

Informe 2021

**Efectos de la división
en lotes en las
adjudicaciones de
contratación pública
sobre los adjudicatarios**



Generalitat de Catalunya
Departament d'Economia i Hisenda
**Direcció General
de Contractació Pública**



Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN.....	2
2. DEFINICIÓN DE TÉRMINOS Y METODOLOGÍA.....	4
2.1 Glosario	4
2.2 Metodología.....	4
3. ANÁLISIS DE DATOS Y RESULTADOS	6
3.1 Indicador 1: Expedientes	6
3.1.1 Por procedimiento de adjudicación.....	7
• Contratos basados en acuerdo marco	8
• Contratos por procedimiento negociado sin publicidad	8
• Contratos por procedimiento abierto	9
3.1.2 Por tipo de contrato	9
• Contratos de obras	9
• Contratos de servicios.....	11
• Contratos de suministros.....	12
3.2 Indicador 2. Concurrencia	15
3.2.1 Índice de concurrencia.....	15
3.2.2 Contratos con una sola oferta.....	18
3.2.3 Contratos desiertos	19
3.3 Indicador 3. Efecto de la división en lotes en el volumen de negocio de las diferentes tipologías de adjudicatarios.....	25
3.3.1 Volumen de negocio	25
3.3.2 La limitación como medida de la LCSP	29
3.3.3. Participación empresarial	33
3.4.3 Estudio de casos	35
• Casos de lotes sin limitación.....	35
• Casos de lotes con limitación	38
4. CONCLUSIONES	41
5. RECOMENDACIONES.....	43

1. Introducción

La división de contratos públicos en lotes es un instrumento que prevé el ordenamiento jurídico desde hace años. Sin embargo, su configuración ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el ya derogado Real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público, preveía en el artículo 86.3 la posibilidad de que se pudiera dividir un contrato en lotes, siempre que el objeto contractual permitiera fraccionamiento y que fuera debidamente justificado.

Posteriormente, la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, invierte esta formulación abandonando la idea de que la división en lotes es una potestad plenamente facultativa de los órganos de contratación. Concretamente, en el artículo 46.1, prevé que “los poderes adjudicadores pueden optar por adjudicar un contrato en forma de lotes separados (...)” y “tienen que indicar las principales razones por las cuales se ha decidido no subdividir en linternas”. Es decir, establece la que se ha conocido como doctrina *explain or divide*¹ (explica o divide).

En Cataluña, la transposición de esta Directiva se realizó, entre otras, mediante la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP). En esta norma, concretamente en el artículo 99.3, se profundiza en la idea de que, en general, la división en lotes se vuelve obligatoria siempre que sea posible: “Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, se tiene que prever la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes (...). No obstante, el órgano de contratación puede no dividir en lotes el objeto del contrato cuando haya motivos válidos, que se tienen que justificar debidamente en el expediente, excepto en los casos de contratos de concesión de obras.”

Adicionalmente, la Directiva 2014/24/UE y la LCSP inciden en la configuración de estos lotes y prevén la posibilidad de limitar el número por adjudicatario. Concretamente el artículo 99.4 de la LCSP dispone:

El órgano de contratación, cuando proceda a la división en lotes del objeto del contrato, puede introducir las limitaciones siguientes, que tiene que justificar debidamente en el expediente:

- a) Puede limitar el número de lotes para los cuales un mismo candidato o licitador puede presentar una oferta. b) También puede limitar el número de lotes que se pueden adjudicar a cada licitador.

En este punto conviene plantearse por qué los legisladores han otorgado a la división de los contratos en lotes un papel cada vez más destacado. La respuesta a esta cuestión la podemos encontrar en las mismas normativas. En el caso de la Directiva 2014/24/UE, la consideración 78 prevé:

Hay que adaptar la contratación pública a las necesidades de las pymes (...). A este efecto y para aumentar la competencia, es procedente animar los poderes adjudicadores a, en particular, dividir grandes contratos en linternas.

Asimismo, la LCSP recoge en el preámbulo:

Además de las anteriores, aquí figuran como medidas de apoyo a las pymes todas las medidas de simplificación del procedimiento y reducción de cargas administrativas, introducidas con el objetivo de dar un impulso decidido a las empresas. Como medidas más específicas, se ha introducido una nueva regulación de la división en lotes de los contratos (se ha invertido la regla general que se

¹ TRYBUS, M. “The Division of Public Contracts into Lots under Directive 2014/24”, European Law Review, vol. 43, n. 3, 2018, p. 313-342

utilizaba hasta ahora, con el fin de justificar en el expediente la no división del contrato en lotes, hecho que tiene que facilitar el acceso a la contratación pública en más empresas).

Estas ideas, además, también se encuentran reflejadas en las actuaciones realizadas en materia de contratación pública por parte de la Generalitat de Catalunya. Muestra de ello es la Directiva 1/2018 de la Dirección General de Contratación Pública, por la que se fijan criterios de actuación para la división en lotes de los contratos de obras en el ámbito de la Generalitat de Catalunya y su sector público. De esta Directiva destaca el hecho de que recoge criterios orientativos la división en lotes de los contratos de obras y que prevé diferentes escenarios de justificación de la no división en lotes en función del valor estimado del contrato (VEC). Este antecedente ha abierto la puerta a que en un futuro se pueda ampliar este marco normativo a otros tipos de contratos.

Adicionalmente, desde la DGCP se ha impulsado la Estrategia catalana de mejora de la compra pública, que fija los principales ejes y objetivos en materia de contratación pública para los próximos años. Concretamente, en su objetivo estratégico 3.3, “Impulsar la participación de las pymes en los contratos públicos”, se incluyen dos acciones concretas vinculadas a los lotes: evaluación y supervisión de la división en lotes y guía o instrucción para la elaboración de lotes.

Es decir, el marco jurídico vigente y las principales actuaciones en materia de contratación pública promueven la división de los contratos en lotes por dos razones principales:

- Favorecer la participación de las pymes en las licitaciones públicas.
- Incrementar la concurrencia y la competencia a las licitaciones.

No obstante, a día de hoy no se dispone de datos estadísticos que confirmen que efectivamente la división de los contratos en lotes favorece el acceso de las pymes o supone un incremento de la concurrencia en las licitaciones. Por esta razón, este informe parte de cuatro preguntas de investigación principales:

- a. ¿Se podrían haber dividido en lotes un mayor número de expedientes de los que efectivamente se han dividido en el año 2021?
- b. ¿La división de los contratos públicos en lotes favorece la participación de las pymes?
- c. ¿La división de los contratos públicos en lotes favorece la diversificación empresarial en las licitaciones?
- d. ¿Qué efecto tiene la limitación en la participación o en la adjudicación de lotes con respecto a la concurrencia empresarial y a la participación de las pymes?

Con el fin de dar respuesta a estas preguntas, el informe empieza con un primer indicador relativo a los expedientes que han sido divididos en lotes. En esta sección se examina qué contratos que no han sido divididos en lotes tendrían potencial para efectivamente haber sido divididos; con ello se podrá ver el incremento potencial de la división en lotes de la actividad contractual.

Seguidamente, se analiza la relación entre división en lotes y concurrencia. Para hacerlo, se analizan los lotes según tres parámetros: el índice de concurrencia general, el número de adjudicaciones que reciben una sola oferta y los contratos desiertos.

El tercer indicador indaga cómo los lotes pueden influir en las adjudicaciones de las diferentes tipologías de empresas. Aquí se pondrá especial énfasis en los efectos que tienen los lotes sobre las pymes. También se analiza la participación empresarial, entendida como el número de empresas diferentes en función del número de adjudicaciones. Finalmente, esta sección presenta varios estudios de caso, con el fin de poder examinar con ejemplos concretos el efecto de los lotes.

Al final de cada una de las secciones, se da la respuesta a las principales preguntas de investigación, que se muestra de manera destacada.

2. Definición de términos y metodología

2.1 Glosario

Licitaciones con lotes: licitaciones que resultan de los expedientes de contratación que se han configurado divididos en diferentes lotes y que se licitan de forma conjunta pero que pueden recaer en empresas licitadoras diferentes y en que, teóricamente, cada lote se debe considerar como una adjudicación diferente.

Licitaciones sin lotes: licitaciones que resultan de los expedientes de contratación que se han configurado sin dividir en lotes y que pueden recaer en empresas licitadoras diferentes, en las que cada licitación es independiente del resto.

Lotes unitarios: licitaciones, generalmente del ámbito de la salud, en las que por sus características las ofertas se presentan por artículo o conjunto de artículos. Inicialmente no existen lotes definidos como tales, sino que, una vez adjudicados, se introducen los datos de los lotes por cada uno de los adjudicatarios y en función de los artículos adjudicados.

Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP): es el portal único y completo para la difusión de la información de la actividad contractual relativa a la convocatoria de todas las licitaciones y sus resultados y de los perfiles de contratante de los órganos de contratación de la Generalitat, de los entes que integran la Administración local en Cataluña, de las universidades públicas de Cataluña y de los entes de los sectores públicos respectivos.

Registro público de contratos (RPC): es el registro electrónico en el que los órganos de contratación de la Administración de la Generalitat de Catalunya y de la Administración local catalana, así como de los sectores públicos correspondientes y del resto de entidades sujetos a la Ley 9/2017, de contratos del sector público, deben comunicar, para inscribirlos, los datos básicos de los contratos que adjudiquen.

Concurrencia: número de ofertas que se reciben para cada contrato adjudicado. Se mide con un índice obtenido entre el número de ofertas y el número de adjudicaciones.

Participación empresarial: número de adjudicatarios diferentes en relación con el número de adjudicaciones. Se mide con un índice obtenido entre el número de empresas diferentes y el número de lotes adjudicados.

Lotización/Lotizado: en las tablas y diagramas estos términos se utilizan en referencia a una licitación que ha sido dividida en lotes.

2.2 Metodología

Para la elaboración de este informe ha sido necesario consultar dos fuentes de datos: la PSCP y, de manera puntual, el RPC. Se trata por lo tanto del primer informe mixto de la Dirección General de Contratación Pública (DGCP) en cuanto a la procedencia de los datos.

El núcleo analítico del informe lo constituyen los datos correspondientes a las adjudicaciones del año 2021 de la Generalitat de Catalunya y su sector público publicadas en la PSCP. Esta fuente de datos permite analizar también las adjudicaciones de los acuerdos marco, que no constan en el RPC.

