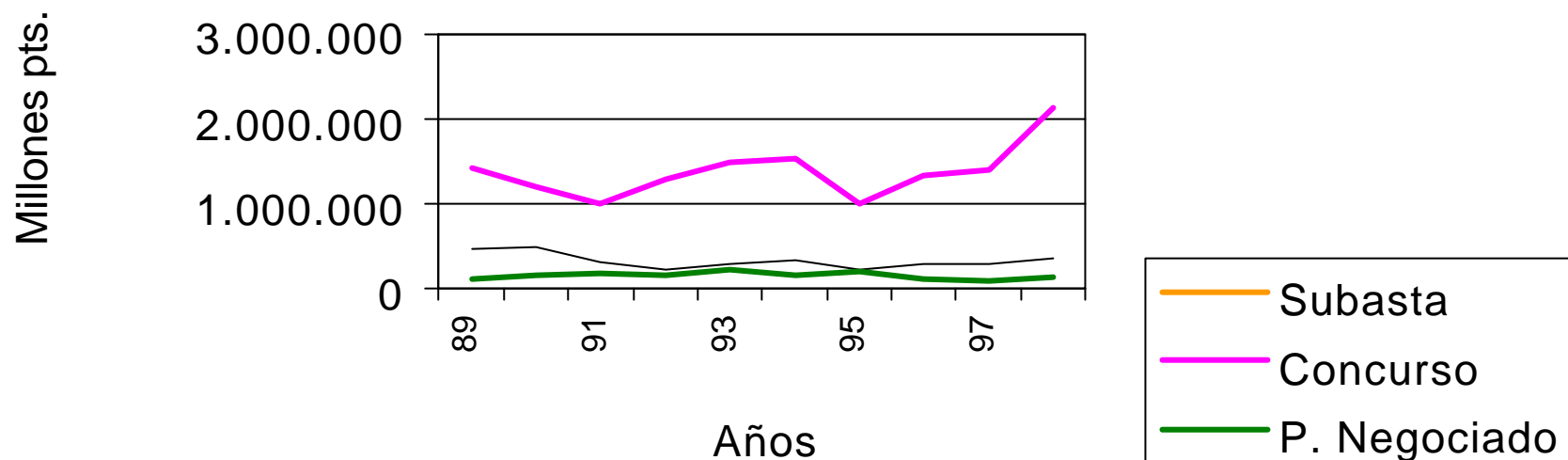
TOTAL CONSTRUCCION / MILLONES DE PESETAS / %

AÑO	TOTAL	SUBASTA		CONCURSO		PROCEDIMIENTO NEGOCIADO	
	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	%	PRESUPUESTO	%	PRESUPUESTO	%
89	2.008.308	458.973	22,85%	1.423.199	70,87%	126.136	6,28%
90	1.851.641	487.093	26,31%	1.207.560	65,22%	156.988	8,48%
91	1.518.206	325.916	21,47%	1.003.314	66,09%	188.976	12,45%
92	1.673.790	233.709	13,96%	1.282.377	76,62%	157.704	9,42%
93	2.013.735	294.988	14,65%	1.491.193	74,05%	227.554	11,30%
94	2.059.328	342.587	16,64%	1.544.254	74,99%	172.487	8,38%
95	1.432.893	228.779	15,97%	999.728	69,77%	204.386	14,26%
96	1.767.925	297.076	16,80%	1.341.211	75,86%	129.638	7,33%
97	1.805.348	291.488	16,15%	1.407.848	77,98%	106.012	5,87%
98	2.652.350	359.015	13,54%	2.142.917	80,79%	150.418	5,67%

