

Observatorio de Contratación Pública

La crisis de concurrencia en la contratación pública: razones del desinterés empresarial

07/04/2025

La contratación pública debe ser, por definición, una actividad que genere atracción hacia el mercado. Sin concurrencia no hay competencia y sin competencia se cae el sistema de contratación pública. El Cuadro de mandos de MiTender (NTT DATA) pone de relieve que en 2024 la media de ofertas recibidas ha sido de 1,82.



En el mismo sentido la OIRECON dio la nada positiva cifra de que en 2023, excluidas las adjudicaciones por procedimiento negociado sin publicidad (algo que también sería merecedor de análisis), el 44,17% de dichas adjudicaciones tuvieron un único licitador.

Las cifras resultan preocupantes y es que se está constatando que existen numerosos procedimientos que finalizan sin participantes – desierto – o que, como decimos, reciben un número de propuestas muy baja.

Resulta imprescindible analizar las causas que están generando este desinterés del mercado hacia las compras públicas. En mi opinión, existen múltiples factores que, si debiéramos sintetizar en algunos principales, serían los siguientes:

1º Precio fuera de mercado y ausencia de actualización.

El contexto actual de inestabilidad geopolítica, con conflictos aún en curso (como en Ucrania y Oriente Próximo), y la dependencia de mercados internacionales han generado fluctuaciones significativas en los precios. Esta volatilidad introduce una gran incertidumbre, especialmente en el coste de suministros para obras y servicios, que se ven impactados por incrementos en materias primas y transporte.

A esta incertidumbre económica se suman las modificaciones abruptas en las condiciones salariales y laborales, derivadas de aumentos en los convenios colectivos y de posibles reformas legislativas (como la reducción de la jornada laboral).

Todo ello genera un escenario de incertidumbre que se ve agravado cuando el precio de los contratos se calcula tomando referencias inadecuadas o sin hacer un verdadero dimensionamiento acorde a las exigencias de los pliegos técnicos y que no se somete a un régimen de revisión de precios.

2º Objeto abstracto o hiper definido

Aunque es fundamental que el objeto del contrato esté claramente definido, en la práctica surgen problemas tanto por falta de especificidad como por un exceso de detalle. La falta de definición genera un marco ambiguo de “prestaciones a la carta” que introduce incertidumbre sobre las obligaciones y costes reales del contrato, dificultando a los licitadores valorar correctamente los riesgos y ajustar sus ofertas.

En el extremo opuesto, una definición excesivamente detallada del objeto contractual, sin correspondencia con el presupuesto asignado, limita la flexibilidad y puede hacer que el contrato sea poco atractivo.

El problema se agrava cuando se incluyen características o requisitos que favorecen implícitamente a un licitador específico, desincentivando la participación de otros y reduciendo la competencia.

3° Criterios de adjudicación ambiguos y solvencia “a medida”

Es fundamental que los criterios de adjudicación sean lo suficientemente claros para que los licitadores comprendan no solo qué aspectos serán valorados, sino también cómo se evaluarán.

Los criterios sometidos a juicio de valor excesivamente abstractos generan incertidumbre y alimentan la percepción de que existe un “favorito” en el proceso.

Esta falta de transparencia se agrava cuando los requisitos de solvencia técnica son desproporcionados o están diseñados “a medida”, excluyendo a posibles competidores y limitando la concurrencia.

Además, los criterios evaluables automáticamente tampoco contribuyen a una competencia efectiva cuando su resultado es predecible, ya que todos los licitadores tienden a ofrecer el máximo de puntuación posible. Por otra parte, recientes pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre los umbrales de saciedad han avalado fórmulas económicas que no premian significativamente las bajas adicionales, lo cual, combinado con criterios ambiguos y evaluaciones automáticas, genera un marco que limita la diferenciación entre ofertas.