En momentos puntuales del estudio se analizan datos de diferentes informes elaborados por la DGCP, obtenidos del RPC, para poder efectuar análisis estadísticos de una serie temporal y tener elementos de referencia comparables con los nuevos indicadores obtenidos de la PSCP.

También ha sido necesario efectuar algunas correcciones estadísticas puntuales respecto a los datos obtenidos de las UTE, para evitar provocar un sesgo en los datos analizados, y se indica en las tablas correspondientes.

Todos los importes se presentan sin IVA y se expresan en euros. Para facilitar la lectura, los importes elevados se expresan en millones de euros mediante el símbolo M€.

3. Análisis de datos y resultados

3.1 Indicador 1. Expedientes

En primer lugar, la sección de análisis de este informe toma como punto de partida la pregunta siguiente:

¿Se podría haber dividido en lotes un mayor número de expedientes de los que efectivamente se han dividido en el año 2021?

Con el fin de responder a esta cuestión la **tabla 1** muestra, como punto de partida, el conjunto de expedientes recogidos a la PSCP en el 2021, según se hayan dividido en lotes o no. Asimismo, también se distinguen los expedientes que se han configurado en lotes unitarios.

Tabla 1. Expedientes y adjudicaciones. 2021

	Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%
Sin lotes	5.983	84,0%	5.983	50,3%	1.586.247.810,68	38,1%
Con lotes	932	13,1%	4.513	37,9%	2.273.351.841,98	54,7%
Lotes unitarios	211	3,0%	1.399	11,8%	299.563.174,62	7,2%
Total	7.126	100%	11.895	100%	4.159.162.827	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos de la tabla 1 muestran, por lo tanto, la población objeto de nuestro estudio. Es decir, el conjunto total de datos analizados. A lo largo del informe, este conjunto de datos se irá segmentando y observando separadamente con el fin de poder abordar las diferentes preguntas del estudio.

Una vez definida la población del estudio, y en la línea de lo que se ha expuesto en la introducción, se quiere analizar cuál ha sido el efecto de la modificación del marco jurídico, en lo referente a la figura de los lotes, a partir de la entrada en vigor de la LCSP. Hay que recordar que la actual Ley de contratos pasó a considerar como ordinaria la división en lotes en la contratación pública. Este cambio legislativo hace prever un efecto de incremento del número de expedientes contractuales divididos en lotes desde la entrada en vigor de la LCSP. Por esta razón, la **tabla 2** analiza la evolución del número de expedientes desde el año 2014 hasta el año 2021, a partir de los datos del RPC recogidos por los [informes anuales](#) elaborados por la DGCP.

Tabla 2. Evolución del número de expedientes. 2014-2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media 2014- 2017	Media 2018- 2021
Sin lotes	89%	90%	90%	89%	85%	84%	80%	87%	89%	84%
Con lotes	11%	10%	10%	11%	15%	16%	20%	13%	11%	16%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

Tal como se puede ver, entre los años 2014 y 2017 el porcentaje de expedientes divididos en lotes fue muy estable y osciló entre el 10 y el 11 % del total. Ello supone que por término medio en este periodo hubiera un 11 % de expedientes divididos en lotes.

La entrada en vigor de la LCSP en marzo del año 2018 supuso un cambio normativo en la figura de los lotes. Ello supuso un incremento en este porcentaje y lo elevó hasta el 20 % registrado en el año 2020, si bien en el 2021 bajó de nuevo hasta el 13 %. Se observa como, por término medio, entre el 2018 y el 2021 el 16 % de los expedientes totales se dividieron en lotes.

Los datos anteriores muestran como existe una correlación entre la modificación del régimen jurídico de los lotes derivado de la entrada en vigor de la LCSP y el incremento en cinco puntos porcentuales del número medio de expedientes divididos en lotes. Ahora bien, habría que conocer si realmente este incremento responde a las expectativas pretendidas con este cambio legislativo o, por el contrario, se esperaba aumentar en mayor medida el grado de división en lotes de la contratación.

Con el fin de poder abordar debidamente esta última cuestión es importante analizar de manera separada las licitaciones de los acuerdos marco dado que, por su naturaleza, presentan un comportamiento diferenciado al del conjunto de los contratos. Por esta razón, en la **tabla 3** se recogen las adjudicaciones de acuerdos marco introducidas en la PSCP durante el año 2021 y sus correspondientes expedientes de origen.

Tabla 3. Expedientes y adjudicaciones de acuerdos marco. 2021

	Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%
Sin lotes	108	38,4%	108	5,6%	67.758.944,94	5,0%
Con lotes	71	25,3%	1.087	56,0%	1.085.559.647,84	80,0%
Lotes unitarios	102	36,3%	745	38,4%	204.228.948,56	15,0%
Total	281	100%	1.940	100%	1.357.547.541,34	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En los datos anteriores se aprecia que, aunque el 38 % de los expedientes de acuerdo marco no se dividieron en lotes, estos solo suponen el 5 % del importe total correspondiente al conjunto de las licitaciones de los acuerdos marco. Asimismo, también se observa que hay un volumen significativo de acuerdos marco que se configuran en lotes unitarios que provienen principalmente del ámbito de la salud.

De estos datos se puede concluir que la mayoría del volumen económico de los acuerdos marco se licita en expedientes divididos en lotes y que no existe, por lo tanto, un margen de mejora sustancial en este tipo de licitaciones.

Complementariamente, la **tabla 4** recoge los datos del resto de licitaciones, es decir, las que no corresponden a acuerdos marco:

Tabla 4. Expedientes y adjudicaciones excepto acuerdos marco. 2021

	Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%
Sin lotes	5.875	85,8%	5.875	59,0%	1.518.488.865,74	54,2%
Con lotes	861	12,6%	3.426	34,4%	1.187.792.194,14	42,4%
Lotes unitarios	109	1,6%	654	6,6%	95.334.226,06	3,4%
Total	6.845	100%	9.955	100%	2.801.615.285,94	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En la tabla anterior se puede apreciar que el 85,8 % de los expedientes no se dividieron en lotes. Estos expedientes, además, suponen el 54 % del importe adjudicado. Eso ya indica que el 14 % de expedientes restantes divididos en lotes corresponden a contratos de importe elevado, dado que por sí solos suponen el 46 % del importe total. Se constata, por lo tanto, cómo el grado de división en lotes de los contratos que no son acuerdo marco es muy inferior al de los que sí son acuerdo marco.

3.1.1 Por procedimiento de adjudicación

Con el fin de determinar si se podría haber dividido en lotes alguno de los expedientes que se ha licitado sin hacerlo, se segregarán los datos de la tabla anterior en función de los procedimientos mayoritarios. Los datos resultantes se muestran en la **tabla 5**.

Tabla 5. Expedientes y adjudicaciones (excepto acuerdos marco) según los procedimientos de adjudicación mayoritarios. 2021

		Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%
A Contrato basado en acuerdo marco	Sin lotes	786	85,1%	786	52,6%	153.516.858,50	72,6%
	Con lotes	89	9,6%	370	24,8%	27.338.902,97	12,9%
	Lotes unitarios	49	5,3%	338	22,6%	30.541.918,85	14,4%
	Subtotal	924	100%	1.494	100%	211.397.680	100%
B Negociado sin publicidad	Sin lotes	1.208	94,0%	1.208	78,5%	326.708.322,25	50,1%
	Con lotes	65	5,1%	278	18,1%	320.489.868,40	49,2%
	Lotes unitarios	12	0,9%	52	3,4%	4.649.292,96	0,7%
	Subtotal	1.285	100%	1.538	100%	651.847.483,61	100%
C Abierto	Sin lotes	3.809	83,6%	3.809	55,8%	895.895.082,88	50,0%
	Con lotes	702	15,4%	2.763	40,4%	834.437.265,94	46,6%
	Lotes unitarios	47	1,0%	260	3,8%	60.094.832,75	3,4%
	Subtotal	4.558	100%	6.832	100%	1.790.427.181,57	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

De los datos anteriores se constata:

- **Contratos basados en acuerdo marco**

Se observa un porcentaje de expedientes no divididos en lotes bastante elevado (85,1 %). Sin embargo, existen razones inherentes al mismo procedimiento de licitación que condicionan que este dato sea así. Principalmente, muchos contratos basados corresponden a alguno de los lotes en que se dividió el acuerdo marco original. Eso supone que sea difícil articular algún parámetro diferente a los que se utilizaron en el acuerdo marco inicial para ahora volver a dividirlo en los correspondientes basados. En este punto hay que recordar, además, que tal como se ha observado en la tabla 3 el porcentaje de expedientes de acuerdos marco que ya se licitan divididos en lotes es mayoritario en número y en importe. No obstante, sí que en alguno existe la posibilidad de hacer cierta división, por ejemplo, con respecto al ámbito territorial, y por este motivo, entre otros, se adjudican un 15 % de los basados divididos en lotes.

Asimismo, hay que tener presente que muchos contratos basados en acuerdo marco provienen del ámbito sanitario y corresponden a acuerdos marco con un único proveedor o para la compra de medicamentos exclusivos y, por lo tanto, no pueden ser licitados por lotes. Existe, pues, poco margen de mejora de licitación en lotes de los basados en acuerdo marco, por las características propias de estos basados, tanto con respecto al procedimiento, como por los objetos contractuales que corresponden.

- **Contratos por procedimiento negociado sin publicidad**

En este caso el 94 % de los expedientes se licitan sin dividir en lotes. Estos expedientes suponen el 50 % del importe adjudicado por este procedimiento. Por el contrario, el 6 % de contratos restante se divide en lotes, si bien estos contratos representan el 50 % del volumen económico. Este dato nos indica que los contratos de importe elevado licitados mediante procedimiento negociado se dividen en lotes.

Además, el 94 % de expedientes no divididos en lotes se concretan en un 78 % de los contratos adjudicados por este procedimiento. Complementariamente, los datos del RPC muestran como el 78 % de los contratos licitados por este procedimiento informan como causa para el uso del procedimiento razones de exclusividad. El elevado volumen de estos porcentajes de dos fuentes de datos diferentes nos indicaría que la mayor parte de los expedientes que no se han dividido en lotes no ha sido a causa de su tramitación. Es decir, la misma razón de la exclusividad haría innecesaria la división en lotes y, por lo tanto, no hay margen de mejora en los contratos tramitados adjudicados por este procedimiento.

