



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 25, abril de 2026
Sección: ARTÍCULOS
Recibido: 24-09-2025
Modificado: 23-12-2025
Aceptado: 23-12-2025
Publicado: 27-04-2026
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11591>
Páginas: 25-43

Referencia: Castel Aznar, L. / Montalbán-Domingo, L. / Catalá Alís, J. (2026). Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 25, 25-43. <https://doi.org/10.24965/reala.11591>

Implicaciones de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación: el caso de España

Implications of public works contracts based on price as the sole award criterion: Case of Spain

Castel Aznar, Luis

Universitat Politècnica de València (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6181-0633>

luicasaz@doctor.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, doctor en Ingeniería de la Construcción y diplomado en Contratación Pública por la Universitat Politècnica de València. Desarrolla investigación en contratación pública en el ámbito académico y privado. Actualmente dirige el área de contratación pública en una empresa de servicios energéticos e imparte docencia en el máster de Contratación Pública de la UPV.

Montalbán-Domingo, Laura

Universitat Politècnica de València. Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9506-0350>

laumondo@upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniera de Caminos, Canales y Puertos, máster en Transporte, Territorio y Urbanismo y doctora por la Universitat Politècnica de València (UPV). Profesora titular en el área de Proyectos de Ingeniería del Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil de la UPV.

Catalá Alís, Joaquín

Universitat Politècnica de València. Departamento de Ingeniería de la Construcción y de Proyectos de Ingeniería Civil (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2561-5963>

jcatala@cst.upv.es

NOTA BIOGRÁFICA

Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos y doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos, ambos por la Universidad Politécnica de Valencia. Profesor catedrático de Universidad hasta el año 2022, el de su jubilación. Desde entonces fue nombrado Profesor Ad Honorem, realizando labores, en la universidad Politécnica de Valencia y otras universidades.

RESUMEN

Objetivos: el artículo se centra en el impacto de los contratos de obra públicos basados en el precio como único criterio de adjudicación (subastas) en comparación con el sistema que considera múltiples criterios (calidad-precio) en España. **Metodología:** utilizando una muestra de 585 contratos de obra licitados por la Administración General del Estado entre 2018 y 2021, se analiza la frecuencia de uso de las subastas, su impacto en la competencia, la anormalidad de las ofertas, la reducción del precio y la presencia de las pymes. Además, se consulta a expertos en contratación pública sobre la conveniencia de utilizar subastas, considerando aspectos como la eficiencia en el uso de fondos públicos, la calidad de la ejecución y el riesgo económico que tributan. **Resultados:** los resultados evidencian que la subasta favorece la participación de pymes y reduce ofertas anómalas, pero también aumenta la reducción del precio y, según los expertos consultados, no optimiza la eficiencia, no asegura la calidad y no minimiza los riesgos en la ejecución de los contratos públicos de obra. **Conclusiones:** se señala la necesidad de revisar los métodos de adjudicación de contratos públicos, priorizando la calidad y una adecuada gestión del riesgo, para mantener eficiencia y competencia en la selección óptima de contratistas.

PALABRAS CLAVE

Contrato público de obra; subasta; calidad-precio; eficiencia; riesgo de la oferta.

ABSTRACT

Objectives: This article focuses on the impact of public works contracts, awarded solely on price (auctions) compared to systems that consider multiple criteria (quality-price) in Spain. **Methodology:** By analysing a sample of 585 works contracts tendered by the General State Administration between 2018 and 2021, the study examines the frequency of auction use, its effect on competition, the occurrence of abnormal bids, price reduction, and the presence of SMEs. In addition, public procurement experts are consulted regarding the suitability of using auctions, taking into account aspects such as efficiency in the use of public funds, quality of execution, and the economic risks involved. **Results:** The findings show that auctions encourage the participation of SMEs and reduce abnormal bids but also lead to greater price reductions. According to the consulted experts, auctions do not optimise efficiency, do not guarantee quality, and do not minimise risks in the execution of public works contracts. **Conclusions:** The study highlights the need to review contract awarding methods, prioritising quality and appropriate risk management, in order to maintain efficiency and competition in the optimal selection of contractors.

KEYWORDS

Public works contract; auction; quality-price; efficiency; bid risk.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVO. 2. METODOLOGÍA. 3. RESULTADOS. 3.1. TENDENCIA ACTUAL EN EL USO DE LAS SUBASTAS Y SU INFLUENCIA EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS LICITADORES. 3.1.1. Influencia en la anormalidad de las ofertas. 3.1.2. Influencia en la baja de adjudicación de la licitación. 3.1.3. Influencia en el número y porcentaje de ofertas recibidas por PYMES. 3.2. IMPACTO DE LAS SUBASTAS EN LA CONTRATACIÓN ESTRATÉGICA. PARÁMETROS DE EFICIENCIA, CALIDAD Y RIESGO. 4. DISCUSIÓN. 5. CONCLUSIONES. 6. RECOMENDACIONES. 7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN. PROBLEMÁTICA Y OBJETIVO

Con la integración de España en la Unión Europea se inició un proceso de modernización de la legislación de contratación pública. Este proceso culminó en 2014 con la publicación de la Directiva 2014/24/UE¹, que marcó un cambio estratégico significativo hacia la combinación de criterios de calidad y precio (Moreno, 2015; Gimeno, 2020; Mateos, 2024). Esta directiva asignó una importancia estratégica a la «oferta con mejor

¹ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Diario Oficial de la Unión Europea, L 94, 65-242.

relación calidad-precio», superando el enfoque tradicional de la «oferta económicamente más ventajosa». Esta Directiva destacó la necesidad de adjudicar contratos públicos no solo basándose en el precio, sino también en una comparación objetiva de la relación coste-eficacia, que incluyera criterios cualitativos, medioambientales y sociales, en aras de determinar la oferta económicamente más ventajosa (González García, 2015).

El análisis de las prácticas de licitación en los países de la Unión Europea, basado en los indicadores del informe del Tribunal de Cuentas Europeo (2023), revela una relación significativa entre la proporción de contratos adjudicados exclusivamente por el criterio de precio más bajo. Los países con una mayor dependencia de este criterio en 2021 son Eslovaquia (95,5 %), Chipre (91,3 %) y Rumanía (88,5 %). Por el contrario, países como Croacia (3,6 %), Francia (9,9 %), Países Bajos (23,2 %) o España (28,6 %) recurren menos al criterio de precio más bajo.

La Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 2025² sobre contratación pública establece que el predominio del criterio del precio más bajo en la adjudicación de contratos públicos, habitual en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, genera efectos adversos de gran calado. Esta práctica fomenta, según la citada Resolución, ofertas anormalmente bajas que comprometen la calidad y la ejecución efectiva de los contratos, restringen la competencia al desalentar la participación de operadores que apuestan por la excelencia y desincentivan la concurrencia de pymes incapaces de competir en precio frente a grandes empresas. Además, incentiva el trabajo no declarado, socava la calidad de los servicios y productos, y propicia la entrada de bienes con estándares ambientales y laborales deficientes, en abierta contradicción con el modelo emergente de compra pública estratégica y resiliente.

En este sentido, Fernández Acevedo (2025) indica que la experiencia reciente demuestra que la preferencia por el precio más bajo, justificada en contextos de crisis, ha derivado en prestaciones deficientes, impactos ambientales negativos y condiciones laborales precarias. Por ello, tanto la Resolución del Parlamento Europeo como la Comisión abogan por priorizar la mejor relación calidad-precio, integrando factores como la calidad, el impacto regional y la continuidad del suministro, con el fin de garantizar proyectos sostenibles, innovadores y rentables a largo plazo, y desincentivar la presentación de ofertas anormalmente bajas (Fernández Acevedo, 2025).

En España, la transposición de esta directiva se materializó con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)³. Esta ley consolidó el enfoque de la mejor relación calidad-precio en la adjudicación de contratos, promoviendo un uso más racional de los recursos públicos y facilitando el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a la contratación pública (arts. 131 y 145.1 LCSP).

A pesar de las modificaciones introducidas por la Ley 9/2017, los criterios basados únicamente en el precio siguen predominando en muchos procedimientos de adjudicación. Aunque la LCSP busca fomentar contratos más eficientes y sostenibles, valorando aspectos cualitativos, sociales y medioambientales, el enfoque exclusivo en el precio puede desvirtuar estos objetivos (Mateos, 2024).

En España, los órganos de supervisión y control de la contratación han resaltado la necesidad de mejorar la contratación estratégica relacionada con la calidad-precio. En los informes anuales de supervisión de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) realizados en el periodo 2018-2020⁴ se destaca el predominio del criterio de precio en los procesos de adjudicación, lo que impulsa la recomendación de reflexionar sobre la adecuación y justificación de estos criterios. Se subraya la importancia de equilibrar la consideración del precio con otros aspectos de valor en el proceso de toma de decisiones de adjudicación (OIReScon, Informe 2020). Este mismo argumento también ha sido detectado por otros órganos de intervención y control, por todos ellos se cita el informe de la Intervención General de la Administración del Estado (2020, p. 30) donde dice: «Se ha observado que el criterio de adjudicación predominante es el precio. No se sigue mayoritariamente el sistema de calidad-precio como indica el art. 145.1 de la LCSP».