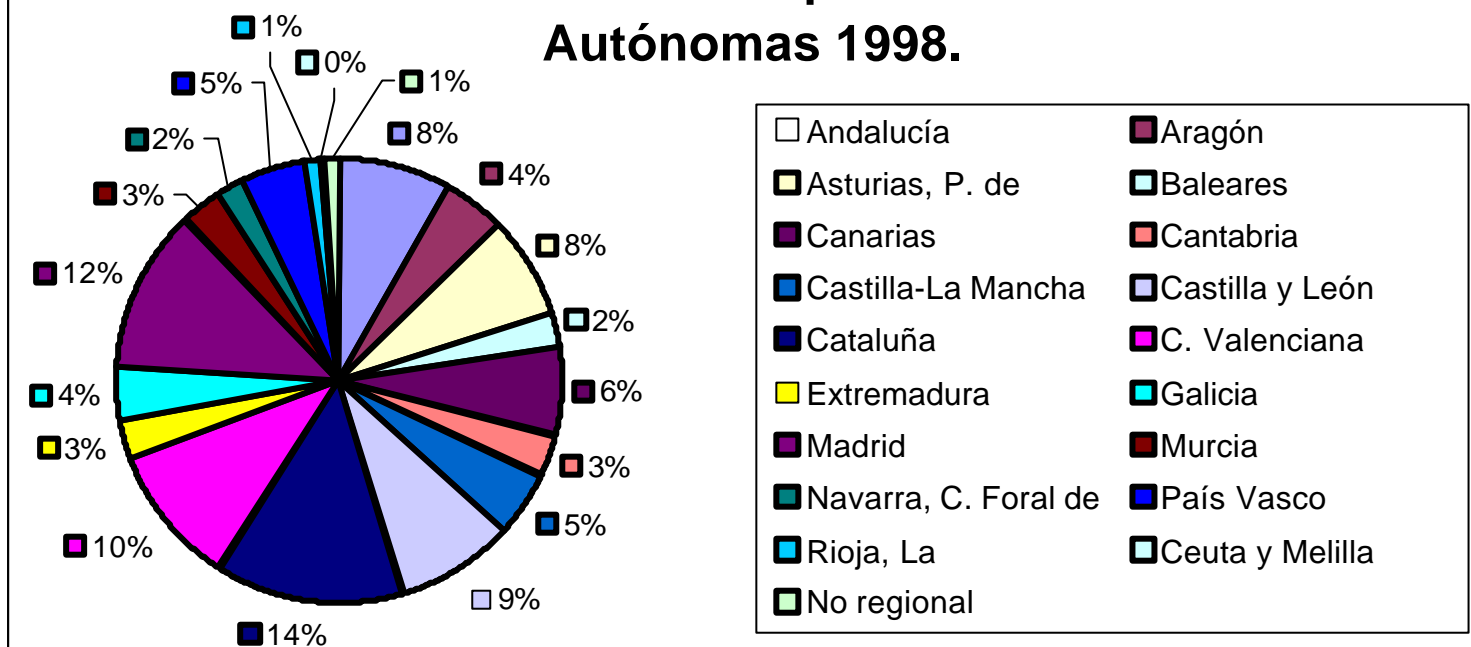
Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.  
Ministerio de Fomento.



**Gráfico 9. Licitación por formas de contratación.  
Evolución 1989-1998**



**Gráfico 10. Licitación por Comunidades Autónomas 1998.**



**CUADRO 11. LICITACIÓN OFICIAL POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS 1998**

Comunidad Autónoma	1998 (Miles de millones de pesetas)	% Total	Promedio anual 1989-98 (Miles de millones de pesetas)	Licitación promedio anual/10 <sup>3</sup> Km <sup>2</sup> (Millones de pesetas)	Licitación promedio anual/10 <sup>3</sup> habitante (Millones de pesetas)
Andalucía	216,3	8,2	259,9	2.965	30,0
Aragón	111,6	4,2	76,0	1.593	64,0
Asturias, P. De	201,2	7,6	73,9	6.969	62,2
Baleares	64,0	2,4	25,4	5.178	34,1
Canarias	171,3	6,5	72,3	9.688	45,0
Cantabria	79,4	3,0	36,6	6.946	69,3
Castilla-La Mancha	126,0	4,8	99,3	1.250	58,0
Castilla y León	231,8	8,8	159,8	1.698	63,7
Cataluña	369,7	14,0	250,1	7.799	41,1
C. Valenciana	270,8	10,2	181,0	7.778	45,1
Extremadura	71,5	2,7	55,3	1.326	51,7
Galicia	103,8	3,9	140,7	4.763	51,3
Madrid	308,7	11,7	200,6	24.901	39,9
Murcia	80,1	3,0	53,5	4.729	48,8
Navarra, C. Foral de	52,6	2,0	32,7	3.407	62,8
País Vasco	124,5	4,7	112,8	15.838	53,8
Rioja, La	35,4	1,3	16,2	3.224	61,2
Ceuta y Melilla	5,2	0,2	9,4	28.485	73,3
No regional	28,4	0,8			
Total	2.652,3	100	1.878,3	3.720	47,4

*Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.*

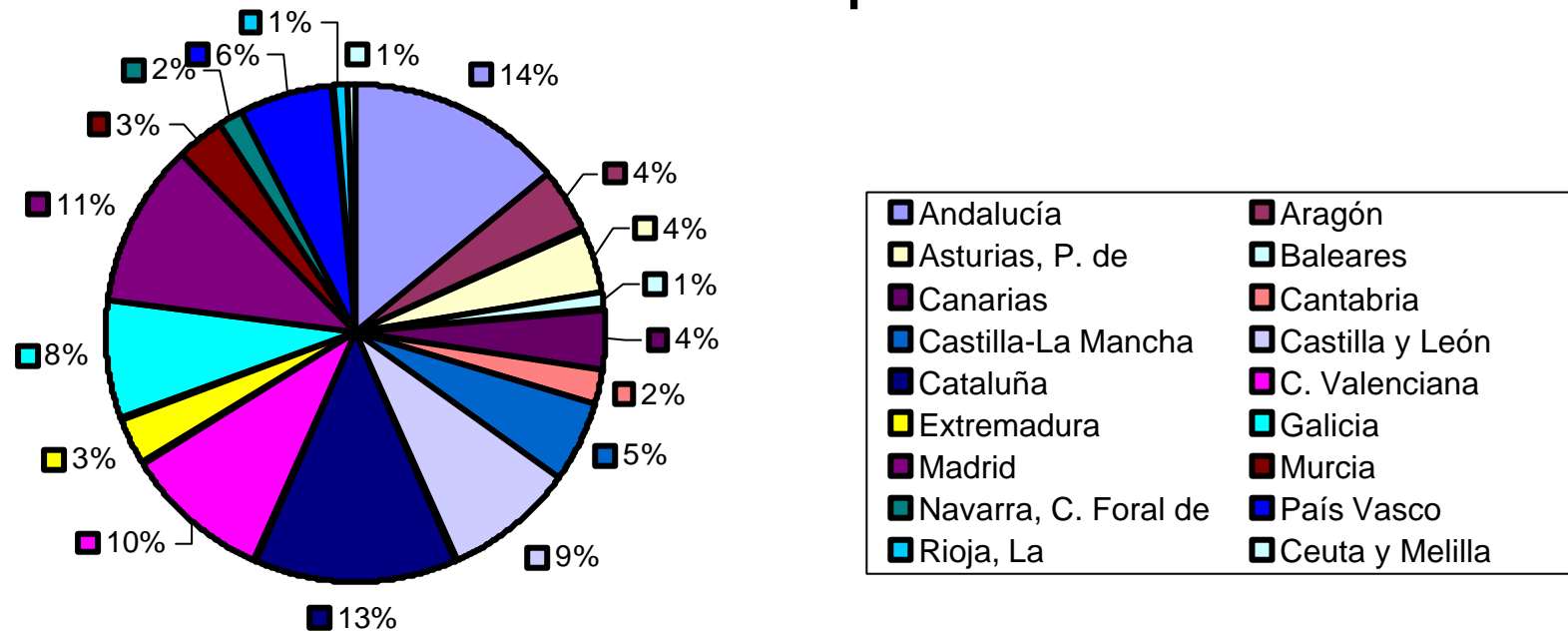
**Cuadro 12. Evolución Porcentual Licitación por Comunidades Autónomas.**

**Período 1989-1998**

Comunidad Autónoma	1998	% Total	Promedio anual 1989-98	% Promedio
Andalucía	216 2	8 20%	250 0	12 80%
Aragón	111 6	1 20%	76	1 00%
Asturias, P. de	201 2	7 60%	72 0	3 00%
Baleares	61	2 10%	25 1	1 10%
Canarias	171 2	6 50%	72 2	3 80%
Cantabria	70 1	3 00%	36 6	1 00%
Castilla-La Mancha	126	1 80%	00 2	5 20%
Castilla y León	231 8	8 70%	150 8	8 50%
Cataluña	260 7	12 00%	250 1	12 20%
C. Valenciana	270 8	10 20%	181	0 60%
Extremadura	71 5	2 70%	55 2	2 00%
Galicia	102 8	3 00%	110 7	7 50%
Madrid	208 7	11 60%	200 6	10 70%
Murcia	80 1	3 00%	52 5	2 80%
Navarra, C. Foral de	52 6	2 00%	32 7	1 70%
País Vasco	121 5	1 70%	112 8	6 00%
País Vasco	35 1	1 20%	16 2	0 00%
Ceuta y Melilla	5 2	0 20%	0 1	0 50%
No regional	28 1	1 10%		1 50%
Total	2 652 20	100 00%	1 878 20	100 00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria. Ministerio de Fomento.

**Gráfico 11. Licitación por Comunidades Autónomas. Promedio período 1989-1998**





## BIBLIOGRAFÍA

Cazorla Prieto, L.M. (1979) Derecho Administrativo. Escuela de Hacienda Pública, Madrid 1979.

García de Enterría, E. y Ramón Fernandez, T. (1997) Curso de Derecho Administrativo. Tomo I Octava Edición 1997, reimpresión de 1998. Ed. Cívitas.

Garrido Falla, F: (1992) Tratado de Derecho Administrativo, vol. II, 10ª edición 1992. Ed. Tecnos.

Martín Mateo, R. (1989) Manual de Derecho Administrativo 1989. 12 edición. Ed. Trivium.

Parada, R. (1995) Derecho Administrativo Parte General Vol. I, 7ª Ed. 1995. Ed. Marcial Pons.