

# **Análisis de la contratación pública sanitaria en la Comunidad de Madrid (2012-2021)**

## **Trabajo Fin de Máster**

Laura Agúndez Rodríguez

Tutores:

Juan Oliva Moreno

Rosa María Urbanos Garrido

Máster de Salud Pública

Escuela Nacional de Sanidad

Instituto de Salud Carlos III

1.- Resumen.....	1
2.- Lista de tablas y figuras.....	2
3.- Lista de abreviaturas.....	3
4.- Introducción.....	4
4.1-Objetivos.....	6
5.- Material y Métodos.....	7
6.- Resultados.....	8
7.- Discusión.....	11
7.1-Conclusiones.....	13
8.- Referencias Bibliográficas.....	15
9.- Tablas y figuras.....	17
10.- Actividad desarrollada por la alumna.....	26
11.- Anexos.....	27
11.1- Declaración de autoría.....	27
11.2- Autorización de los tutores.....	28
11.3- Justificación ausencia de autorización por comité de ética.....	29

# 1. Resumen

**Introducción:** El gasto público sanitario en España supone un gran coste para las arcas públicas. Las Administraciones Públicas que hacen ese desembolso son, desde el traslado de competencias, en su mayor parte las Comunidades Autónomas. Los contratos que se llevan a cabo desde las Administraciones Públicas están a día de hoy regulados por la Ley 9/2017, obra legislativa que supone un antes y un después en la forma en la que éstas han de establecer los contratos y publicarlos, con el objetivo de que sea un proceso más transparente y eficiente.

**Material y métodos:** Se han extraído del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid todos los contratos publicados entre 2012 y 2021, ambos años incluidos. Posteriormente se ha hecho un análisis descriptivo de las variables de interés y se ha calculado el ahorro (entendido por tal la diferencia entre el presupuesto y el importe de adjudicación) absoluto y relativo, usando Excel y R versión 4.2.0.

**Resultados:** El número total de contratos publicados es de 2.346.560, con una clara diferencia en el número de contratos publicados antes y después de 2017, con una media de 952 frente a 468.360 contratos al año respectivamente. Los tipos de procedimientos empleados han variado con el tiempo, con el despegue en 2017 de la publicación de los contratos menores, que pasan a ser los mayoritarios por una amplia diferencia. Salvando estos, se ha visto un descenso del uso de los contratos negociados y un leve descenso de los abiertos y la aparición de los abiertos simplificados en 2017. El año 2020 supone un año excepcional en el que aumentan los denominados como “otros contratos”, suponiendo la mayoría si exceptuamos los contratos menores. Respecto al objeto de los contratos (servicios, suministros, obras...), este se mantiene bastante similar a lo largo de los años. Analizando el ahorro, que solo se ha podido calcular en 8.189 contratos dada la ausencia en una gran parte de ellos de la publicación del presupuesto o del importe e adjudicación, el procedimiento que más lo produce tanto en términos relativos como absolutos es el abierto y el que menos los que se han denominado “otros procedimientos”.

**Discusión y conclusiones:** El efecto de la Ley 9/2017 es innegable, tanto en número de contratos publicados como en los tipos de procedimientos empleados. La excepción a esto último es el año 2020, en el cual el impacto de la COVID es claro, cuando se ha optado por procedimientos menos transparentes dejando de lado los recomendados por la Ley 9/2017 (abierto y abierto simplificado), algo que valdría la pena revisar. La gran cantidad de importes no publicados, presupuesto e importe de adjudicación, hacen complejo hacer un análisis del ahorro. Pese a ello, en base a la información disponible diríamos que es el contrato abierto el que produce un mayor ahorro, algo consecuente con la literatura revisada.

**Palabras clave:** contratación pública, Ley 9/2017, gasto sanitario, eficiencia

## 2. Lista de tablas y figuras

### Tablas:

- Tabla 1. Distribución del número de contratos por años y crecimiento interanual. (Página 17)
- Tabla 2. Contratos en los que figura presupuesto por años (porcentaje respecto al total de contratos de ese año y categoría). (Página 18)
- Tabla 3. Contratos en los que figura importe de adjudicación e importe de adjudicación por años e importe medio por tipo de contrato. (Página 19)
- Tabla 4. Importes totales de presupuesto, adjudicación y ahorro y porcentaje de ahorro medio por años y total. (Página 20)
- Tabla 5. Medidas centrales y de dispersión del ahorro total y según tipo de procedimiento (solo incluidos los  $n > 10$ ). (Página 21)
- Tabla 6. Medidas centrales y de dispersión del porcentaje de ahorro en total y según tipo de procedimiento (solo incluidos los mayoritarios  $n > 10$ ). (Página 21)

### Figuras:

- Figura 1. Contratación pública de la sanidad madrileña: 2012-2021. Tipología y peso relativo por número total de contratos. (Página 22)
- Figura 2. Contratación pública de la sanidad madrileña: 2012-2021. Tipología y peso relativo por número total de contratos sin Contratos Menores. (Página 22)
- Figura 3. Proporción de tipo de contratos por años con Contratos Menores. (Página 23)
- Figura 4. Proporción de tipo de contratos por años sin Contratos Menores. (Página 23)
- Figura 5. Boxplot del porcentaje de ahorro de todos los contratos. (Página 24)
- Figura 6. Boxplot del porcentaje de ahorro de los tipos de procedimientos mayoritarios. (Página 25)

### **3. Lista de abreviaturas**

**PIB:** Producto Interior Bruto

**CNMC:** Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

**SERMAS:** Servicio Madrileño de Salud

**IVA:** Impuesto sobre el Valor Añadido

## 4. Introducción

El SNS atiende a 47 millones de personas, cuenta con más de 725.000 profesionales, 3.000 centros de salud y 464 hospitales (1). El gasto sanitario total en 2019 se estima en 115.458 millones de euros, cifra que supondría el 9,3% del PIB, repartiéndose en 81.590 millones en gasto sanitario público (70,7%) y 33.868 millones en gasto privado (29,3% restante) (2). La mayor parte del gasto sanitario financiado con fondos públicos se dedicó en 2019 a servicios hospitalarios y especializados (62,19%), farmacia (15,71%) y servicios primarios de salud (14,80%). Atendiendo a quién realizó el gasto, vemos cómo la mayor parte fueron las Comunidades Autónomas (92,96%) y, en mucha menor proporción, mutualidades de funcionarios (3%) o el Sistema de Seguridad Social (2,28%)(3).

La contratación pública es una vía fundamental de materialización del gasto público, y su control y publicación son esenciales para que las Administraciones Públicas rindan cuentas (4). Este proceso debe estar marcado por la transparencia y ha de favorecer la competitividad y la eficiencia, lo que ha llevado a incluir en el ordenamiento jurídico los siguientes principios: “la libertad de acceso a las licitaciones, la publicidad y transparencia de los procedimientos y la no discriminación e igualdad de trato entre los oferentes”, como indica la CNMC (5).

La Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que entra en vigor el 9 de marzo de 2018, es el texto legal vigente en el ordenamiento jurídico de España que regula la contratación por parte de las Administraciones Públicas. En el preámbulo del texto se indica cómo esta ley se redacta en respuesta a las directivas de la Unión Europea, que instan a una mayor eficiencia del gasto público, y en el contexto de la *Estrategia Europa 2020* (6), que responde al impacto de la crisis económica de 2008 y cuyo objetivo es favorecer “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” (7). En aras de una mayor transparencia, amplía las situaciones y los casos en los que las Administraciones Públicas han de hacer públicas sus contrataciones y los detalles de estas (8).

Las modalidades de contratos atendiendo al procedimiento de adjudicación que contempla la ley son los siguientes: el abierto, en el cual cualquier empresario puede presentar ofertas; el abierto simplificado, es el mismo procedimiento que el abierto pero los plazos son menores; negociado con o sin publicidad, en el que se consulta con diversos candidatos y se negocian las condiciones del contrato; con o sin publicidad hace referencia a si se anuncia o no la licitación; y los contratos menores, diseñados para cuantías menores y que están sujetos a menos condiciones de transparencia (9).

Las novedades a este respecto que aporta la Ley 9/2017 son la creación de la modalidad de contrato abierto simplificado y la limitación del procedimiento negociado sin publicidad, debido a su falta de transparencia, exclusivamente para situaciones en las que el procedimiento abierto haya quedado sin ofertas o si no hay competencia por cuestiones técnicas o por motivos de propiedad industrial o intelectual (9). También se modifican los umbrales que dan lugar a un contrato menor, haciéndolo más restrictivo, bajando de 50.000 a 40.000 en el caso de obras y de 18.000 a 15.000 en contratos de suministro o servicios (8). Además obliga a la publicación de este tipo de contratos siempre que sean mayores de 5.000 euros, algo que no se establece en el texto (10) que esta ley deroga, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (Real Decreto Legislativo 3/2011). Respecto a la tipología de los contratos, una novedad importante es la desaparición del contrato de gestión de servicios públicos, que es sustituido por el contrato de concesión de servicios, cuya diferencia fundamental es el traslado del riesgo operacional de la Administración al contratista (8).

### **La organización de los servicios sanitarios públicos en la Comunidad Autónoma de Madrid**

Tras el traspaso de competencias a las Autonomías, proceso que se inicia en 1981 y finaliza en 2001, el gasto que hacía el ya extinto Instituto Nacional de la Salud pasó a realizarse por las distintas Comunidades Autónomas (11).

En el caso de la Comunidad de Madrid el traspaso se realiza en 2001 (12), creándose el SERMAS, cuyas funciones son “la gestión de los servicios y prestaciones de asistencia sanitaria en sus centros y servicios asistenciales y la gestión y ejecución de las actuaciones y programas institucionales en materia de promoción y protección de la salud, prevención de la enfermedad, asistencia sanitaria y rehabilitación” (13).

El modelo sanitario de la Comunidad de Madrid y, en particular, el modelo hospitalario tiene sus peculiaridades. En él conviven centros de asistencia sanitaria con diferente estatus jurídico, cuenta con hospitales públicos, concesionados (Hospital General de Villalba, Hospital Universitario Infanta Elena, Hospital Universitario Rey Juan Carlos y Hospital Universitario de Torrejón) y otras situaciones como la Fundación Jiménez Díaz y el Hospital Central de la Defensa Gómez Ulla(14). Otros casos son el hospital universitario de Fuenlabrada (es un ente público) y la fundación Alcorcón (de titularidad pública pero de gestión privada), cuyos gastos se gestionan directamente a través de ellos y no a través del SERMAS (15). Además, hasta 2018 no se incorporaron en las cuentas 6 hospitales por ser gestionados por empresas públicas (Hospital Universitario del Henares, del Sureste, del Tajo, Infanta Cristina, Infanta Leonor e Infanta Sofía) (16).

Toda esta idiosincrasia hace que sea complejo cuantificar y comparar el gasto total de unos años a otros y entre comunidades.

Este trabajo ofrecerá una perspectiva sobre las acciones de la comunidad de Madrid respecto a la contratación pública en los últimos 10 años, algo que, como profesionales pero también como ciudadanía, nos ha de interesar por lo establecido anteriormente. Es interesante ver si las intenciones de aumentar la transparencia y eficiencia han dado sus frutos, ya que los servicios públicos son el esqueleto que vertebra este país y necesitamos saber si con los recursos, siempre limitados, que se disponen se nos están ofreciendo los mejores servicios posibles.

A continuación se establecerán los objetivos de este trabajo, tanto general como específicos, y se explicará cómo se ha llevado a cabo la obtención de los datos y qué se ha analizado de ellos. Posteriormente se presentarán los resultados obtenidos y se discutirán teniendo en cuenta lo señalado en esta introducción y la bibliografía revisada.

## **4.1 Objetivos**

- General: Analizar las licitaciones realizadas entre 2012 y 2021 por la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, respecto a sus cantidades y formas en las que se han llevado a cabo.
- Específicas:
  - Describir los tipos de contratos ejecutados y qué proporción suponen cada año.
  - Estudiar el impacto de la Ley 9/2017 en las características de los contratos publicados.
  - Estudiar el impacto de la pandemia en el volumen y tipo de contratos ejecutados de 2020 en adelante (etapa COVID).
  - Analizar qué tipo de contrato es más eficiente, entendiendo por ello, aquel o aquellos que se establecen con una mayor rebaja respecto a los valores inicialmente presupuestados.



## 5. Material y Métodos

Este estudio se ha realizado con la información publicada en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid. La recogida de las bases de datos se hizo extrayéndose desde el buscador avanzado de contratos del portal online ([http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1224915242285&language=es&pagename=PortalContratacion%2FPage%2FPCON\\_buscadorAvanzado](http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1224915242285&language=es&pagename=PortalContratacion%2FPage%2FPCON_buscadorAvanzado)), del que se extrajeron aquellos contratos cuya fecha de publicación estuviera entre los años 2012 y 2021 (ambos incluidos) y en los que el organismo adjudicador hubiera sido la Consejería de Sanidad.

### Variables del estudio

#### **Incluidas en la base original (con asterisco las utilizadas en el análisis):**

- Tipo de publicación
- Entidad adjudicadora
- Número de expediente
- Referencia
- Objeto del contrato
- Tipo de contrato\*: (ej. Servicios, suministros, obras...)
- Procedimiento de adjudicación\*: (ej. Abierto, abierto simplificado, negociado con publicidad...)
- Presupuesto\*: precio máximo que el contratante está dispuesto a pagar.
- NIF del adjudicatario
- Adjudicatario
- Importe de adjudicación (con IVA) \*: precio por el que se adjudica el contrato.