Finalmente, la “ampliación” del margen de discrecionalidad en la apreciación técnica y la evaluación de la viabilidad económica de las ofertas anormalmente bajas incrementa el riesgo de arbitrariedad, desincentivando la participación en licitaciones donde las reglas no ofrecen seguridad ni objetividad.

4° Exceso de burocracia y complejidad documental

Aunque las Directivas de contratación pública y la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) buscaban simplificar los procedimientos y reducir la burocracia, la realidad es que esta normativa, a casi siete años de su promulgación y con numerosas modificaciones y decretos, sigue siendo compleja y extraordinariamente burocrática en sus procedimientos y excesiva en su regulación. La reglamentación detallada refleja una falta de confianza en la

gestión administrativa y crea un entorno difícil de navegar para las empresas que desean vender al sector público y para los gestores que tardan meses en ver adjudicado cualquier contrato.

Por otra parte, la urgencia de la Administración por ejecutar compras se choca con plazos exigüos para presentar ofertas, justificar ofertas anormalmente bajas o subsanar errores, lo cual desalienta la participación.

El Documento Europeo Único de Contratación (DEUC), diseñado inicialmente como documento principal, suele ir acompañado de requisitos adicionales que varían según la entidad y que a menudo generan inadmisiones. Además, la presentación de certificados, avales y otros documentos, junto con el rigor normativo de la LCSP, convierte el proceso en una auténtica carrera de obstáculos donde, a menudo, no gana la oferta con mejor relación calidad precio sino la que sabe sortear esos obstáculos y buscar los puntos débiles de los pliegos y, específicamente, de sus criterios de adjudicación.

Los pliegos de condiciones, con frecuencia largos y complicados, y los plazos breves para presentar ofertas no facilitan la concurrencia. A ello se suma la proliferación de recursos especiales en materia de contratación, lo que ha generado miles de resoluciones administrativas que, en algunas ocasiones y tribunales, se emiten con grandes demoras o carecen de uniformidad o rigor en su aplicación. Por otra parte, algunas entidades licitadoras que no resultan adjudicatarias pero que prestan el servicio actualmente recurren “interesadamente” a estos recursos para prolongar su actividad mientras se resuelve el contrato, extendiendo su posición incluso hasta un año después de la adjudicación oficial.

5º Duración de los contratos y riesgo de dependencia excesiva

Los contratos públicos de corta duración generan una alta carga de tramitación para una duración corta y por tanto poco atractiva comercialmente. Pero es que, sin revisión de precios en un mercado cambiante las prórrogas obligatorias (art 29.2 LCSP) están generando el rechazo a la continuidad de los contratos (especialmente de servicios de mano de obra intensiva).

6º Barreras tecnológicas y falta de profesionalización en las empresas

Si bien la digitalización es un avance positivo, es necesario promover la profesionalización de la contratación pública en las empresas proveedores. Ello empezando por el acercamiento de las tecnologías básicas de firma electrónica y presentación de ofertas, así como de cuestiones básicas en contratación pública. Sin embargo, fruto, suponemos de las causas anteriores, se aprecia que no existe interés ni personal cualificado en las pequeñas empresas al respecto.

7º Percepción de prácticas de favoritismo

Como se ha insinuado anteriormente el mercado asiste, desde siempre, a un aluvión de noticias que relacionan la contratación con la corrupción. Asimismo, asisten a evidencias (objetos, funcionalidades y solvencia a medida; preferencia por proveedores locales con exigencias limitativas geográficamente: obligar a implantación con sede en el lugar de ejecución), actuaciones (dependencia excesiva del contrato menor, camuflaje de convenios como contratos,...), que generan una percepción de favoritismo o trato preferencial hacia ciertos licitadores, lo que genera un sentimiento de “competencia perdida” que hace perder la esperanza y disuade a potenciales licitadores de participar en los procesos.

Colaborador



Francisco Javier Vázquez Matilla

Consultor en contratación pública. Miembro del grupo de expertos en contratación pública de la Comisión Europea.