También diversos autores han puesto de manifiesto el uso excesivo de las subastas en la contratación pública, señalando como razones: la concepción hacendística sin perspectiva estratégica (Gimeno, 2020), el diseño de la contratación enfocado como gasto en lugar de inversión (Gimeno, 2023) o la presión por reducir costos (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024).

² Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de septiembre de 2025, sobre contratación pública (2024/2103(INI)); P10_TA(2025)0174. Disponible en: <https://obcp.es/noticias/resolucion-del-parlamento-europeo-de-9-de-septiembre-de-2025-sobre-contratacion-publica>

³ Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. *Boletín Oficial del Estado*, 272, 107714-108007.

⁴ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIReScon) (2018-2021). Informes anuales de supervisión. <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Oirescon/Paginas/ias.aspx>

Otros autores han señalado que el uso excesivo de subastas en la contratación pública española se vincula a la simplificación de los procedimientos, la búsqueda de transparencia y la presión por reducir costes, aunque advierten que este enfoque puede repercutir negativamente en la calidad y eficiencia de los proyectos (Gimeno, 2016). Se ha destacado que el predominio del criterio precio puede limitar la capacidad de las Administraciones para obtener servicios y productos óptimos, favoreciendo ofertas de baja calidad; por ello, se propone una mayor consideración de criterios de calidad en la adjudicación (Gimeno, 2021). Asimismo, se reconoce que, aunque las subastas aportan transparencia y competencia, su uso excesivo puede simplificar en exceso los procesos y excluir criterios cualitativos, lo que lleva a recomendar una revisión de las prácticas para diversificar los criterios de adjudicación (CNMC, 2015). Otros estudios han analizado cómo el sistema de subasta puede incrementar el riesgo económico para el licitador y afectar la eficiencia en el uso de fondos públicos (Calveras *et al.*, 2004; Bajari *et al.*, 2009; Ganuza, 2007).

Por último, Doménech (2012) señala que el uso exclusivo del criterio precio en la adjudicación de contratos, propio de las subastas, aporta previsibilidad y seguridad jurídica al limitar la discrecionalidad del órgano contratante, aunque reduce la valoración de otros aspectos cualitativos. En cambio, la combinación de criterios calidad-precio incrementa la complejidad y la discrecionalidad en la valoración, lo que puede generar incertidumbre y litigiosidad, pero permite una mejor adaptación del contrato a las necesidades mediante la competencia y creatividad de los licitadores (Doménech, 2012).

El estudio del impacto del uso de las subastas en la contratación pública de obra reviste una importancia singular, pues incide directamente en la eficiencia, la calidad y la sostenibilidad de la inversión pública. Relacionar estos conceptos con las subastas es esencial porque el mecanismo de adjudicación basado exclusivamente en el precio puede comprometer la eficiencia en el uso de fondos públicos, poner en entredicho la calidad de las obras ejecutadas y aumentar el riesgo económico tanto para la Administración como para los licitadores. Solo mediante un análisis integrado de eficiencia, calidad y riesgo es posible valorar de forma crítica el impacto real de las subastas y orientar la contratación pública hacia resultados sostenibles y alineados con el interés general.

En el contexto español, esta cuestión adquiere especial relevancia debido a la persistencia de procedimientos de adjudicación basados exclusivamente en el precio, a pesar de los esfuerzos normativos por promover la valoración conjunta de calidad y precio, conforme a la Directiva 2014/24/UE y la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público.

Por otra parte, investigar este fenómeno es fundamental porque el predominio de la subasta puede distorsionar los objetivos estratégicos de la contratación pública: si bien fomenta la transparencia y la participación de las pymes, también incrementa la reducción de precios y puede comprometer la calidad de las obras y la eficiencia en el uso de los fondos públicos (Castel, 2025).

A la vista de las consideraciones anteriores, procede examinar con rigor el impacto que genera la configuración de subastas en el contrato de obra, tanto en los resultados de la licitación como en los aspectos estratégicos relacionados con la eficiencia y calidad de la contratación pública.

La investigación se ha dividido en dos partes. La primera consiste en un estudio cuantitativo que analiza el impacto de la configuración de la subasta en el nivel de rebaja o descuento ofertado (baja de adjudicación), en la aparición de ofertas potencialmente anormales y la participación de las pymes. Por otra parte, se desarrolla una segunda línea de investigación cualitativa cuyo propósito es analizar, desde diferentes perspectivas profesionales y sectoriales, la idoneidad y el impacto de la configuración de subastas en los contratos de obra, considerando aspectos de eficiencia, calidad y riesgo para el poder adjudicador del contrato.

El propósito de este estudio es enriquecer el marco teórico de la contratación pública y profundizar en las consecuencias de configurar subastas en vez de configuraciones de calidad-precio, al aportar una visión mixta cuantitativa de los datos muestrales y cualitativa desde diversos perfiles profesionales y sectores intervinientes en el ámbito de la contratación pública de obras. Todo ello para realizar propuestas que permitan alinear los procedimientos con el marco estratégico establecido por la Directiva 2014/24/UE, que busca mejorar la eficiencia del gasto público, favorecer el acceso a las pymes a la contratación y garantizar los mejores resultados en términos de relación calidad-precio en todos los procesos de contratación pública.

2. METODOLOGÍA

La investigación se llevó a cabo utilizando un enfoque cuantitativo mediante el análisis de una muestra de expedientes de contratos públicos de obra, complementado con un enfoque cualitativo basado en consultas a expertos en la materia. De esta manera, los análisis de los expedientes proporcionaron una base empírica

que fue enriquecida con las perspectivas cualitativas de los expertos, permitiendo una evaluación más completa y matizada de las consecuencias de configurar subastas en la licitación de los contratos de obra pública. La tabla 1 resume cómo se abordó la investigación desde los dos enfoques citados.

TABLA 1. ESQUEMA DE LA INVESTIGACIÓN. CONTRATO PÚBLICO DE OBRA

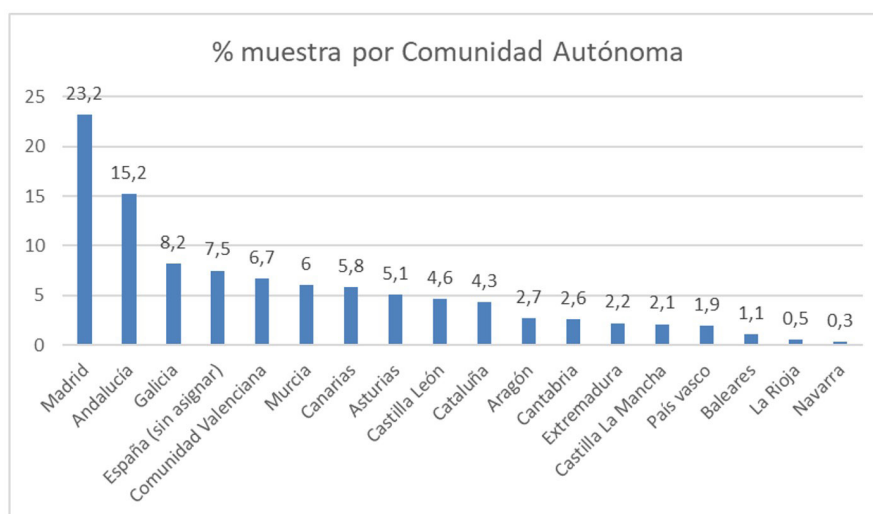
Tipo de investigación	Objeto	Objetivo	Elemento de contratación pública
Cuantitativa	SUBASTAS	Caracterización de las subastas	Frecuencia y distribución por segmento de presupuesto
		Conocer y cuantificar la influencia de configurar una subasta para favorecer el acceso de las pymes a la contratación	Número y porcentaje de ofertas presuntamente anormales
			Baja de adjudicación en la licitación
Cualitativa	SUBASTAS	Caracterización de los expertos consultados	Frecuencia y distribución por perfil y área de pertenencia del encuestado
		Analizar la idoneidad y el impacto de la configuración de subastas en los contratos de obra desde diversas perspectivas profesionales y sectores involucrados	Uso eficiente de fondos públicos
			Calidad en la ejecución de las obras
			Riesgo económico de la oferta del licitador

Fuente: datos extraídos de la investigación. Elaboración propia.

Se llevó a cabo la investigación cuantitativa con una muestra aleatoria de 585 expedientes de contratos de obra licitados por la Administración General del Estado (AGE). El número de expedientes relativos a contratos de obra adjudicados por la Administración General del Estado fue el siguiente: 925 en 2018, 1295 en 2019, 1439 en 2020 y 1974 en 2021, sumando un total de 5633 expedientes entre 2018 y 2021. La muestra analizada equivalió al 9,63% del total adjudicado por la AGE durante dicho periodo.

