

*Alfredo Bonet Baiget**

NUEVAS OPORTUNIDADES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL

Los mercados internacionales de contratación pública promueven una parte, aún limitada pero creciente, del comercio mundial, ya que subsisten importantes barreras de acceso que oponen resistencia. El Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública de la OMC impuso en 1995 una serie de disciplinas de transparencia, competencia y apertura en ese ámbito a sus 42 países signatarios, entre los que se encuentra España en el marco de la Unión Europea. Tras largas negociaciones, en diciembre de 2011 se alcanzó un acuerdo para actualizar y ampliar los compromisos de liberalización vinculante que establece este acuerdo, lo que ofrecerá nuevas oportunidades de negocio que las empresas españolas están en condiciones de aprovechar.

Palabras clave: apertura de mercados, contratación pública.

Clasificación JEL: F10, F130, H57.

1. Introducción

La contratación pública, las compras por parte de los sectores públicos de bienes y servicios, ha ido adquiriendo una importancia creciente en la actividad económica con el paso del tiempo, tanto a nivel doméstico como internacional. De hecho, en muchos países los Gobiernos, y las agencias que éstos controlan, son los principales adquirentes de bienes y servicios, desde productos básicos hasta bienes de alta tecnología e infraestructuras de todo tipo.

Los sistemas y mecanismos de contratación pública tienen un impacto en la eficiencia del uso de los recursos públicos y, con ello, en la propia confianza de los ciudadanos en la gestión de sus Gobiernos. Un sistema eficiente de contratación pública debe garantizar simultáneamente la búsqueda de la mejor relación calidad/precio, el acce-

so público a la información sobre las convocatorias de contratos gubernamentales (transparencia) y la igualdad de oportunidades de los ofertantes que participen en los concursos (competencia, no discriminación). Al ser esas oportunidades interesantes y atractivas no sólo para los ofertantes domésticos, sino también para los extranjeros, los mercados de contratación pública promueven una parte aún escasa pero creciente del comercio internacional de bienes y servicios.

2. La cuantificación del mercado mundial de compras públicas

La Organización Mundial de Comercio (OMC) estima que, en la mayoría de los países, la contratación pública representa entre un 15 y un 20 por 100 de su PIB (OMC, 2011-I). La Comisión Europea también ha realizado estimaciones sobre el tamaño de ese mercado en determinados países (Comisión ▷

* Técnico Comercial y Economista del Estado, exsecretario de Estado de Comercio Exterior.

Versión de marzo de 2012.

Europea, 2010), que arrojan los siguientes resultados: el mercado de contratación pública representaría un 16 por 100 del PIB de la Unión Europea, equivalente a algo más de 2 billones de euros anuales, un 11 por 100 en el caso de EEUU (1 billón de euros), un 18 por 100 en Japón (medio billón), un 22 por 100 en Canadá (225 millones) y un 15 por 100 en Corea (106 millones).

El comercio mundial de bienes y servicios ha aumentado en las últimas décadas de manera vertiginosa, muy por encima del crecimiento de la producción global, pero el comercio derivado de la contratación pública no lo ha hecho a la misma velocidad. La razón principal estriba en que las normativas y prácticas de contratación pública de los Gobiernos influyen decisivamente en la capacidad de los oferentes extranjeros de acceder a sus mercados, y el proceso de liberalización de las compras públicas a nivel internacional, aún no sometido a las reglas multilaterales de comercio, ha avanzado escasamente y con lentitud.

Hay bienes y servicios como los farmacéuticos, equipos médicos, materiales de transporte o servicios medioambientales para los que el principal demandante suele ser el sector público. En la práctica ha quedado demostrado que los Gobiernos no siempre se han guiado por los principios de eficiencia en coste, transparencia y competencia en sus políticas y normativas de contratación pública, sino que han pretendido con frecuencia perseguir por esa vía otros objetivos como la promoción del empleo local o el desarrollo de industrias o tecnologías autóctonas. Sin embargo, este tipo de prácticas, explícitas o implícitas, redundan siempre en distorsiones y reducciones de bienestar similares a las que se derivan de otros instrumentos comerciales proteccionistas (Evenett, S. y Hoekman, B. 2004; Trionfetti, F., 2000; OCDE, 2008).