#### **Obtenidas a partir de estas:**

- Ahorro\* (Importe del presupuesto-importe de adjudicación (con IVA))
- Porcentaje de ahorro\* (Ahorro/Importe de presupuesto)

### Análisis estadístico

Los datos fueron depurados en Excel, se eliminaron 452.689 contratos del perfil contratos menores que fueron publicados el 24 de enero de 2017 y que correspondían

a años anteriores, pero que solo era posible saber a qué año pertenecían accediendo a ellos uno a uno. En el caso de los lotes de contratos (aquellos en los que figura el mismo número de referencia) cada contrato del lote fue estudiado como un contrato independiente.

Los datos fueron analizados con R versión 4.2.0, se hizo el análisis descriptivo obteniéndose las frecuencias de las variables cualitativas “Tipo de contrato”, “Procedimiento de adjudicación” y “Presupuesto (SI/NO)” total y por cada año, con y sin contratos menores, y se calculó “Ahorro” y “Porcentaje de ahorro”, obteniéndose de estos medias, medianas y parámetros de dispersión totales y según año y “Procedimiento de adjudicación” y los gráficos boxplot correspondientes.

#### Aspectos éticos

No se ha encontrado ningún conflicto ético.

## 6. Resultados

Se encontraron un total de 2.346.560 contratos publicados entre 2012 y 2021, con una media total de 234.656 por año y una mediana de 206.528. Se observa claramente dos periodos diferenciados: mientras que en el periodo de 2012 a 2016 la media anual es de 952 contratos, en el periodo de 2017 a 2021 es de 468.360 contratos al año. Como vemos en la **tabla 1** pasan de 781 en el año 2012 a 429.623 en 2021, con un cambio importante en el año 2017, pasando de suponer el 0,06% de todos los contratos en 2016 al 21,30% en 2017. Esto se ve en el crecimiento interanual del año 2017, que es del 35.549,22%, mientras que en el resto de años se mantiene entre -14,14% y 32,32%.

Ateniéndonos al tipo de procedimiento, que figura en 2.345.576 de ellos, el 99% fueron contratos menores y casi un 1% abiertos. Como vemos en el **gráfico 1**, antes de 2017 prácticamente no figura ningún contrato menor y el tipo de procedimiento mayoritario es el abierto seguido del negociado sin publicidad y a partir de ese año el contrato menor es el mayoritario con un 99% de los contratos siendo de ese tipo. En la **figura 2** se han eliminado los contratos menores para poder hacer una comparación adecuada entre los años, y vemos cómo el tipo abierto va disminuyendo hasta un mínimo en el año 2020, año en el que los tipos categorizados como otros procedimientos tienen un máximo, llegando a ser casi el 50%. Además, vemos cómo a partir del año 2017 aparece el abierto simplificado.

Sobre el tipo de contrato, que figura en 2.346.479 (99,99%) de los contratos, en la **figura 3** vemos cómo el tipo mayoritario a lo largo de los años es el contrato de suministro, que

además va cobrando más protagonismo con el paso del tiempo: si en 2012 representaba el 69% del total, en 2021 supone el 95%. Es seguido por el de servicios, que lleva una tendencia a la baja, ya que empieza suponiendo el 25% del total en 2012 y el 4% en 2021, va aumentando la diferencia entre ambos con el paso del tiempo, especialmente a partir de 2017. Además, vemos la existencia de otros tipos mucho menos frecuentes, dentro de estos cabe destacar los administrativos especiales, la gestión de servicios públicos y obras. En la **figura 4** se aprecia cómo al excluir los contratos menores no hay una variación muy grande, sigue manteniéndose como mayoritario los suministros, pero la diferencia entre estos y los servicios, que vimos que se acentuaba en el gráfico anterior en el año 2017, desaparece. En el año 2019 los contratos de obras cobran una mayor importancia relativa, suponiendo un 5,20% de los contratos, llegando a superar a los de servicios.

Acercando de si figura o no el importe del presupuesto del contrato vemos en la **tabla 2** cómo a partir del 2017 baja el porcentaje de aquellos en los que figura, pasa de ser 49,68% en 2015 y 81,74% en 2016 a ser 0,23% en 2017 y 0,42% en 2018. Fijándonos en los tipos de procedimientos vemos como el abierto, el abierto simplificado, el negociado sin publicidad y los considerados como “otros procedimientos” tienen porcentajes muy altos, de en torno al 80% los dos primeros y en torno al 95% los dos últimos, en los últimos años. Mientras que en los primeros años tienen porcentajes muy bajos. En el caso de los contratos menores desde el 2017 se mantienen con un 0% de publicación.

Así mismo observando si figura o no el importe de adjudicación, **tabla 3**, encontramos que en los años 2012 a 2014 no figura ninguno y en el 2015 una minoría (0,92%), la suma de estos importes da lugar a un total de 163,62 millones, y similar en 2016 con un 1,93%, que en este caso da lugar a un total de 63,57 millones. A partir de 2017, con la inclusión de los contratos menores, encontramos cifras similares en todos los años respecto a si figura o no el importe de adjudicación, rondando 99,60% en todos los casos. Hay un aumento del importe total, empezando con 903,37 millones en 2017 y llegando a un máximo de 2.176,86 millones en 2021. Atendiendo al tipo de procedimiento del contrato vemos cómo en el caso de los contratos menores figura el presupuesto en la práctica totalidad y en el resto de tipos de contratación va aumentando hasta llegar a cifras desde 64,82% en abierto simplificado a 84,07% en el caso de los negociados sin publicidad. Respecto al importe medio por tipo de contrato vemos que el negociado sin publicidad es el que supone un gasto medio mayor, seguido por “otros procedimientos” y el abierto, mientras que los contratos menores tienen un importe medio mucho menor, de 1.802,82.

El importe de ahorro solo se ha podido calcular en 8189 contratos (0,35% del total) y ninguno entre los años 2012 y 2014, ya que en los otros contratos no figuraba el presupuesto o el importe de adjudicación. En la **tabla 4** vemos que el ahorro total en estos años estudiados es de 5.628,32 millones con un ahorro medio de 804,04 millones por año (años 2015 a 2021), además vemos cómo en el año 2020 el porcentaje de ahorro medio es de los más bajos, con una media y una mediana muy distintas entre sí. El ahorro medio de mayor cuantía se ha producido en los contratos abiertos, 1.189.415 euros por contrato, como vemos en la **tabla 5**, y al compararlo con el porcentaje de ahorro medio de la **tabla 6** sigue manteniéndose como el que más ahorro relativo produce. Los casos en los que el ahorro es negativo se interpretan como que el importe de adjudicación es superior al presupuesto y por ello la Administración finalmente ha gastado más de lo que había marcado como cantidad máxima.