Los expedientes se obtuvieron de la Plataforma de Contratación Pública del Sector Público (PLACSP) mediante la herramienta OpenPLACSP, fueron licitados por procedimientos abiertos con tramitación ordinaria y correspondieron al periodo 2018-2021. La muestra abarcó 15 áreas ministeriales y 50 órganos de contratación. La muestra mostró un nivel de significación del 95% y una precisión del 4%. La distribución de la muestra por CC.AA. se muestra en la figura 1.

FIGURA 1. DISTRIBUCIÓN DE LA MUESTRA POR CC.AA. PERIODO 2018-2021. AGE CONTRATO DE OBRA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP).

De cada expediente se analizaron los pliegos, las actas de presentación de candidatos, valoración y adjudicación, para determinar si se usaron criterios de precio o calidad-precio y obtener los datos sobre el número de ofertas presentadas, ofertas anormales, baja o descuento de adjudicación y presencia de pymes.

Respecto de las pequeñas y medianas empresas, la Recomendación 2003/361/CE indica que una empresa es pyme si tiene menos de 250 empleados, su facturación anual no supera los 50 millones de euros o el balance anual es inferior a 43 millones de euros, y no está participada en más de un 25% por empresas que no sean pymes. En la investigación, se identificaron las pymes a partir de los datos proporcionados por los Órganos de Contratación en los expedientes de licitación, usando la herramienta OpenPLACE. La precisión de los datos de calificación de las empresas licitadoras depende de la fiabilidad de estas fuentes. Respecto del tratamiento metodológico de las UTE en relación con la calificación de pyme o gran empresa, la consideración adoptada es estimar que es pyme solo si todos sus integrantes cumplen con los criterios definidos por la normativa europea citada.

Los datos fueron segmentados conforme a los intervalos del Presupuesto Base de Licitación (PBL) establecidos por la LCSP, en el marco de procedimientos abiertos que requieren condiciones específicas en materia de contratación pública⁵.

- PBL ≤ 80 000 euros: límite del procedimiento abierto supersimplificado.
- 80 000 euros < PBL ≤ 500 000 euros: exigencia de clasificación de contratista de obra.
- 500 000 euros < PBL ≤ 2 000 000 euros: máximo valor económico para el procedimiento abierto simplificado.
- 2 000 000 euros < PBL ≤ 5 538 000 euros (SARA): contrato sujeto a regulación armonizada.
- PBL > 5 538 000 euros.

La muestra de datos analizados (585 observaciones) superó el umbral mínimo de 50, lo que justificó la aplicación de la prueba de normalidad de ajuste de Kolmogorov-Smirnov. Los resultados indicaron que los datos no se distribuían de forma normal, por lo que se optó por emplear métodos estadísticos no paramétricos. En consecuencia, el análisis se llevó a cabo mediante técnicas de estadística descriptiva y la prueba no paramétrica U de Mann-Whitney. La prueba U de Mann-Whitney fue empleada para evaluar la existencia de diferencias significativas entre dos categorías. Se consideró que la significación estadística se alcanzaba cuando el nivel de significación obtenido era inferior a 0,05. Las pruebas mencionadas fueron aplicadas utilizando el *software* profesional IBM SPSS Statistics 21, asegurando la precisión en los cálculos y proporcionando el máximo rigor en la obtención de los estadísticos descritos.

La investigación se complementó con una consulta realizada a 90 expertos en contratación pública, abarcando representantes de entidades públicas, firmas consultoras, empresas constructoras y personal docente. Estos expertos refirieron perfiles jurídicos y técnicos, respaldados en ambos casos por una trayectoria mínima de diez años en el campo de la contratación pública. Fueron seleccionados debido a su especialización en aspectos técnicos y jurídicos relacionados con licitaciones públicas, así como por su contribución destacada a la literatura especializada o su afiliación al Observatorio de Contratación Pública. Recoger información de perfiles técnicos y jurídicos, así como de distintos sectores (público, constructor, consultor y docente), resultó fundamental porque permitió captar la pluralidad de perspectivas y experiencias que inciden en la contratación pública. Esta diversidad enriquece el análisis, dota de mayor rigor y legitimidad a las conclusiones y asegura que las recomendaciones resultantes sean más equilibradas, aplicables y sensibles a las complejidades reales del ámbito de la contratación pública.

La consulta fue anónima y tuvo como objetivo conocer, cuando se configuran subastas en contratos de obra, la opinión de expertos sobre su repercusión en tres aspectos específicos: eficiencia en el uso de fondos públicos, calidad en la ejecución de las obras y riesgo económico. A estos expertos se les anticipó el resultado de la investigación y se les solicitó respuesta a las siguientes cuestiones:

- ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos?
- ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras?
- ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?

⁵ Cabe señalar que en la LCSP, los umbrales mencionados hacen referencia al Valor Estimado del Contrato (VEC). En el ámbito de los contratos de obra, el Presupuesto Base de Licitación (PBL) y el Valor Estimado del Contrato suelen coincidir en la mayoría de los casos, por lo que resulta procedente tomar como referencia el PBL.

Para las cuestiones planteadas se utilizó una escala Likert de cinco opciones de respuesta. El análisis de estos tres aspectos se llevó a cabo mediante estadística descriptiva, considerando los resultados por perfil y sector o área de pertenencia de cada consultado.

3. RESULTADOS

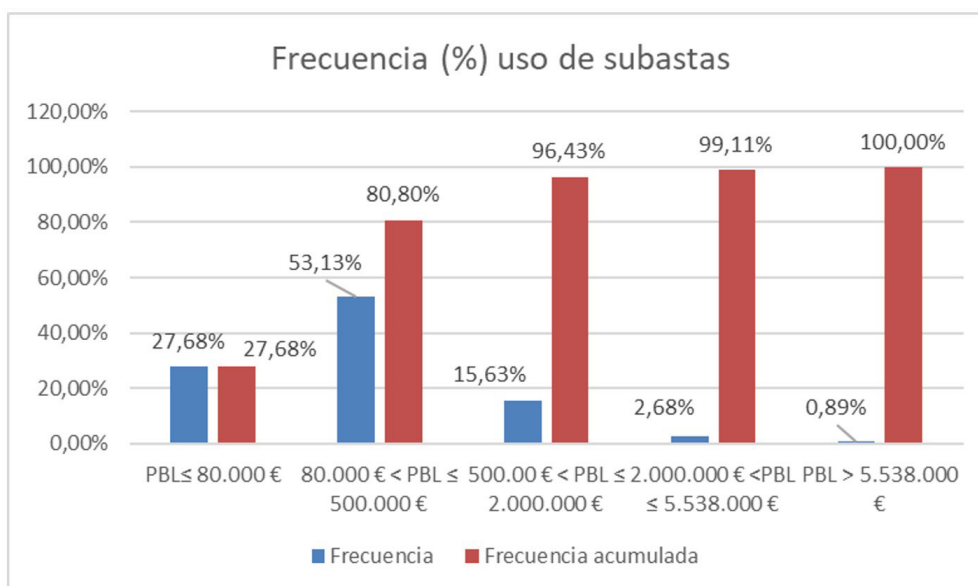
Los resultados obtenidos en la investigación se detallan a continuación:

3.1. Tendencia actual en el uso de las subastas y su influencia en el comportamiento de los licitadores

Se calcularon las frecuencias de expedientes adjudicados mediante el criterio subasta y calidad-precio, obteniéndose que 224 expedientes de la muestra (38,3 %) se adjudicaron por subasta y 361 expedientes (61,7 %) se adjudicaron mediante criterios de calidad-precio. Los 224 expedientes configurados en subasta se segregaron por el presupuesto base de licitación (PBL) categorizado (véase la figura 1).

Atendiendo a la segmentación del PBL realizada para las subastas, se constató que el mayor porcentaje de ellas se configuró para PBL inferiores a 500 000 euros, donde alcanzaron una frecuencia del 80,8 %. Para PBL inferiores a 2 000 000 euros, el porcentaje total fue del 96,4 % y solo el 3,6 % de los contratos de obra que superaron el valor de 2 000 000 euros se licitaron mediante la subasta (véase la figura 2).