- **Contratos por procedimiento abierto**

Finalmente queda observar los contratos adjudicados por el procedimiento más utilizado, el abierto. En este caso, el 15 % de los expedientes se dividieron en lotes. Esta configuración supuso que se elevaran hasta el 40,4 % de las adjudicaciones, que alcanzaron el 46 % del importe adjudicado. Eso nos indica que los expedientes de importe elevado se dividen en lotes, lo que se puede considerar una buena práctica, aparte de lógica.

Como se ha visto, un 40 % de las adjudicaciones por procedimiento abierto provienen de expedientes divididos por lotes, en cambio un 56 % de adjudicaciones no han sido divididas en lotes. Estos contratos no divididos en lotes provienen del 83 % de los expedientes y suponen el 50 % del importe adjudicado por este procedimiento. El elevado número de expedientes no divididos en lotes muestra que hay margen de mejora y que, por lo tanto, se podría incrementar la proporción de expedientes por procedimiento abierto que se dividen en lotes.

Para detectar la viabilidad de esta afirmación habría que profundizar en el análisis de los contratos tramitados por procedimiento abierto añadiendo nuevas variables, tal como se hará en las tablas siguientes. Es por eso que, a continuación, se analizan los expedientes atendiendo a los tres tipos contractuales predominantes: obras, servicios y suministros.

3.1.2 Por tipo de contrato

- **Contratos de obras**

En primer lugar, en la **tabla 6** se analizan los datos de los contratos de obras. En este caso los resultados se segmentarán en función del valor estimado del contrato (VEC) de cada expediente. El motivo de esta división radica en la Directiva 2/2018 de la DGCP, por la que se fijan criterios de actuación para la división en lotes de contratos de obra en el ámbito de la Generalitat de Catalunya y su sector público, en la que se determina que, en los contratos con un VEC inferior o igual a 500.000 €, la no división en lotes de la obra se puede justificar por razón de cuantía. Además, en los contratos con un VEC entre 500.001 y 10 M€, la justificación de la no división se puede fundamentar, de acuerdo con la instrucción mencionada, en criterios técnicos, mientras que cuando el VEC es superior a 10 M€, la instrucción establece que la no división en lotes es excepcional. Eso permite crear tres categorías:

- Obligatorios (primer tramo): por encima de 10 M€.
- Justificación por criterios técnicos (segundo tramo): entre 500.000 € y 10 M€.
- No obligatorios (tercer tramo): por debajo de 500.000 €.

Tabla 6. Adjudicaciones por procedimiento abierto de los contratos de obras según obligatoriedad de dividir en lotes. 2021

		Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%	Lotes por expediente
Sin lotes	Primer tramo	1	0,2%	1	0,2%	12.376.716,40	4,2%	
	Segundo tramo	146	27,5%	146	27,5%	228.600.239,31	77,1%	
	Tercer tramo	384	72,3%	384	72,3%	55.629.916,96	18,8%	
	Subtotal	531	100%	531	100%	296.606.872,67	100%	
Con lotes	Primer tramo	7	7,3%	24	11,0%	189.296.939,30	51,1%	3,4
	Segundo tramo	52	54,2%	108	49,3%	174.816.719,98	47,2%	2,1
	Tercer tramo	37	38,5%	87	39,7%	6.286.002,23	1,7%	2,4
	Subtotal	96	100%	219	100%	370.399.661,51	100%	2,3

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Con respecto a los contratos de obras que se dividieron en lotes, se aprecia que el 38,5 % tenían un VEC inferior a 500.000 € (tercer tramo). Eso evidencia que, a pesar de no ser obligatorio, se pueden dividir en lotes contratos que *a priori* podrían no haberse dividido por razones económicas. Asimismo, también se observa como los contratos entre 500.000 € y 10 M€ (segundo tramo) que sí que se dividieron en lotes tienen una proporción de división en lotes de 2,1 lotes por cada expediente.

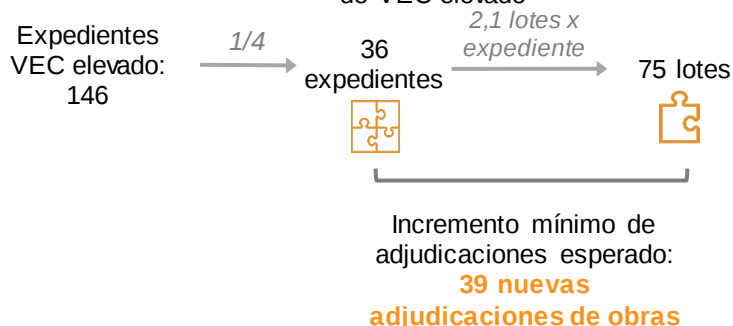
Analizando los contratos que no se dividieron en lotes, se observa uno de importe superior a 10 M€. Este contrato corresponde a una excepcionalidad justificada por INFRACAT en la ejecución de una obra compleja de rehabilitación de un hospital que tenía que estar en pleno funcionamiento y requería una extrema coordinación que se habría visto dificultadas si lo ejecutaban diferentes empresas.

Asimismo, el 27 % de los expedientes que no se dividieron en lotes, a pesar de tener un VEC superior a 500.000 € (segundo tramo), supusieron un 77 % del importe adjudicado no dividido en lotes. Está en este segmento de 146 contratos donde se identifica el principal margen de mejora, dado que se trata de contratos en qué la no división en lotes se ha fundamentado en criterios técnicos.

En este punto, este informe quiere plantear un ejercicio teórico con el fin de ver el potencial incremento del número de expedientes divididos en lotes. Este ejercicio parte de un objetivo estratégico alcanzable, que consiste en dividir en lotes una cuarta parte de estos 146 expedientes de VEC elevado que los sitúa en el segundo tramo y que no se dividieron en lotes. En la práctica, este 25 % supondría que se obtuvieran 36 expedientes, los cuales, aplicando la proporción de 2,1 lotes por cada expediente calculada en la tabla 6, resultarían en un total de 75 adjudicaciones. Como estas provendrían de 36 expedientes, el incremento mínimo de adjudicaciones esperado habría sido de 39 nuevas adjudicaciones de obras. Estas cifras se muestran en el **diagrama A**:

Diagrama A. Potencial incremento del número de expedientes lotizados en los contratos de obras adjudicados por procedimiento abierto. 2021

✓ **Objetivo estratégico:** división en lotes de 1/4 parte de los expedientes de VEC elevado



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP).
Elaboración DGCP

• Contratos de servicios

En el caso de los contratos de servicios y suministros no existe una normativa específica que marque ningún umbral económico ni establezca obligaciones concretas. No obstante, podemos tomar como referencia el umbral que se utiliza para la contratación armonizada, que es de 214.000 €. Hay que tener presente, sin embargo, que en algunos casos será imposible la división en lotes, por ejemplo, en aquellos suministros en los que a la práctica esta división no sea posible, al tratarse de maquinaria hospitalaria o de una sola unidad a adquirir.

Considerando eso, la **tabla 7** muestra los resultados obtenidos para los contratos de servicios.

Tabla 7. Adjudicaciones por procedimiento abierto de los contratos de servicios según si superan el límite de 214.000€. 2021

	Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%	Lotes por expediente
Sin lotes	No supera	1.934	81,7%	1.934	81,7%	87.063.497,80	20,2%
	Supera	433	18,3%	433	18,3%	342.897.688,82	79,8%
	Subtotal	2.367	100%	2.367	100%	429.961.186,62	100%
Con lotes	No supera	183	54,8%	513	42,4%	10.359.741,57	3,1%
	Supera	151	45,2%	696	57,6%	325.792.608,94	96,9%
	Subtotal	334	100%	1.209	100%	336.152.350,51	100%
Lotes unitarios	No supera	9	56,3%	16	42,1%	581.608,98	5,0%
	Supera	7	43,8%	22	57,9%	10.967.824,99	95,0%
	Subtotal	16	100%	38	100%	11.549.433,97	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

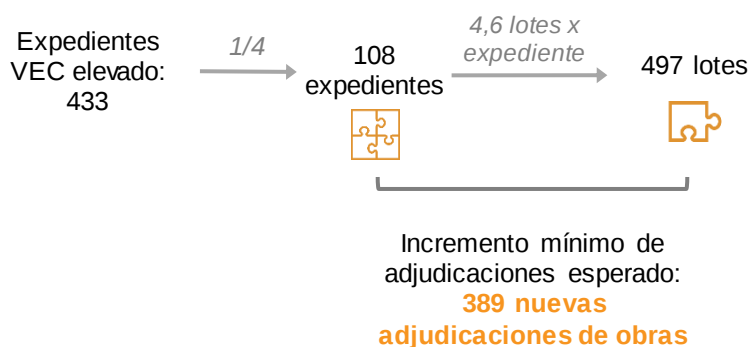
Los datos anteriores muestran cómo de los contratos que se dividieron en lotes, el 45 % tenía un VEC por encima del umbral armonizado y suponen, con el 97 %, la práctica totalidad del importe adjudicado con lotes. Estos expedientes, además, tienen una media de 4,6 lotes por expediente.

Por el contrario, se observa también un 18 % de los expedientes que no se dividieron en lotes, a pesar de tener un VEC superior a 214.000 € y que supusieron un 80% del importe adjudicado en contratos no divididos en lotes. Estos contratos son los que constituyen el margen de mejora principal.

Repitiendo el ejercicio que se ha hecho en el caso de las obras, se considera objetivo estratégico alcanzable que, como mínimo, una cuarta parte de estos 433 expedientes de VEC elevado no divididos en lotes se dividan en lotes. En la práctica eso supondría 108 expedientes divididos en lotes adicionales, los cuales aplicando la proporción de 4,6 lotes por cada expediente resultarían en un total de 497 adjudicaciones. Como estas provendrían de 108 expedientes, el incremento mínimo de adjudicaciones esperado habría sido de 389 nuevas adjudicaciones de servicios. Este razonamiento se representa en el **diagrama B**.