Respecto al porcentaje de ahorro, como vemos en la **tabla 6** la media del porcentaje de ahorro es de 48,18%, con una desviación estándar de 42,48% (**figura 5**). Cuando calculamos estos parámetros por subgrupos según el tipo de procedimiento, vemos como la media más alta es en el caso del procedimiento abierto (68,26%), seguida del abierto simplificado (44,06%), negociado sin publicidad (40,32%) y finalmente aquellos clasificados como otros procedimientos (15,22%), con la dispersión que se ve en los boxplot del **figura 6**, en el caso del abierto están más agrupados, con una desviación de 35,44%, que el abierto simplificado, desviación 38,75%, y este que el negociado sin publicidad, cuya desviación es del 43%. En el caso de los clasificados como “otros procedimientos” vemos cómo es muy asimétrica, y al tener en cuenta la **tabla 5**, vemos que, aunque el ahorro medio es de 83.059,6, la mediana de ahorro es 0. Respecto a los tipos de contratos, los de suministros (n=6836) son los que tienen porcentaje de ahorro medio más alto, de 52,92%, seguidos de los de obras (n=252) y servicios (n=1061), 23,52% y 22,84% respectivamente.

## 7. Discusión

A la vista de los resultados, por el número y las características de los contratos publicados, parece necesario establecer dos periodos, uno de 2012 a 2016, previo a la entrada en vigor de la Ley 9/2017 y otro posterior de 2017 a 2021.

El significativo aumento del número de contratos desde 2016 a 2017 se explica por la inclusión de los contratos menores, lo cual es consecuente con el hecho de que no hubiera obligatoriedad de publicarlos antes de que entrara en vigor la Ley 9/2017(6). Por ello, para poder hacer una comparativa real entre los años anteriores a 2017 y los posteriores, es adecuado ver la evolución de los tipos de procedimientos teniéndolos en cuenta y también eliminándolos. Esto nos permite observar en 2017 cómo irrumpen los contratos abiertos simplificados, creados por la Ley 9/2017. Además de ver cómo impacta la COVID en los tipos de procedimientos de los contratos que se realizaron en 2020, vemos cómo se deja de optar por los procedimientos más transparentes, como el abierto y el abierto simplificado, y en su lugar se abusa de los que se han clasificado como “otros procedimientos”, también vemos un pequeño repunte de los negociados sin publicidad, que desde 2017 estaban tendiendo a la baja. La urgencia de la situación podría explicar estas decisiones, pero también pudo haber constituido una oportunidad para la Comunidad de Madrid de aprovecharse de tener una justificación para poder establecer licitaciones de una manera más opaca.

Respecto al tipo de contrato según el objeto de este, al hacer la comparación con y sin contratos menores vemos cómo los contratos menores se usan en mayor medida para suministros y menos para servicios, obras u otros.

La ausencia de presupuesto en la publicación de los contratos menores es también coherente con el hecho de que no figura de manera explícita en la Ley 9/2017 la necesidad de publicar este dato, haciendo referencia en el capítulo 63.4 exclusivamente a: “La información a publicar para este tipo de contratos será, al menos, su objeto, duración, el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, y la identidad del adjudicatario” (6). Ello supone que disminuya en gran medida el volumen de contratos que podamos usar para analizar el ahorro, pasando de 2.346.560 a 8.189, también se debe, aunque en menor cantidad, a la ausencia del importe de adjudicación en la mayor parte de los contratos previos a 2017.

Al hablar del gasto total, fijándonos en la suma de los importes de adjudicación por año, no parece correcto incluir en la comparación los importes de 2015 y 2016, ya que la

proporción de contratos en los que figura es muy baja, por lo que solo hablaremos de 2017 en adelante, donde figura la práctica mayoría. Así vemos cómo casi se triplica el gasto desde 2017 a 2021.

Al analizar el porcentaje de ahorro vemos cómo es sustancialmente diferente entre unos tipos de procedimientos y otros, como se presumía. Es en el contrato abierto en el que se obtiene mayor porcentaje de ahorro, aunque no vemos esa diferencia tan grande entre el abierto simplificado y el negociado sin publicidad, que tienen medidas similares. Esperaríamos que, al ser el abierto simplificado junto con el abierto los tipos de procedimientos más competitivos y por ello los más recomendados (9), se viera un mayor porcentaje de ahorro en este grupo. Los datos absolutos de ahorro son también coherentes con esta hipótesis respecto al abierto y no respecto al abierto simplificado.

### Limitaciones

Es importante reseñar la ausencia de cierta información relevante para el análisis en las bases de datos que se extraen desde el Portal de Contratación Pública. Variables como el número de ofertas por licitación o la fecha de publicación (necesaria para poder analizar los plazos), que si bien sí que están publicadas, solo se puede acceder a ellas al revisar cada contrato de manera individual, algo que con la cantidad de contratos existentes es inviable realizar en este TFM.

### Futuras líneas de análisis

A continuación, se apuntan líneas de análisis que se podrían abordar en futuros trabajos. En primer lugar, sería interesante realizar un análisis examinando la entidad adjudicadora para poder hacer una comparativa entre los distintos centros. Asimismo, también se podría hacer un estudio exclusivo de los contratos menores, para corroborar que se cumple lo establecido en la Ley 9/2017 acerca del número de contratos menores que le puede ser adjudicado a un solo adjudicatario y que la suma del importe de todos estos sea inferior a lo establecido. Una tercera posibilidad sería realizar un estudio centrándonos en el año 2020, con el fin de analizar en profundidad las características de los contratos que se establecieron ese año.

## 7.1 Conclusiones

- La calidad de la información publicada en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid es mejorable, tanto en forma como en contenido.
- La ausencia de publicación del importe de presupuesto de los contratos menores, teniendo en cuenta la proporción del total que suponen, hacen que no sea posible un análisis completo del gasto y ahorro de las Administraciones Públicas.
- La Ley 9/2017 ha supuesto un antes y un después en la publicación de los contratos por parte de las Administraciones Públicas, aumentando enormemente la información disponible, si bien puede ser necesaria más.
- Con la información disponible, se puede apuntar que el tipo de procedimiento abierto parece alcanzar mayores cifras de ahorro, tanto relativas como absolutas. Por tanto, bajo la premisa de la información imperfecta manejada, podríamos decir que parece ser el más eficiente. En este sentido los resultados de este análisis son coherentes con la literatura revisada.
- La COVID supuso una oportunidad para establecer contratos más opacos, en parte justificada por la situación de emergencia, pero que sería conveniente revisar en mayor profundidad.

En suma, el artículo 1 de la Ley 9/2017 establece que “La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.” En vista a los resultados expuestos en este trabajo de fin de máster podemos concluir que, al menos en los tipos de procedimientos que se emplean tras la entrada en vigor de esta ley sí que se consigue un cambio en el sentido que se pretende, estableciéndose contratos a través de procedimientos más transparentes y que permiten una mayor libertad de acceso. Aunque esto se ve interrumpido en el año 2020, con la excepción a la “antigua normalidad” que supuso la COVID. Pero respecto a si esta ley ha conseguido asegurar la eficiencia y la selección de la oferta más ventajosa económicamente nos es complicado hacer una afirmación; la ausencia de publicación previa generalizada de importes de adjudicación nos hace

imposible establecer una comparación veraz sobre el ahorro. Además de la imposibilidad de analizar el ahorro total en los años posteriores a 2017 dada la ausencia de obligatoriedad de publicación del presupuesto de los contratos menores.