3. La regulación de la contratación pública en el sistema multilateral de comercio

El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) no contempló la regulación de las com-

pras públicas durante sus primeros 30 años de existencia. Las primeras disciplinas no fueron acordadas hasta 1979, y el vigente Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública no se firmó hasta 1994, coincidiendo con el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Marrakech.

Este acuerdo, que supuso un hito fundamental en la liberalización en este sector, tiene por objetivo abrir a la competencia internacional la contratación de los Gobiernos de sus países signatarios, que se comprometen a aplicar procedimientos más transparentes y a asegurar un trato no discriminatorio a los bienes y servicios ofrecidos por empresas de cualquiera de ellos (OMC, 1994).

Aunque la participación en este acuerdo por parte de los países miembros de la OMC es voluntaria, ya que es plurilateral y no multilateral, existe un número creciente de países que desean sumarse. La adhesión no es una tarea fácil, y a menudo encuentra resistencias internas, ya que exige poner en conformidad las normas de contratación pública con las disposiciones del acuerdo, por un lado, y negociar con los demás países miembros los umbrales, sectores y entidades que quedarán sometidos al mismo y, por tanto, abiertos a la participación de sus proveedores.

El Acuerdo de Contratación Pública (ACP) cuenta ahora con quince Partes que incluyen cuarenta y dos países: los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea, que operan como una sola Parte en el marco de la política comercial común, y otras catorce (Armenia, Canadá, Hong Kong, Islandia, Israel, Japón, Corea, Liechtenstein, Aruba, Noruega, Singapur, Suiza, Taiwán y EEUU).

Veintidós países más tienen el estatuto de Observadores del Acuerdo, de los que nueve están en proceso de adhesión (Albania, China, Georgia, Jordania, Kirguizistán, Moldavia, Omán, Panamá y Ucrania). A nadie se oculta que, entre ellos, el mayor desafío lo representa China por el volumen y potencial de su mercado de compras públicas, que hay quien estima en unos 800.000 millones de euros anuales (Cámara de Comercio Europea en China, 2011). ▷

CUADRO 1
ACCESO A LOS MERCADOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP) EN 2007
(Miles de millones de euros)

	UE	EEUU	Japón	Canadá	Corea
Mercado total de CP	2.088	1.077	565	225	106
(% del PIB)	(16%)	(11%)	(18%)	(22%)	(14%)
Superior a umbrales del ACP	370	279	96	59	25
(% del PIB)	(3%)	(3%)	(3%)	(6%)	(3%)
No ofrecido en el ACP	58	245	74	57	10
(% del PIB)	(0,5%)	(2,5%)	(2,5%)	(2,5%)	(1,0%)
Ofrecido en el ACP	312	34	22	2	15
(% del PIB)	(2,5%)	(0,5%)	(0,5%)	(0,5%)	(2%)
(% de mercado CP)	(15%)	(3,2%)	(4%)	(1%)	(14%)
(% superior a umbrales)	(84%)	(12%)	(23%)	(3%)	(60%)

Fuente: DG Markt – Comisión Europea.

Pero las disposiciones del Acuerdo no se aplican a toda la contratación pública de sus Partes, ya que sólo cubren las compras que superen unos umbrales determinados y que realicen ciertas entidades contratantes de cada país.

Los niveles de apertura de cada Parte quedan así reflejados en sus compromisos vinculantes incorporados a los anejos del acuerdo, en que se identifican las entidades de las administraciones central, regional o local y los organismos y empresas públicas sometidas a las disciplinas de apertura. Ello ha dado lugar a que exista una amplia variedad en la extensión y profundidad de los compromisos de las distintas Partes. Así, la Unión Europea, Noruega, Liechtenstein y Singapur son las Partes que han asumido mayores compromisos de liberalización, mientras que otras, como EEUU (con sólo 37 de sus 50 Estados sometidos al Acuerdo), Japón o Canadá han demostrado una menor voluntad de apertura. Con datos de 2007, se estima que el volumen de contratación pública efectivamente abierto a empresas de los miembros del acuerdo alcanza los 500.000 millones de euros anuales, de los que unos 312.000 millones corresponden a la Unión Europea (2,5 por 100 de su PIB) y 34.000 millones a EEUU (solo un 0,5 por 100 de su PIB).