Diagrama B. Potencial incremento del número de expedientes lotizados en los contratos de servicios adjudicados por procedimiento abierto. 2021

✓ **Objetivo estratégico:** división en lotes de 1/4 part de los expedientes de VEC elevado



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP).
Elaboración DGCP

- **Contratos de suministros**

El mismo análisis y consideración de VEC que en el caso de los servicios lo podemos aplicar en los contratos de suministros, obteniendo así los resultados de la **tabla 8**.

Tabla 8. Adjudicaciones por procedimiento abierto de los contratos de suministro según si supera el límite de 214.000€. 2021

		Expedientes	%	Adjudicaciones	%	Importe	%	Lotes por expediente
Sin lotes	No supera	733	81,5%	733	81,5%	40.636.598,81	24,1%	
	Supera	166	18,5%	166	18,5%	127.816.531,13	75,9%	
	Subtotal	899	100%	899	100%	168.453.129,94	100%	
Con lotes	No supera	154	55,8%	464	35,1%	10.491.413,73	8,5%	3,0
	Supera	122	44,2%	859	64,9%	113.521.136,60	91,5%	7,0
	Subtotal	276	100%	1.323	100%	124.012.550,33	100%	4,8
Lotes unitarios	No supera	10	31,3%	33	14,9%	910.853,48	1,9%	3,3
	Supera	22	68,8%	189	85,1%	47.634.545,30	98,1%	8,6
	Subtotal	32	100%	222	100%	48.545.398,78	100%	6,9

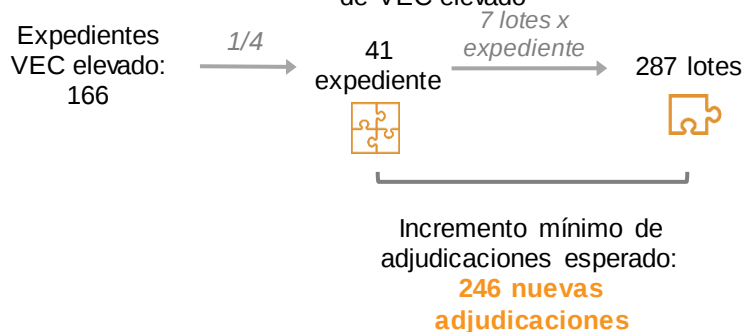
Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Estos datos muestran como, de entre los contratos divididos en lotes, el 44 % tenían un VEC por encima del umbral armonizado. Estos contratos suponen, con el 91,5 %, la gran mayoría del importe adjudicado con lotes. Además, estos expedientes tienen por término medio 7 lotes por expediente. Por el contrario, entre los contratos no divididos en lotes, el 18 % tenía un VEC superior a los 214.000 €, pero en términos de importe representan el 76 % del total adjudicado en contratos de servicios sin lotes.

Como en los casos anteriores, se considera un objetivo estratégico alcanzable, como mínimo, dividir en lotes una cuarta parte de los 166 expedientes de VEC elevado no divididos en lotes. Calculando el 25 % de estos 166 expedientes, se obtendrían 41 expedientes, en los que, aplicando la proporción observada de 7 lotes por cada expediente, habría resultado un total de 287 adjudicaciones. Como estas provendrían de 41 expedientes, el incremento mínimo de adjudicaciones esperado habría sido de 246 nuevas adjudicaciones de servicios. Estos datos se representan en el **diagrama C**.

Diagrama C. Potencial incremento del número de expedientes lotizados en los contratos de suministros adjudicados por procedimiento abierto. 2021

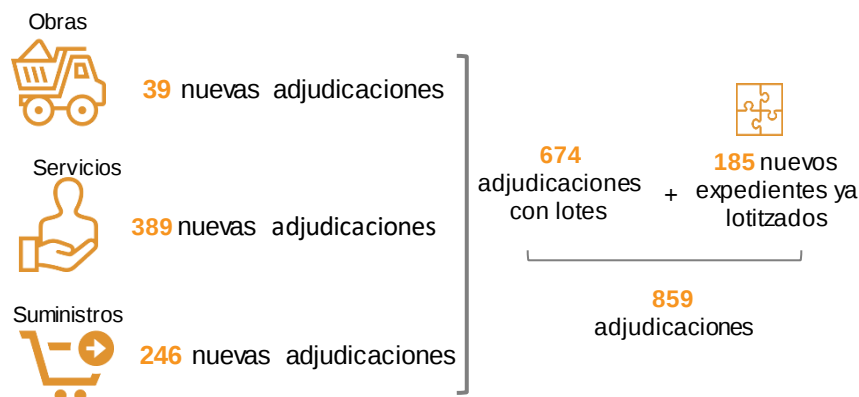
✓ **Objetivo estratégico:** división en lotes de 1/4 parte de los expedientes de VEC elevado



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP).
Elaboración DGCP

Una vez vistos los resultados en función de la tipología de contrato hace falta recapitular. Tal como se ha expuesto, a lo largo de la sección se ha argumentado que el 25 % de los contratos de VEC elevado de obras, servicios y suministros teóricamente se habrían podido dividir en lotes. Si hubiera sido así, eso habría supuesto un total de 674 nuevas adjudicaciones en total: 39 de obras + 389 de servicios + 246 de suministros. Estas nuevas adjudicaciones provendrían de un total de 185 expedientes que no han sido divididos en lotes, pero que se han identificado como susceptibles de serlo. Eso supondría un total de 859 adjudicaciones.

Diagrama D. Cálculo de las nuevas adjudicaciones y expedientes lotizados adjudicados por procedimiento abierto. 2021



Font: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP).
Elaboración DGCP

En el supuesto teórico de división en lotes de estos expedientes, podríamos actualizar los datos de la tabla 4 y obtendríamos unos nuevos resultados. Para llegar al escenario de la tabla 9, se han recuperado los datos de los expedientes y adjudicaciones (sin los acuerdos marco) de la tabla 4 y se han restado los 185 expedientes no divididos en lotes, pero que serían susceptibles de serlo. Eso resultaría en 5.690 expedientes y adjudicaciones sin lotes.

A la vez, se han sumado los expedientes resultantes de aplicar la división en lotes al 25 % de los expedientes con VEC elevado y las adjudicaciones provenientes de aplicar la proporción de lotes correspondiendo a los expedientes de los diagramas A, B y C, de lo que resulta el **diagrama D**, con un total de 859 adjudicaciones divididas en lotes. Obtendríamos así 1.046 expedientes y 4.285 adjudicaciones divididas en lotes.

Estos resultados se muestran en la **tabla 9**:

Tabla 9. Expedientes y adjudicaciones, excepto acuerdos marco, aplicando la medida de dividir el 25% de expedientes abiertos. 2021

	Expedientes	%	Adjudicaciones	%
Sin lotes	5.690	83,1%	5.690	53,5%
Con lotes	1.046	15,3%	4.285	40,3%
Lotes unitarios	109	1,6%	654	6,2%
Total	6.845	100%	10.629	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Vemos, por lo tanto, que, con una actuación relativamente moderada, que consiste en dividir en lotes una cuarta parte de los expedientes abiertos no divididos en lotes que superen determinados umbrales económicos, se habría producido un incremento de 6 puntos porcentuales en el número de adjudicaciones divididas en lotes, teniendo en cuenta que, con este ejercicio teórico propuesto anteriormente, los expedientes divididos en lotes habrían pasado del 34,4 % de la tabla 4 al 40,3 % de la tabla 9. Eso habría supuesto que el conjunto de las adjudicaciones en lotes se aproxima a las no divididas en lotes, disminuyendo la distancia de 25 puntos porcentuales que las separa en la tabla 4, hasta los 13 puntos porcentuales de diferencia de la tabla 9. No es posible hacer esta misma estimación en términos económicos, si bien todo apunta que habría sido considerable también por el hecho de que se han seleccionado principalmente contratos con VEC elevado.

Por lo tanto, si recuperamos la pregunta inicial de la sección:

¿Se podría haber dividido en lotes un mayor número de expedientes de los que efectivamente se han dividido en el año 2021?

La respuesta es que, efectivamente, se habría podido dividir en lotes un número mayor de expedientes de los que se dividieron en el año 2021. Concretamente, y a partir de una actuación relativamente moderada, se ha detectado que hay margen para dividir en lotes 185 expedientes más, que supondrían un total de 859 adjudicaciones.

3.2 Indicador 2. Concurrencia

3.2.1 Índice de concurrencia

Tal como se ha expuesto en la introducción de este informe, el marco legislativo vigente se fundamenta en la idea de que la división en lotes de los contratos favorece la concurrencia en las licitaciones. En este sentido, desde la DGCP se elabora anualmente [el informe de la concurrencia en la contratación pública](#) de la Generalitat de Catalunya según los datos obtenidos de la PSCP. En este apartado se analiza la concurrencia según la división en lotes de los contratos y se profundiza según diferentes escenarios contractuales con la voluntad de responder a la cuestión siguiente:

¿La división en lotes favorece la concurrencia en las licitaciones?

Como punto de partida para responder a esta pregunta, la **tabla 10** muestra los datos de concurrencia según las tres categorías de división en lotes definidas previamente. Los datos presentados hacen referencia solo a los contratos por procedimiento abierto que no suponen la licitación de un acuerdo marco, con el fin de controlar los efectos que otros procedimientos puedan tener en los valores observados.

Tabla 10. Licitaciones por procedimiento abierto excepto acuerdos marco. 2021

	Expedientes	Adjudicaciones	Ofertas recibidas	Índice de concurrencia
Sin lotes	3.809	3.809	16.753	4,40
Con lotes	702	2.763	8.923	3,23
Lotes unitarios	47	260	4.339	16,69
Total	4.558	6.832	30.015	4,39

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

De los resultados anteriores hay que apuntar, en primer lugar, que la concurrencia de los lotes unitarios no se tratará en este apartado, dado que por sus características de forma y momento de tramitación en que se recogen en la PSCP no pueden ser objeto de análisis sin correcciones estadísticas. La concurrencia de estos contratos sí se analiza, sin embargo, en el informe de la concurrencia previamente mencionado.