## 8. Referencias bibliográficas

1. Ministerio de Sanidad. Sanidad en datos [Internet]. Ministerio de Sanidad - Portal Estadístico del SNS. 2022 [citado 20 de junio de 2022]. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/sanidadDatos/home.htm>
2. Rodríguez Blas, MC. Principales Resultados. Sistema de Cuentas de la Salud 2019 [Internet]. Madrid: Ministerio de Sanidad; 2019 [citado 3 de mayo de 2022]. Disponible en: [https://www.sanidad.gob.es/eu/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/SCSp\\_rincipalesResultados.pdf](https://www.sanidad.gob.es/eu/estadEstudios/estadisticas/sisInfSanSNS/pdf/SCSp_rincipalesResultados.pdf)
3. Rodríguez Blas, MC. Principales resultados. Estadística de Gasto Sanitario Público 2020 [Internet]. Madrid: Ministerio de Sanidad; 2020 [citado 24 de junio de 2022]. Disponible en: <https://www.sanidad.gob.es/estadEstudios/estadisticas/docs/EGSP2008/egspPrincipalesResultados.pdf>
4. CNMC, Departamento de promoción de la competencia. Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España [Internet]. Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; 2019 [citado 20 de junio de 2022]. Disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114\\_6.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/2314114_6.pdf)
5. CNMC. Análisis de la Contratación Pública en España: Oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia [Internet]. Madrid: Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia; 2015 [citado 20 de junio de 2022]. Disponible en: [https://www.cnmc.es/sites/default/files/1307516\\_10.pdf](https://www.cnmc.es/sites/default/files/1307516_10.pdf)
6. 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, número 272, 9 de noviembre de 2017).
7. Comisión Europea. EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador [Internet]. Bruselas: Comisión Europea; 2010. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>
8. Villarejo Galende H, Calonge Velázquez A. Las principales novedades de la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Revista Jurídica de Castilla y León. 2018 ; (46):7-64.
9. Pérez F, Aragón R, Mollá S, Álvarez JA, Pérez PJ. Evaluación de la contratación pública de la Generalitat Valenciana (2). Análisis de la competencia en los procedimientos de contratación [Internet]. Valencia: Ivie; 2019 [citado 21 de junio de 2022]. Disponible en: [https://argos.gva.es/documents/165533218/169881490/Informe+10\\_Evaluacion+de+la+Contratacion+Publica+GV-2.pdf/dcee7160-4c4d-44a7-b8a9-fdc095b1fd60](https://argos.gva.es/documents/165533218/169881490/Informe+10_Evaluacion+de+la+Contratacion+Publica+GV-2.pdf/dcee7160-4c4d-44a7-b8a9-fdc095b1fd60)
10. 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, número 276, 16 de noviembre de 2011)
11. Repullo Labrador JR. Gasto sanitario y descentralización: ¿saldrá a cuenta haber transferido el INSALUD?. Presupuesto y Gasto Público. 2007; (49): 47-66.

12. Real Decreto 1479/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de las funciones y servicios del Instituto Nacional de la Salud. (Boletín Oficial del Estado, número 311, 28 de diciembre de 2001).
13. Servicio Madrileño de Salud [Internet]. Comunidad de Madrid. Servicio Madrileño de Salud. 2012 [citado 4 de junio de 2022]. Disponible en: [https://web.archive.org/web/20120110070750/http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM\\_Agrupador\\_FP&cid=1109266228174&idConsejeria=1109266187266&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228174&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699](https://web.archive.org/web/20120110070750/http://www.madrid.org/cs/Satellite?c=CM_Agrupador_FP&cid=1109266228174&idConsejeria=1109266187266&idListConsj=1109265444710&idOrganismo=1109266228174&language=es&pagename=ComunidadMadrid%2FEstructura&pid=1109265444699)
14. Comunidad de Madrid. Control y seguimiento de hospitales concesionados [Internet]. Comunidad de Madrid. 2017 [citado 3 de mayo de 2022]. Disponible en: <https://www.comunidad.madrid/servicios/salud/control-seguimiento-hospitales-concesionados>
15. El Confidencial. Las ventajas de la gestión indirecta en los hospitales [Internet]. El confidencial 30/01/2020 [elconfidencial.com](http://elconfidencial.com) [citado 14 de junio de 2022]. Disponible en: [https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-01-30/hospitales-publicos-sur-madrid\\_2433207/](https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2020-01-30/hospitales-publicos-sur-madrid_2433207/)
16. Cámara de Cuentas. Comunidad de Madrid. Informe de fiscalización de la cuenta general de la Comunidad de Madrid [Internet]. Madrid: Cámara de Cuentas. Comunidad de Madrid; 2018 [citado 3 de mayo de 2022]. Disponible en: <http://www.camaradecuentasmadrid.org/admin/uploads/informe-cuenta-gral-2018-aprobado-cjo-261219-rectificacion-cjo-23012020.pdf>

## 9. Tablas y figuras

Tabla 1. Distribución del número de contratos por años y crecimiento interanual			
Año	Nº de contratos	Porcentaje sobre el total	Crecimiento interanual
<b>2012</b>	781	0,03%	
<b>2013</b>	671	0,03%	-14,09%
<b>2014</b>	820	0,03%	22,21%
<b>2015</b>	1085	0,05%	32,32%
<b>2016</b>	1402	0,06%	29,22%
<b>2017</b>	499.802	21,30%	35549,22%
<b>2018</b>	521.266	22,21%	4,30%
<b>2019</b>	479.457	20,43%	-8,02%
<b>2020</b>	411.653	17,54%	-14,14%
<b>2021</b>	429.623	18,31%	4,37%
<b>Total</b>	2.346.560	100%	-