La Unión Europea es, con diferencia, la Parte que ha demostrado mayor compromiso con la apertura de sus mercados de contratación pública a las empresas del exterior. Todos sus contratos de bienes y servicios están cubiertos por el Acuerdo por encima de los 130.000 DEG (derechos especiales

de giro) para las entidades de las administraciones centrales, de 200.000 DEG para las de entidades regionales o locales y de 400.000 DEG para el resto. El umbral para contratos de construcción es de 5.000.000 DEG. Desde el punto de vista de la transparencia, todas esas convocatorias deben publicarse en el portal del boletín oficial de licitaciones públicas de la Unión Europea en Internet (*Tenders Electronic Daily* o TED).

En el Cuadro1 puede apreciarse la comparación de los niveles de apertura de algunas de las principales Partes del Acuerdo. La Unión Europea tiene el mayor mercado de contratación pública en términos absolutos, si bien el tamaño de ese mercado en relación al PIB es similar en EEUU, Japón y Corea. El mercado de EEUU en relación al PIB es el menor, y la mitad que el canadiense. Sin embargo, el mercado de la Unión Europea es el más abierto de todos a las empresas extranjeras: el 15 por 100 de su mercado total de compras públicas. La UE, como las demás Partes, ha incluido en sus compromisos algunas derogaciones que afectan al resto y limitan el acceso de sus empresas. Aún así, la Unión Europea ha asumido compromisos de apertura en el Acuerdo de Contratación Pública que suponen el 84 por 100 de su mercado de compras públicas por encima de los umbrales (equivalente a 312.000 millones de euros), mientras que Japón lo ha hecho solamente para un 60 por 100 (22.000 millones), EEUU para un 12 por 100 (34.000 millones) o Canadá para un 3 por 100 (2.000 millones). ▷

Esta mayor apertura se observa también en los datos sobre adjudicaciones efectivas de contratos a empresas extranjeras. La Unión Europea ha realizado un estudio sobre 100.000 licitaciones publicadas en el TED, que ha revelado que un 14 por 100 del total de esos contratos, por valor de unos 12.000 millones de euros, fueron adjudicados a empresas extranjeras (la mayoría de EEUU) en ese año.

Uno de los grandes activos del Acuerdo de Contratación Pública, jurídicamente vinculante, es su garantía de observancia. Por un lado, porque impone el establecimiento de sistemas de impugnación de licitaciones, pero, sobre todo, porque las disputas entre sus Partes se dirimen por el procedimiento establecido en el eficaz Entendimiento de Solución de Diferencias de la OMC, que contempla la eventual aplicación de «represalias cruzadas» que permiten suspender concesiones en otros acuerdos de la OMC.

4. La necesidad de actualizar el Acuerdo de Contratación Pública

El nivel de liberalización que genera el Acuerdo de Compras Públicas se demostró pronto insuficiente y poco ambicioso, además de desequilibrado, y más a medida que la contratación pública ganaba peso en la actividad económica mundial y aumentaba la participación de los países emergentes en el mercado global. Los datos expuestos más arriba, de falta de reciprocidad en los compromisos de los principales Partes, nos muestran cómo el desequilibrio jugaba en contra de los intereses de la Unión Europea y sus empresas¹.

Además, la importancia de avanzar en la liberalización de los intercambios internacionales deri-

vados de la contratación pública se ha manifestado tras la respuesta de política económica de un buen número de Gobiernos ante la actual crisis económica internacional. En este sentido, el esfuerzo en inversión pública en infraestructuras ha formado parte de la receta de algunos Gobiernos para estimular la actividad económica, y en ciertos casos tratando con ello de primar o reservar la participación en los proyectos a las empresas locales frente a las extranjeras (Comisión Europea, 2012). Estas prácticas discriminatorias tienen claras consecuencias negativas desde el punto de vista económico: por una parte, excluyen a empresas extranjeras de participar en mercados en que, en condiciones normales, serían competitivas; por otra, pueden impedir concurrir a empresas locales si no tienen posibilidad de importar determinados bienes o *inputs* extranjeros; además, la limitación de la competencia que imponen eleva el precio de las ofertas y adjudicaciones, y con ello el coste para el Estado y los contribuyentes; por último, pueden promover presiones para que otros países adopten medidas discriminatorias similares y generar así una espiral proteccionista.

Afortunadamente, y a pesar de sus limitaciones en cuanto a cobertura, la vigencia del Acuerdo de Contratación Pública de la OMC ha sido capaz de contener en buena medida la adopción de ese tipo de medidas por sus Partes. A ello ha contribuido también la serie de reiterados llamamientos anti-proteccionistas de los líderes del G20 en sus últimas cumbres y el recuerdo de la desgraciada y destructiva experiencia de la espiral proteccionista que se vivió tras la Gran Depresión.