En segundo término, las licitaciones de contratos no divididos en lotes presentan una concurrencia de 4,4 ofertas por adjudicación, que coincide con la observada para el conjunto de los procedimientos abiertos sin considerar los acuerdos marco. Ahora bien, cuando se analizan las adjudicaciones que provienen de contratos divididos en lotes, el índice de concurrencia correspondiente disminuye en 1,2 unidades hasta las 3,23 ofertas por adjudicación. *A priori* este resultado es lo contrario a lo que se esperaría y contradiría la hipótesis que la división en lotes de un expediente favorece la concurrencia.

Sin embargo, cabe decir que, cuando se analiza la concurrencia del expediente original dividido en lotes, y no la de cada uno de sus lotes, los resultados alcanzados son muy diferentes y se obtiene un índice de concurrencia de 12,71. Lo que indica este índice es que cuando se licita un expediente en lotes se recibirán más ofertas en conjunto respecto a los expedientes no divididos en lotes. Eso pasa porque, en la práctica, el expediente agrupa la concurrencia del conjunto de lotes en los que se divide. Estos lotes, sin embargo, de manera individual tienen un índice de concurrencia inferior al de los contratos que no han sido divididos en lotes.

La suposición lógica conduce a esperar que en las licitaciones en las que se divide el importe en lotes se tendría que observar un número mayor de empresas que presentan oferta, porque podrían acceder a contratos de importe menor. Eso tendría que suponer un incremento de la competencia y del número de pymes adjudicatarias, que en ocasiones no pueden licitar contratos de importes muy elevados. Para comprobarlo, en la **tabla 11** se detallan los efectos de la división en lotes de los contratos abiertos sin acuerdo marco sobre las diferentes tipologías de empresa.

Tabla 11. Efectos de la división en lotes de los contratos abiertos no acuerdos marco según la tipología de empresa. 2021

		Expedientes	Adjudicaciones	Ofertas recibidas	Importe	Número de empresas	Índice de concurrencia
Sin lotes	PYME	2.933	2.933	12.674	464.645.539,47	1.568	4,32
	Gran empresa	559	559	1.981	255.261.953,66	182	3,54
	UTE	111	111	730	140.679.372,02	79	6,58
	Autónomo	123	123	1.229	28.803.767,08	97	9,99
	Extranjera	52	52	73	4.582.259,99	50	1,40
	Otros	31	31	66	1.922.190,66	20	2,13
	Total	3.809	3.809	16.753	895.895.082,88	1.996	4,40
Con lotes	PYME	606	1.999	6.489	312.032.266,33	906	3,25
	Gran empresa	176	541	1.554	254.468.116,42	156	2,87
	UTE	35	67	495	260.226.111,48	48	7,39
	Autónomo	40	90	218	1.807.413,97	66	2,42
	Extranjera	16	25	52	858.738,14	15	2,08
	Otros	15	41	115	5.044.619,60	18	2,80
	Total	888	2.763	8.923	834.437.265,94	1.209	3,23

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos observados, de entrada, refutan la suposición lógica y muestran cómo la división en lotes disminuye la concurrencia de las pymes en 1,07 puntos. También disminuye, en menor medida, la concurrencia de las grandes empresas, en este caso en 0,71 puntos. Esta bajada de concurrencia en las dos tipologías de empresas se debe, en parte, al comportamiento de las UTE. Las UTE presentan una concurrencia muy elevada en las licitaciones no divididas en lotes, de 6,58 unidades, muy superior a la media de 4,40. Además, esta concurrencia todavía se incrementa más si las licitaciones están en lotes, caso en el que se alcanzan los 7,39 puntos.

La mayor concurrencia de las UTE asociada a una participación cada vez más relevante de UTE en las licitaciones es un fenómeno que ya se observó en [el informe de las pymes de la DGCP](#). Eso se debe al hecho de que muchas empresas optan por participar conjuntamente en las licitaciones, en especial, cuando se dividen en lotes. Todo contribuye, en parte, a hacer disminuir la concurrencia de las pymes y las empresas grandes.

Los datos también indican que las personas físicas o autónomos no tienen mucha concurrencia en las licitaciones en lotes. Eso se explica por el elevado importe de los lotes, que a menudo resulta excesivo para las posibilidades de este tipo de adjudicatario. Por el contrario, sí tienen una concurrencia muy elevada en las licitaciones sin lotes, siendo adjudicatarias de contratos de importe poco elevado, pero con mucha concurrencia.

A pesar del efecto de las UTE, los datos afianzan que existe una disminución de la concurrencia en las licitaciones en lotes que afecta sobre todo a pymes y empresas grandes. Un análisis todavía más detallado permite obtener los resultados de la **tabla 12**. En esta tabla se muestran las licitaciones de expedientes divididos en lotes en los que no se limita ni la presentación ni la adjudicación de lotes por empresa que permite la LCSP.

Tabla 12. Licitaciones de expedientes abiertos sin acuerdos marco, divididos en lotes sin limitación de presentación ni adjudicación. 2021

	Expedientes	Adjudicaciones	Ofertas recibidas	Importe	Número de empresas	Índice de concurrencia
PYME	548	1.774	5.464	178.210.349,06	799	3,08
Gran empresa	160	491	1.210	207.734.979,67	140	2,46
UTE	16	24	157	119.670.601,69	13	6,54
Autónomo	31	76	183	1.598.188,63	57	2,41
Extranjera	14	20	33	834.738,14	14	1,65
Otros	14	33	107	2.552.531,10	13	3,24
Total	783	2.418	7.154	510.601.388,29	1.036	2,96

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los resultados de la tabla 12 muestran cómo la concurrencia general desciende todavía más hasta situarse en 2,96. Esta cifra es inferior a la general observada en la tabla 11, que era de 3,23. Además, los valores de concurrencia de las pymes y las grandes empresas también experimentan una disminución en sus índices respecto de los observados en la tabla 11 para las licitaciones divididas en lotes.

Si, por el contrario, repetimos el análisis para licitaciones de contratos divididos en lotes en los cuales se ha limitado el número de lotes a adjudicar, los resultados son los de la **tabla 13**. Hay que tener presente, por eso, que no se pueden analizar las licitaciones de contratos divididos en lotes en los que se limita la presentación de ofertas debido al reducido número de este tipo de licitaciones, por eso la tabla 13 muestra únicamente los datos de los contratos divididos en lotes en los que se ha limitado la adjudicación de lotes.

Tabla 13. Licitaciones de expedientes abiertos sin acuerdos marco, divididos en lotes con limitación en la adjudicación. 2021

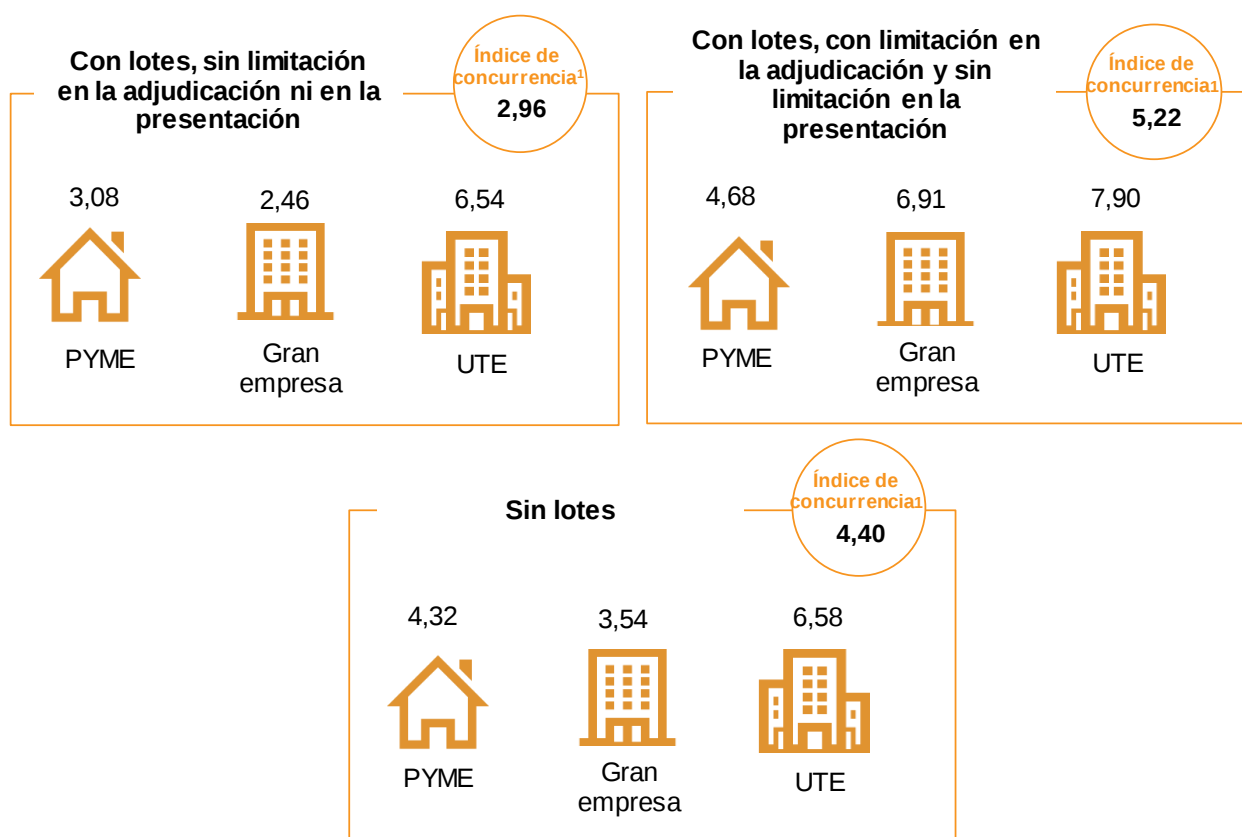
	Expedientes	Adjudicaciones	Ofertas recibidas	Importe	Número de empresas	Índice de concurrencia
PYME	52	214	1.002	129.291.098,54	124	4,68
Gran empresa	13	43	297	41.159.526,85	20	6,91
UTE	18	41	324	139.904.292,19	34	7,90
Autónomo	8	13	33	179.225,34	8	2,54
Extranjera	1	3	17	0,00	1	5,67
Otros	1	8	8	2.492.088,50	5	1,00
Total	93	322	1.681	313.026.231,42	192	5,22

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los resultados de la tabla anterior muestran cómo el índice de concurrencia general se incrementa notablemente y pasa del 2,96 (de los lotes sin limitación) al 5,22. Este valor, además, está por encima del observado en la tabla 11 para licitaciones sin división en lotes, que era de 4,40. Asimismo, los índices de concurrencia de las pymes y las empresas grandes también son más elevados que todos los observados hasta ahora, hecho que también sucede en el caso de las UTE.