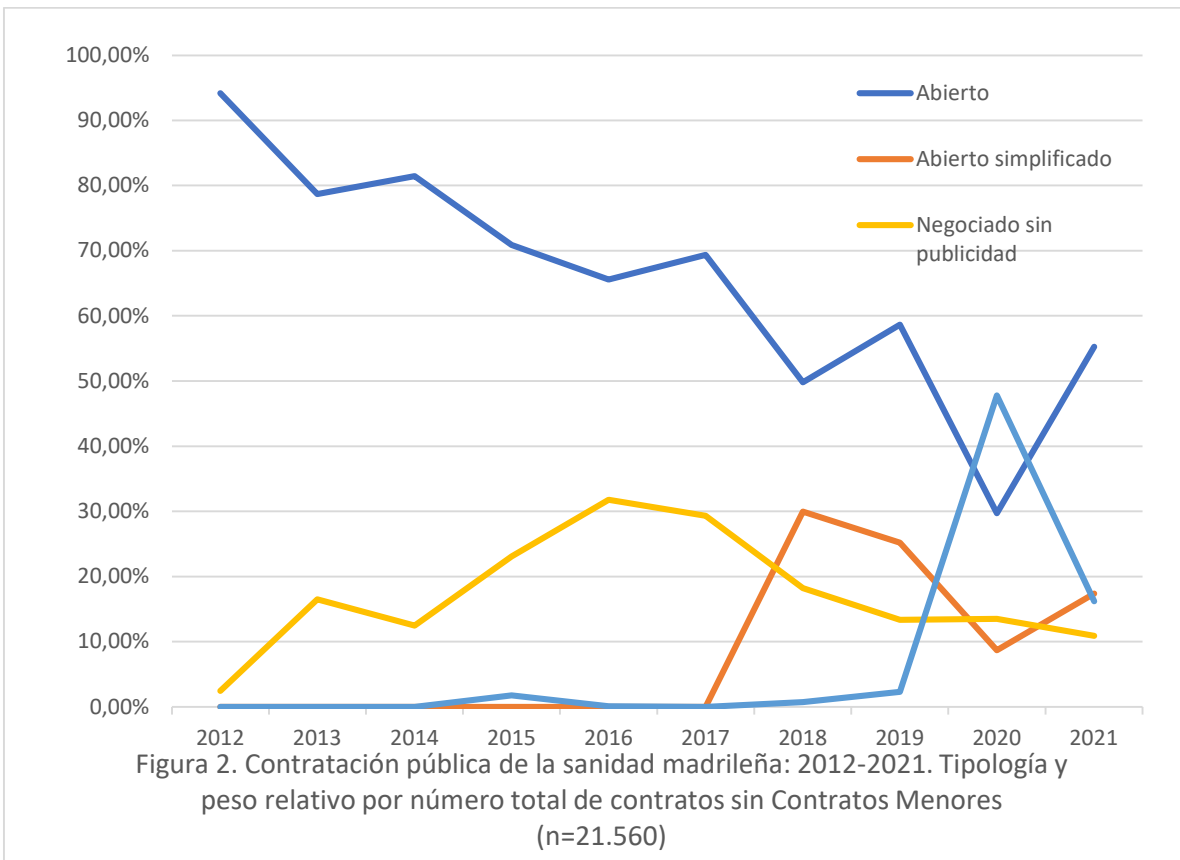
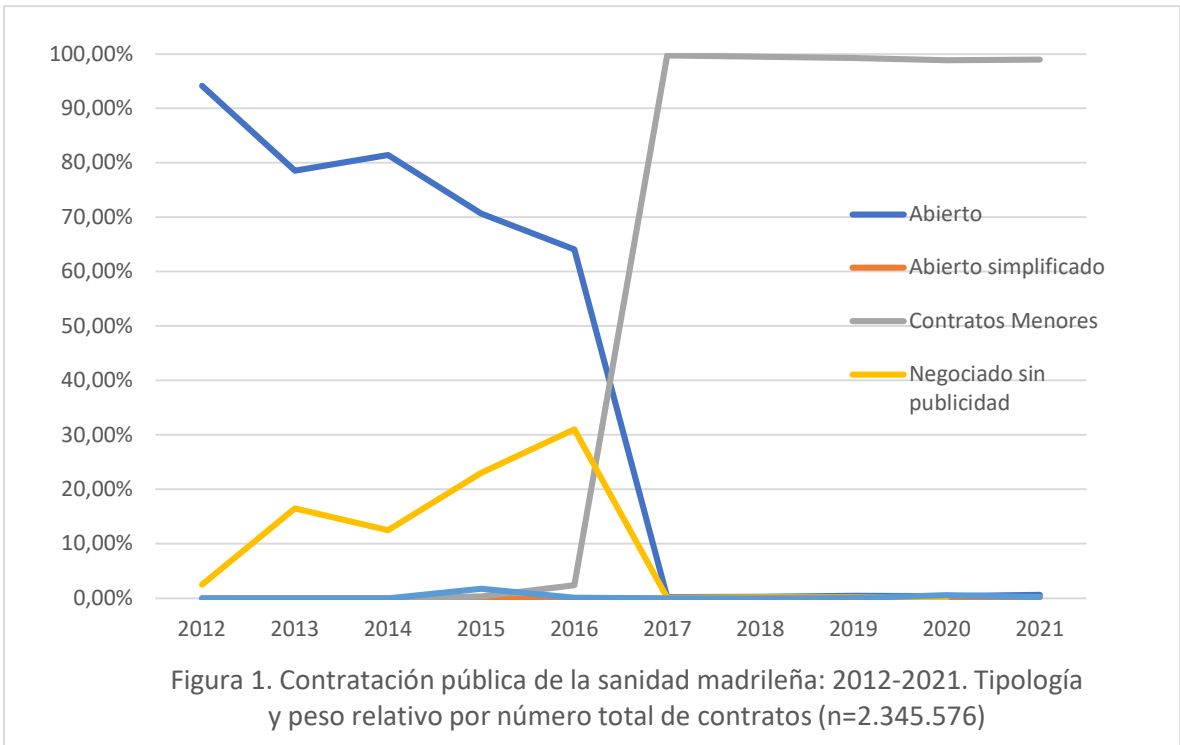
Tabla 2. Contratos en los que figura presupuesto por años (porcentaje respecto al total de contratos de ese año y categoría)										
PRESUPUESTO SI	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Abierto	12,77%	17,75%	37,93%	50,99%	78,29%	80,93%	66,93%	79,50%	78,71%	82,19%
Abierto simplificado	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	82,96%	78,94%	83,62%	86,25%
Contratos menores	(n=0)	(n=0)	(n=0)	66,67% (n=3)	57,58%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%
Negociado sin publicidad	0%	2,73%	31,37%	50,00%	90,57%	96,68%	95,88%	96,96%	98,58%	98,39%
Otros procedimientos	0%	0%	0%	22,5%	100% (n=1)	(n=0)	90,48%	98,75%	99,82%	99,19%
<b>Total</b>	12,03%	14,39%	34,92%	49,68%	81,74%	0,23%	0,42%	0,59%	1,05%	0,94%