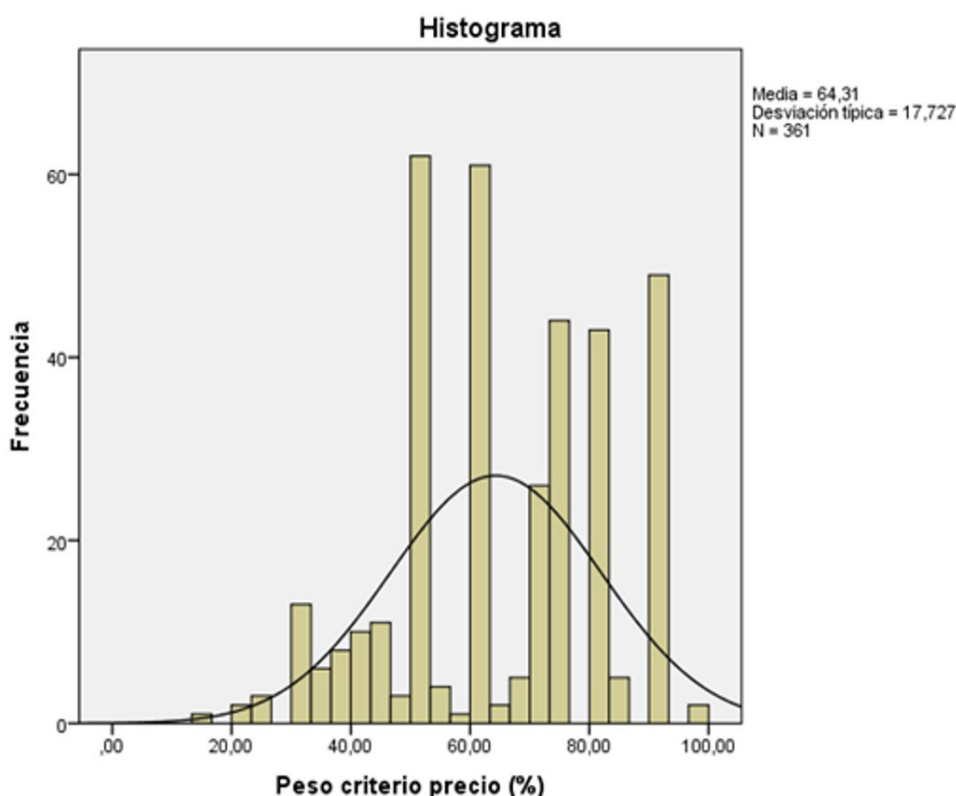
FIGURA 2. FRECUENCIA DE EXPEDIENTES LICITADOS MEDIANTE SUBASTA, SEGMENTADO POR PBL. PERIODO 2018-2021. AGE. CONTRATO DE OBRA



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la investigación.

El peso del criterio precio en los 361 expedientes configurados por la AGE como calidad-precio se distribuyó como se indica en la figura 3, siendo su estadístico el siguiente: media: 64,31 %; mediana: 64,31 %; moda: 60 %; desv. típica: 17,73; mínimo: 15 %; máximo: 97 %. A continuación, se indica el histograma y la curva de distribución en los expedientes configurados como calidad-precio (véase la figura 3).

FIGURA 3. HISTOGRAMA Y DISTRIBUCIÓN DEL PESO DEL CRITERIO PRECIO EN EXPEDIENTES CONFIGURADOS CON CRITERIOS DE CALIDAD-PRECIO. AGE. PERIODO 2018-2021



Fuente: elaboración propia a partir de los datos extraídos de la investigación.

A partir de los resultados estadísticos y la baja prevalencia de valores elevados para el peso asignado al criterio precio, se concluye que la configuración de los criterios calidad-precio difiere notablemente del caso en que solo se emplea el precio como único criterio de adjudicación (subasta). Esto resalta la importancia demostrable que adquieren los criterios de calidad en el proceso.

Los criterios relacionados con la calidad (objetivos y subjetivos) utilizados en los 361 expedientes configurados como calidad-precio tuvieron los siguientes estadísticos:

- Criterios objetivos de calidad distintos del precio: peso medio 11,9%; mediana 10%; desviación típica 13,5%; valor mínimo 0% y valor máximo 60%.
- Criterios subjetivos de calidad: peso medio 23,7%; mediana 25%; desviación típica 21,3%; valor mínimo 0% y máximo 60%.

Según los datos del estadístico, los criterios subjetivos de calidad tuvieron un peso aproximadamente del doble que los criterios objetivos de calidad, lo que refleja una mayor importancia relativa de la valoración subjetiva en los expedientes analizados.

3.1.1. Influencia en la anormalidad de las ofertas

Se observó que cuando el criterio de adjudicación era subasta, el número y porcentaje de ofertas en presunción de anormalidad era menor que cuando no había subastas. Ocurrió lo mismo cuando las variables fueron el número de ofertas excluidas y su porcentaje (n.º de ofertas presuntamente anormales, % ofertas en presunción de anormalidad, n.º de ofertas excluidas por anormalidad y % de ofertas excluidas por anormalidad). También se observó que los valores no apuntaban a grandes diferencias (véase la tabla 2).

TABLA 2. VALORES DEL NÚMERO DE OFERTAS Y PORCENTAJE EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD Y NÚMERO DE OFERTAS Y PORCENTAJE EXCLUIDAS EN FUNCIÓN DEL CRITERIO DE VALORACIÓN EN EL CASO DE SUBASTA O CALIDAD-PRECIO. AGE. PERIODO 2018-2021

Criterio de adjudicación	N.º de ofertas presuntamente anormales	% ofertas en presunción de anomalía	N.º de ofertas excluidas por anomalía	% ofertas excluidas por anomalía
Subasta	2,04	17,01	1,67	70,41
Calidad-precio	3,07	21,03	2,74	78,09

Fuente: elaboración propia.

Para analizar el efecto de esta variable sobre las cuatro variables dependientes, se utilizó la prueba U de Mann-Whitney (véase la tabla 3).

TABLA 3. INFLUENCIA DEL CRITERIO DE EVALUACIÓN (SUBASTA/CALIDAD-PRECIO). PRUEBA DE MANN-WHITNEY. AGE. PERIODO 2018-2021

Criterio de evaluación	N.º de ofertas en presunción de anomalía	% ofertas en presunción de anomalía	N.º de ofertas excluidas por anomalía	% de ofertas excluidas por anomalía
U de Mann-Whitney	7.024	6.425	6.997,5	7.622
Sig. Asintótica	0,019	0,001	0,034	0,110

Fuente: elaboración propia.

Los resultados mostraron que únicamente no fue significativa respecto al porcentaje de ofertas excluidas por anomalía (véase la tabla 3), lo que implica que el criterio de adjudicación no incidía en este porcentaje. Es decir, tanto si el criterio era subasta como calidad-precio, no se observaba influencia sobre las exclusiones por anomalía. Sin embargo, el número y porcentaje de ofertas clasificadas como anormales, así como el número de ofertas excluidas por dicha causa, sí dependieron del criterio de adjudicación utilizado; la prueba U de Mann-Whitney resultó significativa en estos casos. En concreto, cuando se empleó el criterio calidad-precio, dichos valores tendieron a ser algo mayores que bajo el criterio de subasta.

3.1.2. Influencia en la baja de adjudicación de la licitación

El estadístico de la baja de adjudicación segmentado por la configuración subastas o calidad-precio fue el siguiente (véase la tabla 4).

TABLA 4. VALORES MEDIOS DE LA BAJA DE ADJUDICACIÓN EN CONFIGURACIÓN DE SUBASTAS Y CALIDAD-PRECIO. AGE. PERIODO 2018-2021

Valores medios de la baja de adjudicación en % sobre el PBL						
	N	Media	Mediana	Desv. típ.	Mínimo	Máximo
Subasta	224	22,4	22,81	10,31	0	43,15
Calidad-precio	361	19,91	20,27	9,64	0	60,9

Fuente: elaboración propia.

Con respecto a la influencia de la subasta en la baja de adjudicación, se observó una ligera disminución de la baja cuando se configura calidad-precio (19,91 %) en vez de subasta (22,40 %). También se observó la cercanía entre la media y la mediana y la alta desviación típica en ambos casos (véase la tabla 4).

Para analizar esta observación se realizó la prueba de significación de Mann-Whitney. Los resultados obtenidos se reflejan en la tabla 5.

TABLA 5. BAJA DE ADJUDICACIÓN. ESTADÍSTICOS DE CONTRASTE. PRUEBA U DE MANN-WHITNEY. AGE. PERIODO 2021-2028

Valor	Baja de adjudicación (%)
U de Mann-Whitney	34.515,500
Sig. Asintótica (bilateral)	0,003

Fuente: elaboración propia.

Se observó, al ser la significación inferior a 0,05, que la prueba U de Mann-Whitney era significativa. En consecuencia, se pudo concluir que cuando se configuraba subasta, la baja de adjudicación era mayor que cuando se configuraba calidad-precio (véase la tabla 5).

3.1.3. Influencia en el número y porcentaje de ofertas recibidas por pymes

En el caso de configurar subastas, la media obtenida del número de ofertas recibidas por pyme se situó en el 7,86 por licitación y del porcentaje de ofertas recibidas por pymes en el 75,6 %, muy lejos de los valores obtenidos del 4,94 para la media de ofertas recibidas por pyme y del 57,7 % del porcentaje de ofertas recibidas por pymes en el caso de configurar calidad-precio (véase la tabla 6).