El conjunto de los datos anteriores nos permite elaborar el **diagrama E**, donde se agrupan los principales resultados de esta sección.

Diagrama E. Índice de concurrencia de las licitaciones por procedimiento abierto sin acuerdos marco. 2021



¹ Se refiere al índice de concurrencia general teniendo en cuenta todas las tipologías de empresa
Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Este diagrama muestra cómo las licitaciones sin división en lotes tienen índices de concurrencia superiores a las licitaciones que se dividen en lotes y en las que no se limita ni el número de lotes a adjudicar ni a presentar oferta. Sin embargo, la concurrencia máxima se alcanza en los contratos divididos en lotes en los que se limita el número de lotes a adjudicar.

3.2.2 Contratos con una sola oferta

Otro parámetro que hay que considerar para completar el análisis de la concurrencia son las licitaciones que reciben una sola oferta. Este indicador es especialmente relevante dado que indica los escenarios en los que hay una mínima concurrencia y en los que, por lo tanto, hay menos posibilidades de escoger la mejor oferta. En consecuencia, se vuelve estratégico ver si los lotes influyen en el número de contratos que acaban recibiendo una sola oferta.

La **tabla 14** evalúa y compara el porcentaje de adjudicaciones por procedimiento abierto provenientes de expedientes con lotes y sin ellos, que reciben una sola oferta, respecto a los que reciben más de una.

Tabla 14. Adjudicaciones por procedimiento abierto según las ofertas recibidas. 2021

Adjudicaciones		%	
Sin lotes	1 oferta	1.174	30,8%
	Más de 1 oferta	2.635	69,2%
	Total	3.809	100%
Con lotes	1 oferta	961	31,8%
	Más de 1 oferta	2.062	68,2%
	Total	3.023	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos muestran que tanto en los casos en los que se divide en lotes un expediente por procedimiento abierto, como en los que no se hace, el porcentaje de contratos que reciben una sola oferta se sitúa en torno al 31 %. Por lo tanto, no se observan diferencias significativas entre ambos grupos. Eso quiere decir que la división en lotes no actúa ni como un factor a favor ni en contra de recibir una sola oferta en las licitaciones.

El volumen de licitaciones que reciben una sola oferta también es uno de los parámetros que la Comisión Europea considera principales a la hora de analizar la salud de la contratación pública de los estados de la Unión Europea. Tanto es así que, en su informe anual, el [single market scoreboard](#) establece como umbral de buena práctica tener unos niveles de licitaciones con una sola oferta recibida inferiores al 20 %. En el caso de Cataluña también se obtiene este indicador en [el informe de la concurrencia en la contratación pública](#). Cabe decir, sin embargo, que con el fin de llevar a cabo esta comparación con una metodología válida únicamente se tiene en cuenta los contratos armonizados por procedimiento abierto, de manera que las cifras varían de las de este informe. Los datos resultantes muestran que Cataluña habitualmente se sitúa en torno a este 20 % de contratos que reciben una sola oferta. En este sentido, haber podido identificar que la división en lotes de los contratos no afecta minorando este porcentaje es un dato muy relevante de cara a poder llevar a cabo actuaciones para mejorar los indicadores de los lotes sin incidir en la representatividad de las licitaciones con una sola oferta.

3.2.3 Contratos desiertos

Complementariamente, el otro supuesto relevante para analizar es el caso en el que no se alcanza concurrencia, es decir, cuando no se reciben ofertas o ninguna es válida y el contrato queda desierto.

Este indicador es especialmente importante porque el objetivo de la licitación de un contrato es conseguir la adjudicación, con el fin de poder llevar a cabo la prestación que lo ha motivado. La adjudicación de un contrato también es relevante por lo que supone en tiempo y dedicación del personal que se trabaja en la contratación pública y por lo que puede implicar en términos económicos no poder atender la necesidad pública derivada del contrato. Por todo ello, es conveniente que el número de adjudicaciones desiertas sea el mínimo posible.

En este apartado se observan los efectos de la división en lotes sobre los contratos desiertos y sus variables asociadas. Con los datos actuales únicamente se puede analizar este indicador desde el punto de vista del número de licitaciones, si bien en un futuro se prevé disponer de nuevos indicadores que permitirán también el estudio desde el punto de vista económico.

En primer lugar, en la [tabla 15](#), se analizan las licitaciones de acuerdos marco no divididas en lotes.

Tabla 15. Licitaciones de acuerdos marco sin lotes según si fueron desiertas o no. 2021

	Expedientes		Licitaciones	
		%		%
Desiertos	4	3,6%	4	3,6%
No desiertos	108	96,4%	108	96,4%
Total	112	100%	112	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos muestran que menos de un 4 % de los expedientes o licitaciones de acuerdos marco no divididas en lotes quedaron desiertas.

Complementariamente, en la **tabla 16**, se muestran nuevamente los datos de las licitaciones de acuerdos marco; esta vez, sin embargo, por los 72 casos en que sí fueron divididos en lotes. En esta tabla, y a lo largo del resto de la sección, se distinguirán los expedientes en las categorías siguientes:

- No desierto: se adjudican todos los lotes.
- Totalmente desierto: quedan desiertos todos los lotes.
- Parcialmente desierto: quedan desiertos algunos de los lotes.

Tabla 16. Expedientes de acuerdo marco licitados en lotes. 2021

		Expedientes		%	Licitaciones		%
No desiertos		53	73,6%		760	68,4%	
Totalment desiertos		1	1,4%		2	0,2%	
Parcialmente desiertos	Desiertos				22	2,0%	
	Adjudicados	18	25,0%		327	29,4%	
Total		72	100%		1.111	100%	

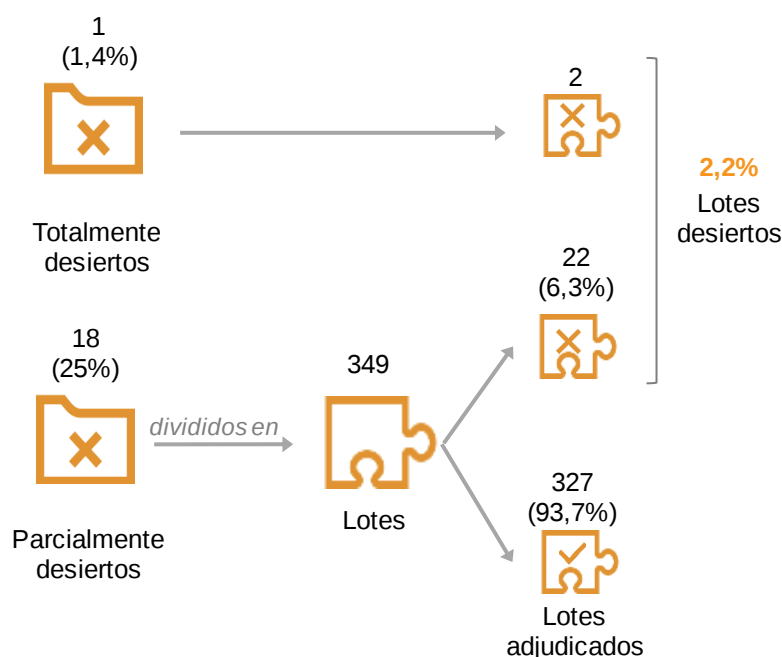
Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Destaca que únicamente uno de los expedientes que se dividió en dos lotes resultó totalmente desierto, hecho que estadísticamente es muy poco significativo. Del resto de expedientes, el 73 % se adjudicó totalmente, hecho que representó 760 adjudicaciones, el 68 % del total.

Es interesante observar, en el **diagrama F**, que el 25 % de los expedientes tuvieron como mínimo un lote desierto. Ahora bien, como estos 18 expedientes se dividieron en 349 lotes, se consiguió que el 93,7 % de los lotes que configuraban estos expedientes se acabaran adjudicando. Eso supone que únicamente un 2,2 % del total de lotes quedara finalmente desierto. Esta cifra es inferior al 3,6 % observado en la tabla 15, por las licitaciones de acuerdo marco sin dividir en lotes.

Por lo tanto, con respecto a los acuerdos marco, el hecho de licitarlos divididos en lotes tiene un efecto de disminución del número de expedientes totalmente desiertos, así como una reducción del porcentaje de adjudicaciones desiertas.

Diagrama F. Expedientes de licitaciones de acuerdo marco licitados en lotes. 2021



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

A continuación, en la **tabla 17**, se analizan las adjudicaciones que no corresponden a acuerdos marco que no se han dividido en lotes.

**Tabla 17. Licitaciones sin acuerdos marco y sin lotes
según si fueron desiertas o no. 2021**

	Expedientes	%	Licitaciones	%
Desiertas	283	4,3%	283	4,3%
No desiertas	6.373	95,7%	6.373	95,7%
Total	6.656	100%	6.656	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos muestran que un 4,3 % de los expedientes o licitaciones que no se dividieron en lotes quedaron desiertas. Este porcentaje no difiere mucho del observado por los acuerdos marco, si bien es ligeramente superior.

Seguidamente, en la **tabla 18**, se detallan los expedientes que no suponen la licitación de un acuerdo marco que han sido divididos en lotes.