Tabla 3. Contratos en los que figura importe de adjudicación e importe de adjudicación por años e importe medio por tipo de contrato											
<b>IMPORTE SI</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Importe medio por contrato en el periodo analizado</b>
Abierto	0%	0%	0%	0,66%	2,90%	5,17%	17,43%	52,32%	54,86%	71,04%	390.525,80
Abierto simplificado	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	(n=0)	28,25%	31,53%	42,54%	64,82%	51.606,78
Contratos menores	(n=0)	(n=0)	(n=0)	0% (n=3)	0%	100%	100%	100%	100%	99,99%	1.802,82
Negociado sin publicidad	0%	0%	0%	2,02%	0,23%	0,26%	2,75%	48,16%	60,94%	84,07%	641.703,30
Otros procedimientos	0%	0%	0%	0%	0%	0% (n=1)	9,52%	5,00%	62,89%	78,46%	411.242,60
<b>Total</b>	0%	0%	0%	0,92%	1,93%	99,74%	99,54%	99,60%	99,51%	99,70%	3.134,20
<b>Importe total (millones)</b>	0	0	0	163,62	63,57	903,37	971,77	1.301,15	1.740,94	2.167,84	-

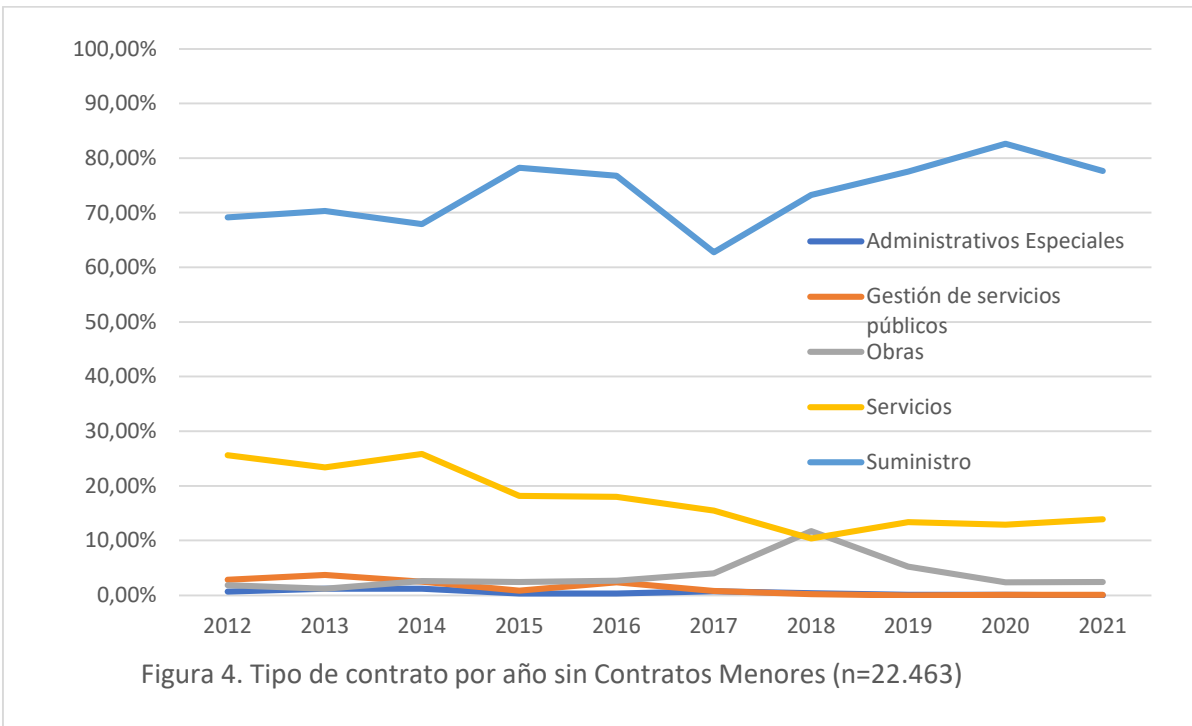
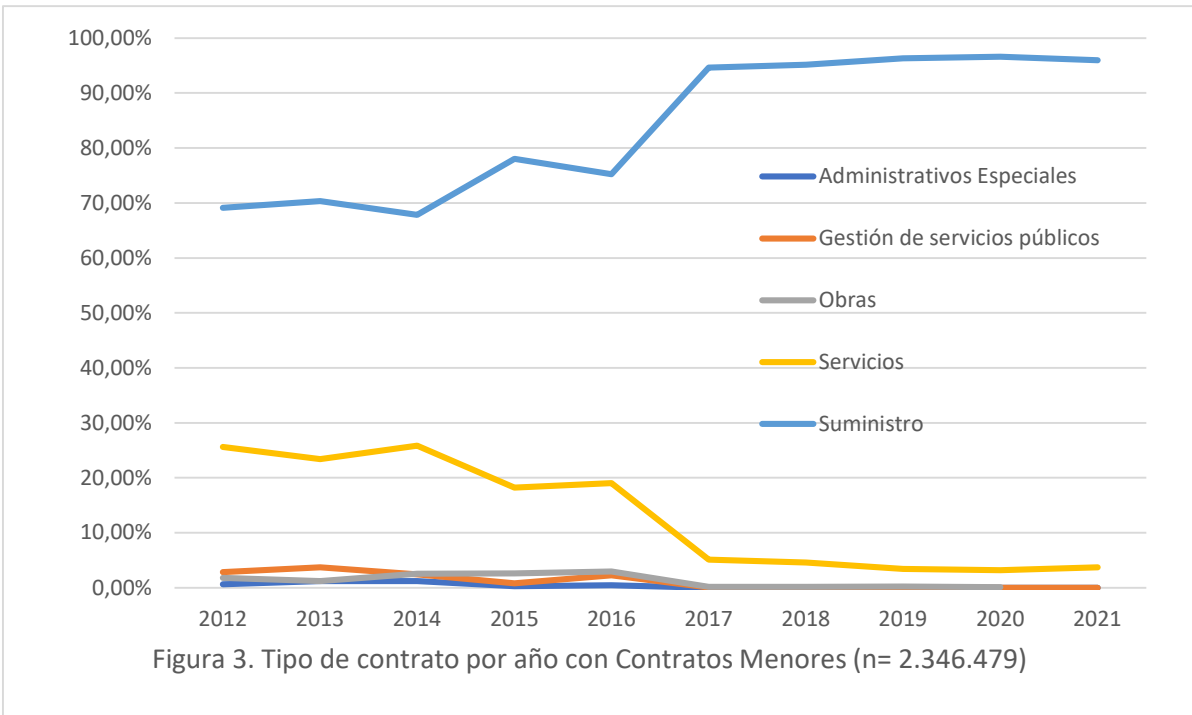
Tabla 4. Importes totales de presupuesto, adjudicación y ahorro y porcentaje de ahorro medio por años y total				
Año	Presupuesto total (en millones)	Importe de adjudicación total (en millones)	Ahorro total (en millones)	Porcentaje de ahorro (media/mediana)
<b>2012</b>	113,75	-	-	-
<b>2013</b>	457,71	-	-	-
<b>2014</b>	359,07	-	-	-
<b>2015</b>	579,57	163,62	33,03	8,10%/3,34%
<b>2016</b>	3.149,99	63,57	1.980,05	86,44%/96,94%
<b>2017</b>	2.173,78	903,37	621,07	47,81%/59,01%
<b>2018</b>	1.563,61	971,77	176,06	60,95%/78,94%
<b>2019</b>	2.529,22	1.301,15	816,69	67,29%/85,84%
<b>2020</b>	2.843,92	1.740,94	907,34	36,95%/0,56%
<b>2021</b>	4.721,38	2.167,84	1.094,03	46,41%/47,69%
<b>Total</b>	18.492,01	7.312,27	5.628,32	48,18%/54,68%