TABLA 6. NÚMERO Y PORCENTAJE DE OFERTAS RECIBIDAS DE PYMES. AGE. PERIODO 2018-2021

Criterio de adjudicación	N	Estadístico	N.º de ofertas recibidas por pymes	% Ofertas recibidas por pyme
Subasta	101	Media	7,86	75,60
		Desv. típ.	7,36	33,60
Calidad-precio	197	Media	4,94	57,70
		Desv. típ.	6,65	37,10
Total	298	Media	5,93	63,80
		Desv. típ.	7,02	36,9

Fuente: elaboración propia.

Los resultados mostraron que tanto el número de ofertas como el porcentaje de pymes que se presentaban a la licitación en la muestra considerada era superior cuando se configuraba subasta que cuando se configuraba calidad-precio. La prueba U de Mann-Whitney confirmó esta observación al ser la significación asintótica inferior a 0,05 (véase la tabla 7).

TABLA 7. NÚMERO Y PORCENTAJE PYMES. ESTADÍSTICOS DE CONTRASTE. PRUEBA U DE MANN-WHITNEY. AGE. PERIODO 2018-2021

Estadísticos de contraste	N.º de ofertas recibidas por pymes	% Ofertas recibidas por pyme
U de Mann-Whitney	6.968,000	7.089,500
Sig. asintótica	0,000	0,000

Fuente: elaboración propia.

3.2. Impacto de las subastas en la contratación estratégica. Parámetros de eficiencia, calidad y riesgo

La consulta realizada recogió las respuestas de 90 expertos en contratación pública referidas al contrato público de obra. La caracterización de la muestra en función del perfil y del área o sector de pertenencia del consultado se muestra en la tabla 8.

TABLA 8. CARACTERIZACIÓN DE LA MUESTRA DE EXPERTOS EN LA CONSULTA REALIZADA

Área de trabajo a la que pertenece el consultado	Perfil técnico (72,2%)		Perfil jurídico (27,8%)		Total (100%)	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Sector público	17	26,2	7	28,0	24	26,7
Empresa constructora	28	43,1	0	0,0	28	31,1
Empresa consultora	11	16,9	12	48,0	23	25,6
Docencia, universidades	6	9,2	2	8,0	8	8,9
Otras áreas	3	4,6	4	16,0	7	7,8
Total	65	100,0	25	100,0	90	100,0

Fuente: elaboración propia.

A los expertos consultados se les informó que en la investigación cuantitativa se había encontrado que un 38,3% de los contratos de obra se adjudicaban mediante subasta, y a continuación se plantearon las tres siguientes cuestiones:

1.^a *Influencia de la eficiencia en la contratación.* ¿Considera adecuada la subasta para conseguir una eficiente utilización de los fondos públicos? Los resultados obtenidos en la consulta se detallan en la tabla 9:

TABLA 9. ¿CONSIDERA ADECUADA LA SUBASTA PARA CONSEGUIR UNA EFICIENTE UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS? SEGMENTADOS POR PERFIL DEL CONSULTADO

¿Adecuada para conseguir eficiencia en fondos públicos?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Adecuado %	Muy adecuado %	Total %	% Muy poco y poco	% Adecuada y muy adecuada
Técnicos	41,5	30,8	10,8	13,8	3,1	100	72,3	16,9
Jurídicos	26,1	21,7	30,4	21,7	0,0	100	47,8	21,7

Fuente: elaboración propia.

El 65,9% de los expertos consultados consideraron que la subasta era poco o muy poco adecuada para conseguir la eficiencia en los fondos públicos, mientras que solo el 18,2% la consideró adecuada o muy adecuada. El perfil técnico tendió a considerar mayoritariamente que la subasta era poco adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos, con un 72,3% de respuestas en esta línea. Por otro lado, el perfil jurídico mostró una percepción menos negativa, con solo el 47,8% considerándola poco adecuada. Sin embargo, ambos perfiles mantuvieron un porcentaje similar de consideración neutral o positiva, con un

16,9% para el perfil técnico y un 21,7% para el perfil jurídico. La mayor diferencia radicó en el nivel de indecisión, siendo mucho mayor en el perfil jurídico (30,4%) que en el técnico (10,8%).

Desde todos los sectores (véase la tabla 10) se percibió que la configuración de subastas para adjudicar contratos de obra no era adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos. Los valores oscilaron entre el 62,5% y el 75%, siendo más intensa la oposición en los sectores de consultores y docentes, con el 71,4% y el 75% de opiniones en este sentido, respectivamente.

TABLA 10. ¿CONSIDERA ADECUADA LA SUBASTA PARA CONSEGUIR UNA EFICIENTE UTILIZACIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS? SEGMENTADOS POR SECTOR DEL CONSULTADO

¿Adecuada para conseguir eficiencia en fondos públicos?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Adecuado %	Muy adecuado %	Total %	% Muy poco y poco	% Adecuada y muy adecuada
Sector público	45,8	16,7	16,7	16,7	4,2	100	62,5	20,8
Sector constructor	42,9	25,0	7,1	21,4	3,6	100	67,9	25,0
Sector consultor	28,6	42,9	19,0	9,5	0,0	100	71,4	9,5
Sector docente	37,5	37,5	12,5	12,5	0,0	100	75,0	12,5

Fuente: elaboración propia.

Las diferencias observadas en el aspecto de conseguir eficiencia en fondos públicos podrían estar relacionadas con las diferentes prioridades, enfoques y contextos operativos de cada perfil y sector. Mientras que los expertos técnicos podrían priorizar la eficiencia operativa y la calidad técnica, los expertos jurídicos podrían centrarse en la legalidad y la transparencia de los procesos de contratación. Del mismo modo, los sectores podrían valorar la calidad y la idoneidad del contratista por encima de la economía de costos, especialmente en áreas donde la expertise técnica es crucial para el éxito del proyecto.

2.^a *Influencia de la calidad de las obras.* ¿Considera que la subasta influye en la calidad de la ejecución de las obras? Los resultados obtenidos en la consulta se detallan en la tabla 11:

TABLA 11. ¿CONSIDERA QUE LA SUBASTA INFLUYE EN LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS? SEGMENTADOS POR PERFIL DEL CONSULTADO

¿Influye en la calidad de ejecución?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Técnicos y jurídicos	3,4	8	17	22,7	48,9	100	11,4	71,6
Técnicos	1,5	9,2	13,8	21,5	53,8	100	10,8	75,4
Jurídicos	8,7	4,3	26,1	26,1	34,8	100	13,0	60,9

Fuente: elaboración propia.

El 71,6% de los expertos consultados consideraron que la influencia de las subastas en la calidad de las obras era apreciable o notable frente al 11,4% de los que opinaron que esta influencia era poca o muy poca. Tanto los perfiles técnicos como los jurídicos coincidieron en que la subasta influía de manera apreciable y notable en la calidad de la ejecución de las obras en la mayoría de los casos. Los técnicos lo consideraron así en un 75,4% de los casos, mientras que los jurídicos en un 60,9%, que es un porcentaje apreciablemente inferior. Ambos perfiles mostraron una percepción muy baja de que la subasta influye poco o muy poco en la calidad de ejecución, con un 10,8% y un 13,0% respectivamente. Pese a las diferencias apreciadas, se observó consistencia entre los perfiles técnicos y jurídicos en esta última consideración. Aunque ambos perfiles coincidieron en la influencia de la subasta en la calidad de la ejecución, las diferencias en sus percepciones podrían estar relacionadas con sus diferentes enfoques y prioridades en relación con la contratación pública. Los técnicos podrían enfocarse más en la calidad técnica y operativa, mientras que los jurídicos podrían centrarse más en los aspectos legales y procedimentales (véase la tabla 11).

Los resultados por sectores (véase la tabla 12) también fueron consistentes. Todos los sectores consideraron que la configuración de subastas influía de manera apreciable y notable en la calidad de la ejecución de las obras. Las respuestas en este sentido oscilaron entre el 66,7% en el sector público y el 76,2% en el sector de consultores, con un 75,0% en los sectores docentes y de construcción.

TABLA 12. ¿CONSIDERA QUE LA SUBASTA INFLUYE EN LA CALIDAD DE LA EJECUCIÓN DE LAS OBRAS? SEGMENTADOS POR SECTOR O ÁREA DE PERTENENCIA DEL CONSULTADO

¿Influye en la calidad de ejecución?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Sector público	4,2	4,2	25,0	20,8	45,8	100	8,3	66,7
Sector constructor	3,6	14,0	7,1	17,9	57,1	100	17,9	75,0
Sector consultor	0,0	9,5	14,3	33,3	42,9	100	9,5	76,2
Sector docente	13,0	0,0	12,5	25,0	50,0	100	12,5	75,0

Fuente: elaboración propia.

3.^a *Influencia en el riesgo económico de las obras.* ¿Considera que la subasta influye en el riesgo económico de la oferta del licitador? Los resultados obtenidos en la consulta se pueden observar en la tabla 13.