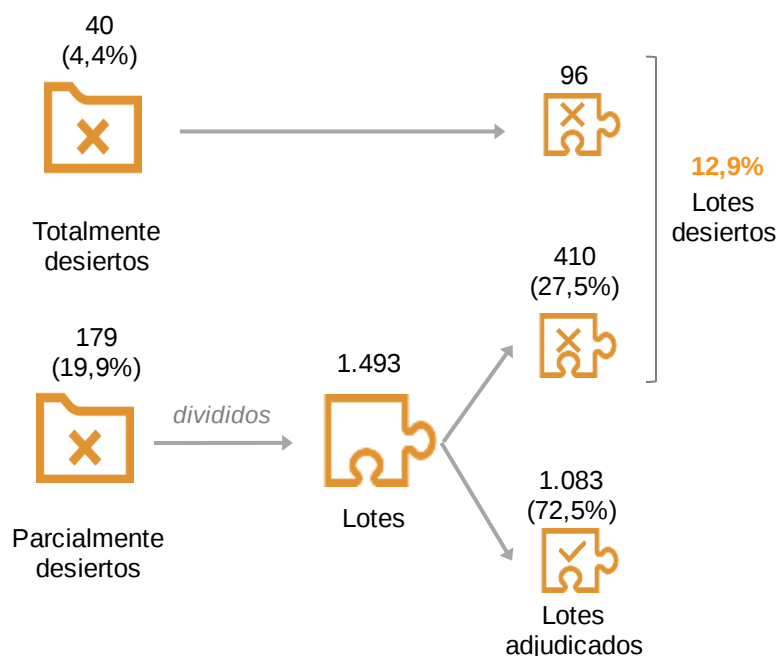
Tabla 18. Licitaciones sin acuerdos marco divididas en lotes. 2021

Tabla 23. Evolución de la adjudicación de obras de infraestructura 2010-2022					
		Expedientes	%	Licitaciones	%
No desiertos		682	75,7%	2.343	59,6%
Totalmente desiertos		40	4,4%	96	2,4%
Parcialmente desiertos	Desiertos			410	10,4%
	Adjudicados	179	19,9%	1.083	27,5%
Total		901	100%	3.932	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En este caso, se aprecia que el porcentaje de expedientes desiertos totalmente, el 4,4 %, no difiere mucho del observado por expedientes no divididos en lotes. Ahora bien, se observa que un 19,9 % de los expedientes divididos en lotes tuvo al menos alguno de los lotes desierto.

Diagrama G. Expedientes de licitaciones sin acuerdos marco licitados en lotes. 2021



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Como nota positiva, se constata en el **diagrama G** que, por el hecho de haber dividido en lotes estos expedientes, se pudo adjudicar como mínimo el 72,5 % de los lotes. Es decir, los lotes permitieron adjudicar buena parte del expediente. Por el contrario, un aspecto ya no tan positivo es que, en conjunto, el porcentaje de licitaciones divididas en lotes que resulta desierto es casi del 12,9 %.

Si se pone el foco en los procedimientos abiertos en los que no se licita un acuerdo marco, se obtienen los datos de la **tabla 19**.

Tabla 19. Licitaciones por procedimiento abierto sin lotes según si fueron desiertas o no. 2021

	Expedientes	%	Licitaciones	%
Desiertos	221	5,5%	221	5,5%
No desiertos	3.809	94,5%	3.809	94,5%
Total	4.030	100%	4.030	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En este caso se aprecia que el porcentaje de expedientes desiertos en licitaciones sin lotes se eleva hasta el 5,5 % de expedientes o licitaciones respecto al total general.

El mismo dato para los expedientes con lotes se presenta en la **tabla 20**.

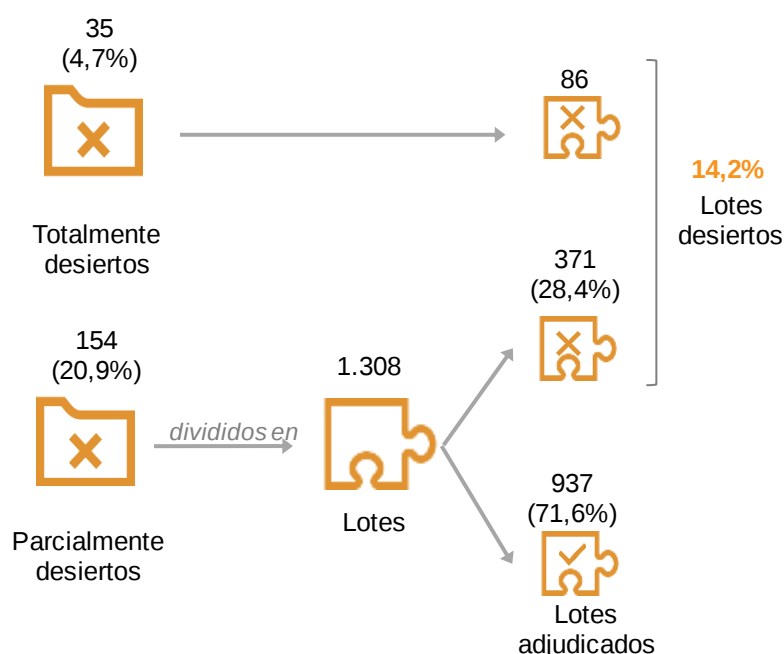
Tabla 20. Expedientes licitados por procedimiento abierto y divididos en lotes. 2021

	Expedientes	%	Licitaciones	%
No desiertos	548	74,4%	1.826	56,7%
Totalmente desiertos	35	4,7%	86	2,7%
Parcialmente desiertos	Desiertos		371	11,5%
	Adjudicados	154	937	29,1%
Total	737	100%	3.220	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En este caso, el porcentaje de expedientes desiertos en todos los lotes disminuye ligeramente hasta el 4,7 %. De estos 35 expedientes totalmente desiertos se ha analizado que 25, que suponen el 71 %, se dividieron solo en 2 o 3 lotes. Además, 12 de estos expedientes, un 34,2 %, correspondían a contratos de pólizas de seguros.

Diagrama H. Expedientes de licitaciones por procedimiento abierto licitados en lotes. 2021



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Por otra parte, tal como se puede observar al **diagrama H**, en el 20,9 % de los expedientes se observa que al menos uno de los lotes resultó desierto. Estos 154 expedientes se dividieron en 1.308 lotes, de los cuales un 71,6 % se adjudicó. El hecho de que se dividiera el expediente en lotes permitió, por lo tanto, que una parte muy significativa no quedara desierta.

Asimismo, también se ha observado que el 40 % de estos 154 expedientes tenían dos o tres lotes. Este porcentaje nos indica que quizás alguno de los lotes de expedientes que se dividen solo en dos o tres lotes se habría podido dividir en algún lote más y facilitar así la adjudicación.

Al mismo tiempo se aprecia que el 14,2 % de las licitaciones en lotes resultan desiertas, mientras que la finalidad de la división en lotes sería precisamente facilitar la adjudicación.

Harán falta, pues, nuevos parámetros de análisis para detectar factores que hacen incrementar la representatividad de las licitaciones desiertas cuando se dividen los contratos en lotes y estudiar medidas estratégicas para paliar estos efectos en futuras regulaciones legislativas.

Por lo tanto, después de haber visto esta sección, recuperamos la pregunta:

¿La división en lotes favorece la concurrencia de las licitaciones?

La respuesta es que la división en lotes de contratos, por sí sola, no solo no supone un incremento en los índices de concurrencia, sino que se observa como la concurrencia se acaba reduciendo. Sin embargo, cuando la división en lotes va acompañada de la limitación del número de lotes que se pueden adjudicar a una misma empresa, entonces se puede apreciar el efecto contrario y es entonces cuando se alcanza los niveles más elevados de concurrencia. Esta tendencia es especialmente clara con respecto a la concurrencia de las pymes y de las grandes empresas.

Aparte de eso, los datos analizados muestran que la división en lotes de los contratos no tiene efecto en la proporción de contratos que acaban recibiendo una sola oferta. Por lo tanto, si se quiere mejorar en el indicador comunitario de proporción de contratos que reciben una sola oferta habrá que buscar otras estrategias diferentes a la división en lotes de los contratos.

La división en lotes de los contratos no supone, por sí sola, obtener una proporción menor de expedientes desiertos. No obstante, sí se permite que, en expedientes parcialmente desiertos, casi tres cuartas partes de la prestación se pueda acabar adjudicando.

3.3 Indicador 3. Efecto de la división en lotes en el volumen económico adjudicado a las diferentes tipologías de adjudicatarios

3.3.1 Volumen económico

Como se ha expuesto previamente, otro de los motivos que ha llevado a los legisladores a potenciar la división en lotes y a establecerla como ordinaria en las licitaciones es considerar que tiene la capacidad de favorecer las adjudicaciones en las pymes. La lógica detrás de esta acción es considerar que para las pymes tiene que ser más sencillo acceder a contratos de menor importe que a grandes licitaciones que requieren una estructura de la empresa mucho más amplia para satisfacer el objeto contractual. Por lo tanto, en esta sección buscaremos responder a la pregunta siguiente:

¿La división de los contratos en lotes favorece el importe adjudicado a las pymes?

Para ver si la hipótesis de partida se cumple empezaremos examinando el número y el importe de los contratos, en función de la tipología de adjudicatario, en todos aquellos contratos que no suponen la licitación de un acuerdo marco. Los datos resultantes se recogen en la **tabla 21**.

Tabla 21. Adjudicaciones con lotes sin acuerdos marco según la tipología de empresa adjudicataria. 2021

	Número	%	Importe	%
PYME	6.979	71,8%	1.078.128.607,24	40,2%
Gran empresa	2.001	20,6%	1.136.783.793,07	42,4%
UTE	234	2,4%	408.268.118,33	15,2%
Autónomo	250	2,6%	31.489.017,03	1,2%
Extranjera	129	1,3%	14.733.490,11	0,5%
Otros	123	1,3%	14.469.710,98	0,5%
Total	9.716	100%	2.683.872.736,76	100%

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

Los datos anteriores muestran que las adjudicaciones en las UTE alcanzan los 408 M€, un 15 % del total de importe adjudicado, y las adjudicaciones en pymes y empresas grandes superan en cada una los 1.000 M€, cifra que representa más de un 40 % del importe para cada una de estas tipologías.

Tal como hemos hecho en los apartados anteriores, y con el fin de evitar que las especificidades de los diferentes procedimientos de adjudicación puedan sesgar los resultados observados, centraremos el análisis de esta sección únicamente en los contratos por procedimiento abierto correspondientes a licitaciones de acuerdos marco. Los resultados se encuentran en la **tabla 22**. Con el fin de facilitar la lectura de estas tablas se ha identificado cada una de las secciones con una letra.