5. La actualización del Acuerdo de Contratación Pública y su alcance

Hace ya doce años se inició un proceso de negociación con el objetivo de perfeccionar y flexibilizar las disposiciones del Acuerdo de Contratación Pública y de ampliar la cobertura de los compromisos de acceso a los mercados que incluye, en términos de sectores, umbrales y entidades. La Unión ▷

¹ De hecho, la Comisión Europea lanzó una consulta pública en junio de 2011 sobre las facilidades de acceso de las empresas europeas a los mercados de contratación pública internacional, como paso previo a promover legislación sobre un eventual instrumento para limitar temporalmente el acceso a los mercados públicos europeos (sólo a los no cubiertos por compromisos bilaterales o plurilaterales de apertura) a empresas de países que no ofrezcan cierta reciprocidad. Constituiría un poderoso instrumento de negociación, pero hay opiniones encontradas en los distintos Estados miembros sobre la oportunidad y conveniencia de poner en marcha esta iniciativa.

Europea, al ser la Parte con mayores compromisos de apertura, ha sido siempre una clara impulsora de una negociación en la que sus intereses ofensivos superaban con creces a los defensivos, avanzando hacia un mayor equilibrio en las concesiones.

La primera parte de la negociación, consistente en mejorar las disposiciones del acuerdo, permitió converger relativamente pronto hacia un acuerdo. Se trataba de incorporar mayores flexibilidades para los miembros en términos de procedimientos y de fortalecer el papel del Acuerdo como instrumento de gobernanza en el ámbito de la contratación pública. También preveía establecer mayores flexibilidades para los países en desarrollo candidatos. Para todo ello fue posible encontrar soluciones consensuadas.

Las mayores dificultades surgieron en la segunda parte de la negociación, la más compleja relativa a la actualización y mejora de los compromisos de apertura y acceso a los mercados de las partes. Se trataba tanto de reducir los umbrales a partir de los cuales se incorporan las licitaciones a las disciplinas del acuerdo, como, sobre todo, de ampliar el número de entidades del sector público comprometidas por cada una de las Partes.

Tras múltiples reuniones de negociación en el Comité de Contratación Pública de la OMC, finalmente el 15 de diciembre de 2011 se alcanzó *in extremis* el consenso necesario para actualizar y profundizar el Acuerdo coincidiendo con el inicio de la VIII Conferencia Ministerial de la OMC en Ginebra.

Los avances de diciembre incluyen la fijación de reglas más transparentes, justas y claras para la contratación pública internacional y mayores facilidades para la adhesión de nuevos miembros en desarrollo. Pero, sobre todo, han logrado la ampliación de las oportunidades de acceso a los mercados para las empresas de los países signatarios (OMC, 2011-II). Así, EEUU ha ofrecido acceso a importantes agencias federales antes excluidas (Departamento de Seguridad Interior, Seguridad Social, *Millenium Challenge Corporation*) y se ha creado un nuevo foro con la Unión Europea para

debatir los proyectos de nueva normativa sobre contratación pública y ampliar los compromisos de liberalización. Canadá ha incorporado parcialmente a sus provincias. Corea ha incluido el acceso a su sector de transporte urbano y ferrocarril. Israel se ha comprometido a eliminar sus sistemas de compensación y rebajar sus umbrales en construcción. Japón, el mayor escollo durante la última fase de la negociación y cuya oferta presentada a última hora permitió cerrarla a tiempo sólo unas horas antes de la inauguración oficial de la Conferencia, ha ofrecido acceder a su importante programa de reconstrucción valorado en 100.000 millones de euros en los próximos años a través, básicamente, de proyectos de Partenariado Público-Privado (PPP).

Se calcula que el valor de las nuevas oportunidades de negocio que abre este acuerdo en materia de compras públicas para las empresas de sus países signatarios podría alcanzar entre 80.000 y 100.000 millones de euros anuales.