TABLA 13. ¿CONSIDERA QUE LA SUBASTA INFLUYE EN EL RIESGO ECONÓMICO DE LA OFERTA DEL LICITADOR? SEGMENTADO POR PERFIL DEL CONSULTADO

¿Influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Técnicos y jurídicos	4,5	0,0	15,9	23,9	55,7	100	4,5	79,5
Técnicos	6,2	0,0	12,3	26,2	55,4	100	6,2	81,5
Jurídicos	0,0	0,0	26,1	17,4	56,5	100	0,0	73,9

Fuente: elaboración propia.

El 79,5 % de los expertos consultados concluyeron que la subasta influye de forma apreciable y notable en el riesgo económico de la oferta del licitador, mientras que solo el 4,5 % de los consultados opinaron que su influencia era poca o muy poca. Tanto los perfiles técnicos como los jurídicos coincidieron en considerar que la configuración de subasta influía de forma apreciable y notable en el riesgo económico que lleva implícito una oferta económica. La mayoría de los consultados en ambos perfiles (81,5 % para el técnico y 73,9 % para el jurídico) percibieron esta influencia como apreciable y notable. Además, más de la mitad de los consultados en ambos perfiles (55,4 % para el técnico y 56,5 % para el jurídico) consideraron esta influencia como notable en el máximo nivel de apreciación ofrecido en la escala Likert. Se apreció consistencia entre los perfiles técnico y jurídico.

Los resultados por sectores (véase la tabla 14) también fueron consistentes. La mayoría de los consultados en todos los sectores investigados percibieron que la influencia de adjudicar contratos de obra mediante subasta era apreciable, y notable el riesgo económico de la oferta del licitador. Los porcentajes variaron ligeramente entre sectores, siendo más alto en el sector público con un 87,5 %, seguido por el sector de la construcción con un 78,6 %, el sector de consultores con un 76,2 % y el sector docente con un 75 %.

TABLA 14. ¿CONSIDERA QUE LA SUBASTA INFLUYE EN EL RIESGO ECONÓMICO DE LA OFERTA DEL LICITADOR? SEGMENTADO POR SECTOR O ÁREA DE PERTENENCIA DEL CONSULTADO

¿Influye en el riesgo económico de la oferta del licitador?	Muy poco %	Poco %	Medio %	Apreciable %	Notable %	Total %	% Muy poco y poco	% Apreciable y notable
Sector público	0,0	0,0	12,5	29,2	58,3	100	0,0	87,5
Sector constructor	0,0	7,0	14,3	21,4	57,1	100	7,1	78,6
Sector consultor	0,0	5,0	19,0	19,0	57,1	100	4,8	76,2
Sector docente	0,0	13,0	12,5	25,0	50,0	100	13,0	75,0

Fuente: elaboración propia.

4. DISCUSIÓN

Se obtuvieron resultados que revelaron varias implicaciones importantes respecto de la estrategia de la contratación pública española basada en la Directiva 2014/24/UE y en la LCSP.

En primer lugar, que el 61,7 % de los contratos se configuraron mediante una pluralidad de criterios (calidad-precio), pero el 38,3 % restante se correspondió con subastas.

En segundo lugar, que las subastas se configuraron mayoritariamente (98,2 %) para PBL inferiores a 2000000 de euros; además, el mayor porcentaje de subastas se configuró para PBL inferiores a 500000 euros, donde alcanzaron el 80,8 %.

En tercer lugar, se pudo determinar que el número y porcentaje de ofertas anormales eran menores en subastas y mayores en licitaciones basadas en criterios calidad-precio. Esta observación puede estar relacionada con el grado de discrecionalidad y complejidad de la configuración calidad-precio. En las subastas, predomina la objetividad, y el espacio para propuestas anormales es limitado, lo que fomenta una competencia más ajustada y controlada. Por el contrario, cuando se ponderan elementos de calidad junto al precio, los licitadores pueden sentirse incentivados a presentar propuestas más arriesgadas.

En cuarto lugar, se ha evidenciado que la moderación en las bajas es más pronunciada cuando no se configuran subastas. Este hallazgo es relevante porque indica que la ausencia de subastas fomenta una mayor estabilidad en las ofertas presentadas, reduciendo la variabilidad y promoviendo una competencia más equilibrada.

Por último, en quinto lugar, se constató que la presencia de pymes fue mayor en las subastas en comparación con las licitaciones en las que se configuraban criterios de calidad-precio, por lo que el uso de subastas en los procedimientos de contratación parece favorecer la presencia de pymes. Este hallazgo es consistente con la teoría de que las subastas, al ser mecanismos transparentes y basados en precios, proporcionan un campo de juego más nivelado para las pymes en comparación con otros métodos de adjudicación que pueden estar sujetos a mayores grados de subjetividad. Las subastas eliminan en gran medida los sesgos y permiten que las pymes compitan únicamente en función de sus ofertas económicas, lo que aumenta sus posibilidades de éxito.

La discusión sobre la configuración de subastas en comparación con la relación calidad-precio no es un tema pacífico. Varios autores han reconocido el excesivo uso de subastas en la contratación pública española, concluyendo que el uso excesivo de subastas puede atribuirse a diversas causas, como la simplificación de los procesos de licitación, la búsqueda de transparencia y la presión por reducir costos (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024). Sin embargo, este enfoque puede tener consecuencias negativas en términos de eficiencia y calidad en la ejecución de proyectos públicos de obra y sugiere la necesidad de encontrar un equilibrio entre la transparencia y la promoción de criterios de adjudicación que fomenten la calidad.

La percepción negativa de los expertos hacia la subasta como método de adjudicación podría indicar la necesidad de revisar y mejorar los procedimientos de contratación en el sector público. Es posible que se requieran enfoques más flexibles que permitan una evaluación integral de las ofertas, considerando no solo el precio, sino también la calidad, la experiencia y otros factores relevantes para garantizar una utilización eficiente de los fondos públicos. No obstante, a los resultados obtenidos, algún autor ha considerado que las subastas han generado, en referencia a determinados países de Sudamérica, mayor transparencia y eficiencia en sus contrataciones (Bossano, 2011), aunque otros autores también han resaltado como beneficio de las subastas en la UE la mayor transparencia y competencia que generan (Bajari *et al.*, 2009; Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024).

Respecto de la influencia en la eficiencia, según los expertos consultados, la subasta no es vista como el método ideal para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos. Esto puede implicar la adopción de enfoques alternativos que equilibren la necesidad de obtener precios competitivos con la garantía de la calidad y eficiencia en la ejecución de los proyectos de obra pública (Gimeno, 2021).

Para algunos autores, las subastas se consideran un mecanismo más eficiente para que el Estado obtenga el mejor valor por el dinero de sus contribuyentes, asegurando la prestación eficiente y continua de los servicios públicos a su cargo para la satisfacción del interés general (Safar, 2016; Bulow *et al.*, 1999; Bajari *et al.*, 2009; Bossano, 2011; Ruiz, 2014; Ganuza, 2010). Para otros, el mecanismo de la subasta puede adjudicar al menor precio, pero esto no significa que maximice los recursos de la entidad contratante (López Pedreros, 2015), ni que consiga seleccionar al mejor licitador (Calveras *et al.*, 2002) ni al más eficiente (Santos y Gimeno, 2018). Tampoco que reducir la discrecionalidad del órgano de contratación aumente la eficiencia (Banfield, 1975) o su rendimiento (Kelman, 1990), también que existen varias razones por las cuales la flexibilidad en los órganos de contratación en configurar criterios distintos a la subasta puede llevar a mejores resultados en los contratos públicos. Por ejemplo, permite adaptarse a cambios en el diseño inicial del contrato (Bajari y Tadelis, 2001), evita problemas relacionados con la contratación incompleta mediante incentivos de contratos relacionales (Calzolari y Spagnolo, 2020) y facilita una mejor evaluación de la calidad y fiabilidad de las ofertas y licitadores (Celentani y Ganuza, 2002).

Respecto de la influencia en la calidad, los resultados subrayaron la importancia del principio de calidad y la necesidad de tomar medidas necesarias para garantizar la calidad en la ejecución de las obras, incluso en el contexto de la subasta como método de adjudicación. En la Directiva 2024/18/CE se recoge ampliamente este principio, reconociendo la calidad como uno de los principales objetivos de la contratación en todos los procedimientos de adjudicación del contrato. El criterio establecido para la adjudicación del contrato es el de la oferta económicamente más ventajosa en el sentido de aquella que contiene la mejor relación calidad-precio. Esta condición debe valorarse utilizando una adecuada variedad de criterios relativos a la calidad y a la economía, tendentes a obtener obras de gran calidad y que respondan inmejorablemente a las necesidades del órgano de contratación. En estos criterios de calidad-precio cabe incluir, además, la calidad de los medios humanos asignados o que deben conducir el contrato y los aspectos sociales, medioambientales e innovadores que influyen en la calidad de las obras a contratar. De esta manera, todas las ofertas ganadoras son seleccionadas de acuerdo con lo que el órgano de contratación considere la mejor solución. En consecuencia, y por aplicación de este principio orientador de la contratación pública europea, la selección

de la oferta por razones únicamente económicas se eclipsa en la mencionada Directiva y aunque queda permitida, se establece que: «Para fomentar una mayor orientación hacia la calidad de la contratación pública, los Estados miembros deben estar autorizados a prohibir o restringir el uso solo del precio o del coste para evaluar la oferta económicamente más ventajosa cuando lo estimen adecuado» (Considerando 90, Directiva 2014/24/UE).