	n	Ahorro medio	Mediana de ahorro	DE	Mínimo	Máximo
Abierto	3934	1.189.415	185.742,50	7.452.527	-7.829.721	96.461.840
Abierto simplificado	1198	29.366,71	18.838,49	34.897,91	-24.890,91	435.811,50
Negociado sin publicidad	1041	687.536,1	85.500,57	936.885,8	-358.374,4	2.923.536
Otros procedimientos	1999	83.059,6	0	347.504,8	-9.000	5.070.357
Total	8189	687.302,2	60.030,11	5.206.687	-7.829.721	96.461.840

	n	Porcentaje de ahorro medio	DE	Mínimo	Máximo
Abierto	3934	68,26%	35,44%	-125%	99,99%
Abierto simplificado	1198	44,06%	38,75%	-83,62%	99,93%
Negociado sin publicidad	1041	40,32%	43%	-121,57%	99,96%
Otros procedimientos	1999	15,22%	33,45%	-34,47%	99,99%
Total	8189	48,18%	42,48%	-125%	99,99%







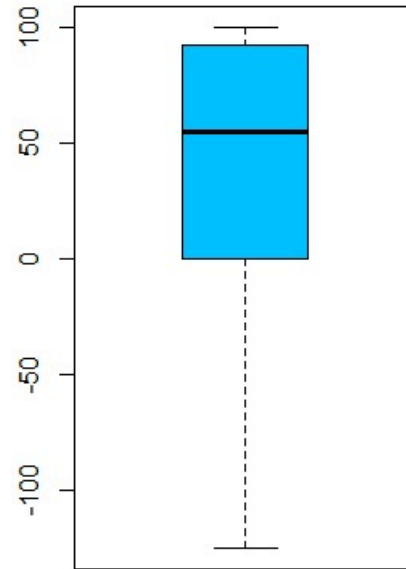


Figura 5. Boxplot del porcentaje de ahorro de todos los contratos

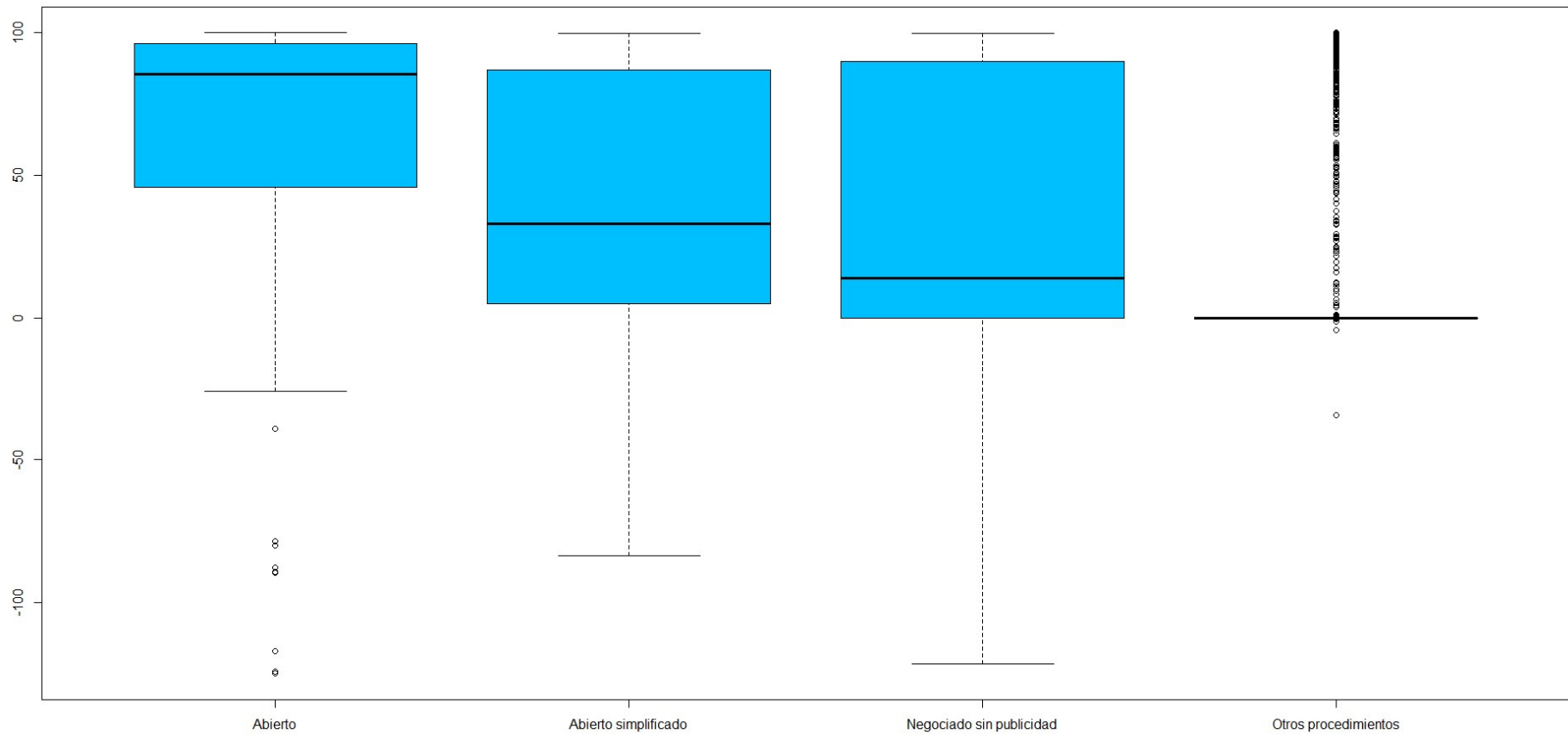


Figura 6. Boxplot del porcentaje de ahorro de los tipos de procedimientos mayoritarios

## **10. Actividad desarrollada por la alumna**

El tema fue sugerido por mis tutores, junto con un esbozo de la hipótesis y el diseño. Posteriormente, tanto la búsqueda y recogida de datos, como su procesamiento y análisis estadístico posterior fueron realizados en su totalidad por mí. La elaboración y redacción de los resultados, su discusión y conclusiones fueron hechas por mí, con la supervisión y aportaciones de mis tutores.

### **11.3 Anexos: Justificación ausencia de autorización por comité de ética**

Hemos valorado que, ante la ausencia de trato de información de carácter personal o confidencial, dado que todos los datos que se han utilizado son de carácter público no ha sido necesaria la evaluación de un comité de ética