6. Oportunidades de negocio para las empresas españolas

Parece claro que la contratación pública y el comercio internacional que ésta promueve van a jugar un papel cada vez más importante en el crecimiento económico global y en el desarrollo. Las inversiones públicas en los países emergentes de África, Asia y América latina serán importantes motores del desarrollo en los próximos años, y es previsible que se lleven a cabo bajo crecientes disciplinas de transparencia y no discriminación entre empresas locales y extranjeras que aseguren la competencia, minimicen el gasto para los Gobiernos y contribuyentes y eviten eventuales prácticas corruptas.

Las empresas españolas han demostrado sobradamente su capacidad de competir en los mercados internacionales de contratación pública, y en ciertos sectores como la construcción y gestión de infraestructuras de transporte, los servicios medioambientales, las energías renovables, la ingeniería o determinadas altas tecnologías de información ▷

y telecomunicaciones, ocupan posiciones de liderazgo mundial. Un buen número de esas empresas han ganado dimensión y competitividad gracias al esfuerzo de inversión realizado en España con fondos públicos en esos ámbitos en las últimas dos décadas, se han curtido en el competitivo mercado interior de la Unión Europea y, tras su decidida apuesta por la internacionalización, se encuentran hoy en condiciones de competir con éxito en cualquier parte del mundo. Una mayor apertura y liberalización de la contratación pública internacional les permitirá acceder, sin duda, a nuevas oportunidades de negocio que, previsiblemente, arrastrarán a otras empresas españolas de menor dimensión a los mercados mundiales.

Para ello es necesario seguir insistiendo en abrir y ampliar los mercados de compras públicas a los que nuestras empresas puedan acceder en competencia leal. Y para ello hay que utilizar dos vías principales: por un lado, la plurilateral, profundizando en la liberalización que garantiza el Acuerdo de Contratación Pública de la OMC objeto de este artículo, a través de una nueva ampliación de los compromisos de apertura de sus miembros en términos de entidades y de la incorporación al mismo de los principales países emergentes; por otro, la bilateral, exigiendo mayores compromisos de apertura en contratación pública a los países con los que la Unión Europea negocia acuerdos ambiciosos de libre comercio, tal como ha hecho ya con México, Chile, Colombia, Perú, Centroamérica o Corea. Los acuerdos actualmente en negociación con Canadá, India, Mercosur o los países de ASEAN ofrecen grandes oportunidades en ese ámbito.

7. Conclusiones

El sector exterior es hoy el principal motor de la recuperación de nuestra actividad económica, y hay que procurar que ejerza ese papel de manera estructural mediante una mayor y mejor integración de nuestro sistema productivo en el mercado global. Ello se logrará promoviendo la ampliación del número de empresas exportadoras e inversoras,

la evolución hacia la producción de bienes y servicios comerciables de mayor valor añadido y la diversificación de nuestras ventas hacia los mercados que más van a crecer en los próximos años, pero también asegurando que nuestras empresas puedan operar en mercados abiertos y en condiciones de competencia para aprovechar las inmensas oportunidades de negocio que ofrece la economía global. Entre éstas, las que brindan los mercados internacionales de contratación pública, de creciente dimensión y apertura, encierran un potencial que no podemos permitirnos desaprovechar.

Bibliografía

- [1] CÁMARA DE COMERCIO EUROPEA EN CHINA (2011): Public procurement in China: European Business experiences competing for public contracts in China.
- [2] COMISIÓN EUROPEA (2010): Comercio, crecimiento y asuntos mundiales. COM (2010) 612. Oficina de Publicaciones.
- [3] COMISIÓN EUROPEA (2010): Trade as a driver of prosperity. Commission staff working document. SEC (2010) 1269.
- [4] COMISIÓN EUROPEA (2012). Trade and investment barriers report. COM(2012) 70.
- [5] OCDE (2008): Fighting cartels in public procurement. Policy Brief.
- [6] OMC (1994): Acuerdo sobre Contratación Pública. Ronda Uruguay.
- [7] OMC (2011-I). Background note on the WTO's Government Procurement Agreement (GPA).
- [8] OMC (2011-II): Decisión sobre los resultados de las negociaciones celebradas de conformidad con el párrafo 7 del artículo XXIV del Acuerdo sobre Contratación Pública. GPA 112. 16 de diciembre de 2011.
- [9] EVENETT, S. y HOEKMAN, B. (2004): Government Procurement: Market Access, Transparency and Multilateral Trade Rules. *World Bank Research Working Paper* 3195.
- [10] TRIONFETTI, F. (2000): Discriminatory public procurement and international trade. Blackwell Publishers.