Otro argumento aportado destaca que el predominio del criterio de precio en la contratación pública española puede limitar la capacidad de las Administraciones públicas para obtener los mejores servicios y productos disponibles. La evaluación exclusiva basada en el precio puede conducir a la selección de ofertas de baja calidad que no cumplen con los estándares requeridos, por lo que sería necesaria una mayor consideración de criterios de calidad en los procesos de adjudicación para garantizar resultados más favorables para el interés público (Gimeno, 2021).

También se reconoce en este ámbito que, si bien las subastas pueden ofrecer beneficios en términos de transparencia y competencia (Martillo-Alvares y Quiñónez-Cercado, 2024), su uso excesivo puede llevar a una simplificación excesiva de los procesos de licitación y a la exclusión de criterios de calidad en la evaluación de ofertas.

Respecto del impacto en el riesgo de la obra, los resultados anticipan una creencia clara de que la configuración de subastas genera riesgo en las ofertas de los licitadores. A la vista de este resultado, es importante que los órganos de contratación evalúen y gestionen adecuadamente este riesgo al utilizar la subasta como método de adjudicación (Castillo, 2020). Esto puede implicar la implementación de medidas para mitigar el riesgo, como una evaluación más detallada de las ofertas, la inclusión de cláusulas contractuales que aborden contingencias y riesgos potenciales, y la promoción de la transparencia y la competencia en el proceso de subasta (Castel *et al.*, 2021; Castillo, 2020).

Dado que la subasta puede aumentar el riesgo económico para los licitadores, puede ser necesario considerar alternativas de adjudicación que puedan reducir este riesgo sin comprometer la eficiencia y la competencia en el proceso de contratación. Esto puede incluir enfoques que permitan una evaluación más completa de las ofertas y la consideración de otros factores además del precio, como la calidad y la capacidad técnica, en la selección del contratista.

En resumen, aunque la subasta aporta ventajas como el impulso a la participación de pymes y la reducción de ofertas anómalas, no puede obviarse que también incrementa la incidencia de mayores bajas y, de acuerdo con la opinión de expertos, resulta poco adecuada para optimizar la eficiencia de los recursos, garantizar la calidad de las obras y mitigar los elevados riesgos inherentes a la ejecución de los contratos públicos de obra adjudicados en la modalidad de subasta.

5. CONCLUSIONES

Como resumen de conclusiones se pueden resaltar las siguientes:

Se observa un uso significativo de subastas en contratos de obra en España, representando el 38,3% de la muestra analizada en la AGE. Además, se encontró que en las subastas predominan contratos con un valor de Presupuesto Base de Licitación (PBL) inferior a 2 000 000 de euros. Es importante señalar que la mayoría de las subastas se configuran para contratos con un PBL inferior a 500 000 euros, abarcando el 80,8% del total de subastas. Sin embargo, se observa una disminución significativa en el uso de subastas en contratos con presupuestos superiores a 2 000 000 de euros, representando tan solo el 3,6% del total de subastas analizadas.

No se pudo demostrar que las subastas afectaran la concurrencia competitiva, ya que los promedios de las ofertas presentadas fueron similares tanto en configuraciones de subasta como de calidad-precio, sin diferencias significativas observables.

Se concluyó que las bajas de adjudicación eran mayores cuando se configuraban subastas que cuando se configuran combinaciones de calidad-precio.

Se observa que las subastas tienen un impacto significativo en la participación de las pymes. Los resultados revelaron que tanto el número de ofertas como el porcentaje de pymes que participaban en la licitación eran mayores cuando se utilizaban subastas en comparación con cuando no se usaban. En consecuencia, la configuración de subastas basadas en criterios económicos parece favorecer la competencia y la participación de las pymes. Este hallazgo sugiere que las subastas pueden ser un instrumento efectivo para promover la inclusión de las pymes en el sector de la construcción. Sin embargo, es importante tener en cuenta

que el aumento en la participación de pymes en las subastas no garantiza automáticamente un aumento en las adjudicaciones a estas empresas. Factores como la capacidad financiera, la experiencia y la capacidad técnica también pueden influir en las decisiones de adjudicación. Por lo tanto, además de considerar el diseño de los mecanismos de adjudicación, es crucial implementar políticas y medidas de apoyo específicas para fortalecer la posición de las pymes en el proceso de contratación pública.

Basándonos en la consulta a expertos en contratación pública, se concluye que la configuración de subastas para adjudicar contratos de obra no se percibe como adecuada para lograr una eficiente utilización de los fondos públicos, con un 65,9% de los consultados considerando este método poco o muy poco adecuado. Además, se observa que la subasta influye significativamente en la calidad de la ejecución de las obras, según el 71,6% de los expertos, y en el riesgo económico de las ofertas de los licitadores, según el 79,5% de los consultados.

Las conclusiones anteriores y la rotundidad de los porcentajes obtenidos en el grupo de expertos consultados llevan a que la comprensión de la regulación de los contratos públicos no pueda limitarse a una perspectiva económica única centrada en políticas de ahorro, aunque beneficie la participación de las pymes. En el marco de la contratación pública estratégica, ilustrada por la Comisión Europea (2010) en su comunicación 2020 final, se indica que se debe adoptar un nuevo enfoque que priorice la calidad. En este contexto, es crucial una interpretación adecuada de los principios regulatorios de la contratación pública (Gimeno, 2021). Por tanto, la percepción negativa hacia la subasta como método de adjudicación puede indicar la necesidad de revisar y mejorar los procedimientos de contratación en el sector público. Es posible que se requieran enfoques más flexibles que permitan una evaluación integral de las ofertas, considerando no solo el precio, sino también el enfoque estratégico indicado que introduzca la calidad, la experiencia y otros factores relevantes para garantizar una utilización eficiente de los fondos públicos.

En definitiva, los resultados de la investigación destacan la necesidad de revisar los métodos de adjudicación de contratos de obra pública, priorizando la calidad en la ejecución y gestionando adecuadamente el riesgo económico y de calidad asociado a las subastas, lo que implica considerar alternativas que permitan mantener la eficiencia y la competencia en la contratación sin descuidar la selección óptima de contratistas.

6. RECOMENDACIONES

De los datos y conclusiones aportados en la investigación se desprenden las siguientes recomendaciones:

Se considera necesario que el órgano de contratación justifique en el expediente de contratación por qué configura una subasta. Debería argumentar cómo la subasta no afecta al principio de eficiencia en el uso de fondos públicos, ni a la calidad de la ejecución de las obras, e indicar las medidas que ha adoptado para mitigar el riesgo económico de la oferta del licitador. Esta argumentación debería constar expresamente en el expediente de contratación o en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

Con respecto a la promoción de metodologías de valoración de ofertas versátiles, es crucial promover enfoques más flexibles en los procesos de contratación que permitan una evaluación integral de las ofertas. Esto implica considerar no solo el precio, sino también la calidad, la experiencia, la innovación y otros factores relevantes para la ejecución exitosa de los proyectos.

Se propone la implementación de un programa integral dirigido a las pequeñas y medianas empresas para fortalecer su posición en el proceso de contratación pública. Este programa incluiría capacitación en procesos de licitación, acceso a recursos financieros y apoyo técnico especializado. Estas medidas buscan superar las barreras que enfrentan las pymes, permitiéndoles competir de manera efectiva cuando los criterios se refieren a la calidad-precio y aprovechar las oportunidades en el mercado de la construcción.

La efectiva implementación de criterios relacionados con la calidad-precio enfrenta desafíos como la capacitación del personal, el establecimiento de métricas claras de evaluación de la calidad, y la garantía de transparencia e imparcialidad en los procesos de adjudicación. Por lo tanto, es necesario proporcionar capacitación adecuada a los responsables de contratación pública para que puedan comprender y aplicar eficazmente los principios regulatorios, equilibrando la eficiencia con la calidad y la gestión del riesgo económico.

7. LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

La presente investigación presenta varias limitaciones que deben ser consideradas al interpretar y generalizar los resultados obtenidos. En primer lugar, es importante destacar que el estudio se ha

circunscrito exclusivamente a la Administración General del Estado, excluyendo la participación de otros actores del sector público (Administración local y autonómica). Por lo tanto, las conclusiones y recomendaciones derivadas de la muestra de los expedientes pueden carecer de plena generalización a otros ámbitos del sector público, que pueden presentar dinámicas y prácticas diferentes. Además, la muestra de expedientes analizados se ha focalizado únicamente en contratos de obra y procedimientos abiertos tramitados ordinariamente, excluyendo contratos de servicios, suministros y concesiones, así como otros tipos de procedimientos. Esta limitación restringe la aplicabilidad de los resultados a contextos contractuales más amplios y diversos.

Otro aspecto a considerar es la restricción temporal de la investigación, que se ha centrado en un período específico entre 2018 y 2021⁶. Esta limitación temporal podría impedir capturar tendencias a largo plazo o variaciones significativas que puedan surgir en diferentes momentos o en otras áreas geográficas.

En cuanto a la metodología empleada, aunque se han aplicado técnicas estadísticas descriptivas y no paramétricas, es importante reconocer que la elección de estas técnicas puede tener limitaciones para captar relaciones más complejas o no lineales entre las variables estudiadas. Otras metodologías estadísticas o de modelado podrían aportar perspectivas adicionales. Además, la consulta realizada a expertos para obtener opiniones sobre aspectos relacionados con la configuración de subastas no se ha basado en una tipificación de los expertos ni en una muestra aleatoria representativa de los grupos. Esta elección puede limitar la aplicabilidad de los resultados obtenidos.

Finalmente, la investigación ha analizado la influencia individual de diversas variables en la confección de subastas, pero no ha abordado posibles interacciones complejas entre estas variables. La falta de consideración de sinergias o efectos combinados podría limitar la comprensión completa de las dinámicas en el juego de los elementos investigados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bajari, P., McMillan, R. y Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 25(2), 372-399. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewn002>
- Bajari, P. y Tadelis, S. (2001). Incentives versus transaction costs: A theory of procurement contracts. *The RAND Journal of Economics*, 32(3), 387-407. <https://www.jstor.org/stable/2696361>
- Banfield, E. C. (1975). Corruption as a feature of governmental organization. *Journal of Law and Economics*, 18(3), 587-605. <http://www.jstor.org/stable/725047>
- Bossano Lomellini, L. M. (2011). La subasta inversa: un mecanismo de contratación pública eficiente y transparente. *Derecho PUCP*, 66, 277-285. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201101.012>
- Bulow, J., Huang, M. y Klemperer, P. (1999). Toeholds and takeovers. *Journal of Political Economy*, 107(3), 427-454. <https://doi.org/10.1086/250068>
- Calveras Maristany, A., Ganuza Fernández, J. J. y Hauk, E. (2002). Las bajas temerarias en las subastas de obras públicas. Un análisis de la regulación española. *Hacienda Pública Española / Revista de Economía Pública*, 162(3), 135-153. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/hpe/162_Art6.pdf
- Calveras, A., Ganuza, J. J. y Hauk, E. (2004). Wild Bids. Gambling for resurrection in procurement contracts. *Journal of Regulatory Economics*, 26, 41-68. <https://doi.org/10.1023/B:REGE.0000028013.76488.44>
- Calzolari, G. y Spagnolo, G. (2020). *Relational contracts, procurement competition, and supplier collusion* [mimeo]. Centre for Economic Policy Research.
- Castel Aznar, L. (2025). *Análisis, diagnóstico y propuesta de actuación en los procesos de licitación y adjudicación del contrato de obra de las administraciones públicas* [tesis doctoral]. Universitat Politècnica de València. <https://doi.org/10.4995/Thesis/10251/225531>
- Castel Aznar, L., Montalbán-Domingo, L., Pellicer, E. y Catalá Alís, J. (2021). Las bajas temerarias en la licitación de los contratos de obra pública: Factores determinantes y medidas de contención. En *XXV Congreso Internacional de Dirección e Ingeniería de Proyectos* (pp. 535-547). AEIPRO. <https://riunet.upv.es/handle/10251/177317>
- Castillo Blanco, F. A. (2020). Las ofertas anormalmente bajas: a propósito de los costes generales y el beneficio industrial. *Revista de Administración Pública*, 212, 347-374. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.212.13>
- Celentani, M. y Ganuza, J. J. (2002). Corruption and competition in procurement. *European Economic Review*, 46(7), 1273-1303. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(01\)00147-7](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(01)00147-7)
- Comisión Europea (2010). *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (COM(2010) 2020 final)*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52010DC2020>

⁶ En el año 2020, incluido en el periodo de estudio (2018-2021), se produjo en España la pandemia ocasionada por la COVID-19.

- Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (2015). *Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia* [PRO/CNMC/001/15]. CNMC. https://www.cnmc.es/sites/default/files/1307517_0.pdf
- Doménech Pascual, G. (2012). La valoración de las ofertas en el derecho de los contratos públicos. *Revista General de Derecho Administrativo*, 30, 1-59. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=411860
- Fernández Acevedo, R. (2025). *¿El criterio del precio más bajo constituye un obstáculo a la compra pública estratégica?* Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/opiniones/el-criterio-del-precio-mas-bajo-constituye-un-obstaculo-la-compra-publica-estrategica>
- Ganuza, J. J. (2007). Competition and cost overruns in procurement. *Journal of Industrial Economics*, 55(4), 633-660. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6451.2007.00324.x>
- Ganuza, J. J. (2010). *La contratación pública y la LES*. Fedea. <https://www.fedea.net/transporte/PDF/contratacion-publica-y-les.pdf>
- Gimeno Feliu, J. M. (2016). Reglas básicas para mejorar la eficiencia y la transparencia en la contratación pública. *Presupuesto y Gasto Público*, 82, 137-158. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/pgp/82_08.pdf
- Gimeno Feliu, J. M. (2020). La visión estratégica en la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público: hacia una contratación socialmente responsable y de calidad. *Economía Industrial*, 415, 89-97. <https://www.mintur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/415/GIMENO%20FELIU.pdf>
- Gimeno Feliu, J. M. (2021). *La calidad en la contratación pública como nuevo paradigma. El contexto de los fondos europeos como elemento para el big bang*. Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/opiniones/la-calidad-en-la-contratacion-publica-como-nuevo-paradigma-el-contexto-de-los-fondos>
- Gimeno Feliu, J. M. (2023). Reflexiones sobre la aplicación de la normativa de contratación pública en España: en búsqueda de la estrella polar. En J. M. Gimeno Feliu (dir.) y C. de Guerrero Manso (coord.), *Observatorio de los contratos públicos 2022* (pp. 17-48). Aranzadi. Disponible en: <https://obcp.es/sites/default/files/2023-06/Capitulo%20GIMENO%20FELIU%2C%202022.pdf>
- González García, J. V. (2015). Sostenibilidad social y ambiental en la directiva 2014/24/UE de contratación pública. *Revista Española de Derecho Europeo*, 56, 13-42. https://www.revistasmarcialpons.es/index.php/revistaespanoladerechoeuropeo/article/view/188-sostenibilidad-social-ambiental-directiva_2014_24_eu-contrat
- Intervención General de la Administración del Estado (2021, 2 de diciembre). *Informe relativo a los principales resultados de control en materia de contratación pública conforme al artículo 332.11 de la LCSP*. Ministerio de Hacienda y Función Pública. <https://www.igae.pap.hacienda.gob.es/sitios/igae/es-ES/Control/CFPyAP/Documents/INFORME%20OIRESCON%20PCFP%202020.PDF.XSIG.PDF>
- Kelman, S. (1990). *Procurement and public management: The fear of discretion and the quality of government performance*. American Enterprise Institute Press.
- López Pedreros, S. L. (2015). *La subasta inversa como mecanismo de contratación: ¿maximiza los recursos del Estado? Caso: computadores para educar* [tesis doctoral]. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.3456>
- Martillo-Alvares, L. H. y Quiñónez-Cercado, M. P. (2024). Aplicación de normativa para subastas inversas en la municipalidad de Isidro Ayora: 2023. *Ciencia y Desarrollo*, 27(4), 217-226. <http://dx.doi.org/10.21503/cyd.v27i4.2731>
- Mateos Gutiérrez, A. (2024). Calidad-precio en la adjudicación de contratos: claves para una administración eficiente y socialmente responsable. Un modelo teórico alternativo. Contratación administrativa práctica: *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, 194.
- Moreno Molina, J. A. (2015). Principios generales de la contratación pública en el reciente derecho internacional, europeo y de América Latina. *Derecho & Sociedad*, 44, 55-64. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/14387>
- Ruiz Rubia, C. V. (2014). *La subasta electrónica como método de adjudicación*. Observatorio de Contratación Pública. <https://www.obcp.es/opiniones/la-subasta-electronica-como-metodo-de-adjudicacion>
- Safar, M. (2016). ¿Hay ventajas en el mecanismo de subasta para la contratación pública en Colombia? *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 15, 273-293. <http://dx.doi.org/10.18601/21452946.n15.13>
- Santos Jaén, J. M. y Gimeno Arias, F. (2018). La contabilidad de costes como herramienta indispensable de gestión en la empresa constructora de obra pública. *Contribuciones a la Economía*, 16(2).
- Tribunal de Cuentas Europeo (2023). *Informe especial 28/2023: contratación pública en la UE - La competencia en la adjudicación de contratos de obras, bienes o servicios ha disminuido en los diez años anteriores a 2021*. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <https://www.eca.europa.eu/es/publications?ref=sr-2023-28>