Tabla 22. Acuerdos marco según la tipología de empresa adjudicataria. 2021

		Número	%	Importe	%	Importe medio
A Sin lotes	PYME	41	68,3%	13.960.594,00	77,7%	340.502,29
	Gran empresa	16	26,7%	3.915.498,49	0,2%	244.718,66
	UTE	0	-	0,00	-	-
	Autónomo	3	5,0%	95.820,77	0,0%	31.940,26
	Extranjera	0	-	0,00	-	-
	Otros	0	-	0,00	-	-
	Total	60	100%	17.971.913,26	100%	299.531,89
B Con lotes	PYME	870	81,9%	561.816.343,88	53,5%	645.765,91
	Gran empresa	159	15,0%	478.875.859,52	45,6%	3.011.797,86
	UTE	2	0,2%	7.693.243,80	0,7%	3.846.621,90
	Autónomo	6	0,6%	1.620.200,00	0,2%	270.033,33
	Extranjera	25	2,4%	535.000,00	0,1%	21.400,00
	Otros	0	0,0%	0,00	0,0%	-
	Total	1.062	100%	1.050.540.647,20	100%	989.209,65
C Lotes unitarios	PYME	467	69,1%	114.936.689,28	62,1%	246.117,11
	Gran empresa	182	26,9%	62.163.432,11	33,6%	341.557,32
	UTE	9	1,3%	2.750.000,00	1,5%	305.555,56
	Autónomo	7	1,0%	1.054.052,94	0,6%	150.578,99
	Extranjera	7	1,0%	3.495.417,60	1,9%	499.345,37
	Otros	4	0,6%	566.052,61	0,3%	141.513,15
	Total	676	100%	184.965.644,54	100%	273.617,82

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

Así, en la **sección A** de la tabla 16 se detallan los pocos acuerdos marco que se licitan sin dividir en lotes. Como se puede ver, no hay un volumen de datos lo bastante grande como para extraer conclusiones estadísticamente significativas.

Seguidamente, en la **sección B**, se detallan los acuerdos marco que se licitan divididos en lotes. Se constata que tanto el número (82 %) como el importe (53 %) de los contratos se adjudica mayoritariamente a las pymes. Las empresas grandes también participan significativamente en estas licitaciones con un 15 % de las adjudicaciones y un 46 % del importe, mientras que el resto de tipologías contractuales son prácticamente irrelevantes.

Finalmente, la **sección C** de esta tabla presenta estos mismos datos; esta vez sin embargo, referentes a las licitaciones de lotes unitarios. Tal como se puede ver, los resultados alcanzados son análogos a los anteriores. Concretamente, el porcentaje de contratos adjudicados a las pymes se sitúa en el 69 %, mientras que dos tercios del importe total adjudicado (62 %) también recae en esta tipología de empresa. Eso supone que las adjudicaciones en las pymes sean ampliamente mayoritarias respecto a las de las grandes empresas.

Con respecto a los acuerdos marco, los objetivos de favorecer las pymes con la división en lotes de las licitaciones quedan plenamente alcanzados porque suponen el 82 % de las adjudicaciones y el 53 % del importe adjudicado.

Del conjunto de datos de la tabla 21, se analizan en la **tabla 23** solo los contratos adjudicados por procedimiento abierto sin acuerdos marco.

Tabla 23. Adjudicaciones por procedimiento abierto y sin acuerdos marco según la tipología de empresa adjudicataria. 2021

	Número	%	Importe	%
PYME	5.110	74,8%	801.451.994,67	44,8%
Gran empresa	1.169	17,1%	537.867.417,35	30,0%
UTE	180	2,6%	402.928.934,72	22,5%
Autónomo	215	3,1%	30.616.839,05	1,7%
Extranjera	82	1,2%	10.433.703,13	0,6%
Otros	76	1,1%	7.128.292,65	0,4%
Total	6.832	100%	1.790.427.181,57	100%

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

Al observar los datos de esta tabla se puede constatar que las UTE obtienen más de 400 M€ en adjudicaciones por procedimiento abierto, que provienen principalmente de contratos de obras, según se ha podido ver en varias ediciones del [informe de tipologías de empresas adjudicatarias](#). Esta cifra representa casi la totalidad del importe adjudicado a esta tipología de empresa, tal como queda patente en la tabla 21. Es decir, casi la totalidad del importe adjudicado a las UTE proviene de contratos por procedimiento abierto.

En cambio, cuando observamos estos datos para las empresas grandes y las pymes vemos como los respectivos importes adjudicados se ven sustancialmente minorados al pasar de la tabla 21 a la tabla 23. Eso se debe al hecho de que sus adjudicaciones no son solo por procedimiento abierto, sino que también hay un volumen significativo por otros procedimientos. Eso implica que, para tomar como referencia solo las adjudicaciones por procedimiento abierto, hace falta que apliquemos una corrección estadística para evitar una sobrerrepresentación del importe adjudicado a las UTE.

Hecha este análisis, ahora hay que centrarse en los datos de las adjudicaciones por procedimiento abierto, sin tener en cuenta las licitaciones de los acuerdos marco y teniendo en cuenta si se han dividido o no en lotes. Esta información se recoge en la [tabla 24](#) y nuevamente se divide en secciones para facilitar la lectura.

Tabla 24. Adjudicaciones por procedimiento abierto sin acuerdos marco según la tipología de empresa adjudicataria. 2021

		Número	%	Importe	%	Importe medio
A Sin lotes	PYME	2.947	78,1%	468.971.982,72	57,2%	159.135,39
	Gran empresa	545	14,5%	250.935.510,41	30,6%	460.432,13
	UTE	73	1,9%	64.144.577,12	7,8%	878.692,84
	Autónomo	123	3,3%	28.803.767,08	3,5%	234.176,97
	Extranjera	52	1,4%	4.582.259,99	0,6%	88.120,38
	Otros	31	0,8%	1.922.190,66	0,2%	62.006,15
	Total	3.771	100%	819.360.287,98	100%	217.279,31
B Con lotes	PYME	1.999	73,0%	312.032.266,33	45,0%	156.094,18
	Gran empresa	541	19,7%	254.468.116,42	36,7%	470.366,20
	UTE	44	1,6%	118.653.457,41	17,1%	2.696.669,49
	Autónomo	41	1,5%	5.044.619,60	0,7%	123.039,50
	Extranjera	90	3,3%	1.807.413,97	0,3%	20.082,38
	Otros	25	0,9%	858.738,14	0,1%	34.349,53
	Total	2.740	100%	692.864.611,87	100%	252.870,30
C Lotes unitarios	PYME	178	68,5%	24.774.188,87	42,0%	139.180,84
	Gran empresa	69	26,5%	28.137.347,27	47,7%	407.787,64
	UTE	2	0,8%	922.618,72	1,6%	461.309,36
	Autónomo	2	0,8%	5.658,00	0,0%	2.829,00
	Extranjera	5	1,9%	4.992.705,00	8,5%	998.541,00
	Otros	4	1,5%	161.482,39	0,3%	40.370,60
	Total	260	100%	58.994.000,25	100%	226.900,00

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

En la **sección B** de esta tabla se detallan los datos relativos a estas adjudicaciones divididas en lotes. Se aprecia que las pymes reciben el 73 % de los contratos, que suponen un 45 % del importe, y son, por lo tanto, mayoritarias en ambos parámetros. Las empresas grandes se sitúan en segundo término con el 20 % de los contratos y el 37 % del importe y las siguen las UTE que, con pocos contratos, alcanzan el 17 % del importe.

Con respecto a las adjudicaciones que no se dividen en lotes, recogidas en la **sección A** de la tabla, se observa como las pymes, respecto a los datos de la sección anterior, incrementan en 5 puntos su representatividad en cuanto al número de contratos adjudicados, alcanzando el 78 %, y en 12 puntos en el importe, situándose en un 57 %. Por el contrario, las empresas grandes disminuyen su representatividad en cuanto al número (14 %) y también con respecto al importe, con 6 puntos menos (31 %).

Destaca, también, que el importe medio de los contratos adjudicados a las pymes se sitúa en torno a los 157.000 euros, tanto en licitaciones con lotes como sin lotes. Este mismo dato también se muestra estable para las empresas grandes con un valor en torno a los 465.000 euros. Eso nos indica que la magnitud económica de los contratos que se adjudican a las pymes es similar tanto si las licitaciones están en lotes como sin lotes. Por lo tanto, la mayor representatividad en cuanto al importe proveniente de licitaciones sin lotes, respecto a las divididas en lotes, se debería a un mayor número de contratos adjudicados. Eso mostraría, por lo tanto, más efectividad de las pymes cuando las licitaciones son sin lotes. La conclusión es que las licitaciones con lotes, tal

como se licitan actualmente, tendrían el efecto contrario a las previsiones legislativas que han extendido como ordinarias este tipo de licitación.

Las UTE, en cambio, llegan a disminuir el porcentaje del número, pero doblan su representatividad en importe cuando las licitaciones están en lotes. Una parte de estas UTE están constituidas por pymes, pero de la misma manera una gran parte también están constituidas por empresas grandes. Con esta premisa, una parte de este importe se podría asignar a cada una de las dos tipologías contractuales en función de la constitución de cada UTE, pero incrementaría tanto un grupo como el otro de forma no conocida.

Para intentar determinar con más precisión el efecto de la disminución de la representatividad de las pymes cuando se licitan los contratos con lotes, habrá que confirmar esta información con datos de los próximos años. No obstante, estos datos se pueden completar con los que se han analizado en el informe de las tipologías de adjudicatarios que lleva a cabo, desde hace años, la DGCP y que se obtienen del RPC. En estos informes ya se observaba este efecto en todos los años analizados, tal como se puede ver en la **tabla 25**.

Tabla 25. Adjudicaciones por procedimiento abierto sin acuerdos marco según la tipología de empresa adjudicataria. 2021

		% número			% importe		
		Con lotes	Sin lotes	Diferencia	Con lotes	Sin lotes	Diferencia
2016	PYME	67%	71%	-3	40%	56%	-16
	Gran empresa	30%	19%	11	58%	30%	28
	UTE	0%	2%	-2	1%	11%	-9
2017	PYME	73%	72%	0	49%	53%	-5
	Gran empresa	23%	18%	6	49%	32%	17
	UTE	1%	2%	-2	1%	11%	-10
2018	PYME	66%	73%	-7	37%	44%	-8
	Gran empresa	30%	19%	12	59%	40%	18
	UTE	1%	2%	-1	4%	12%	-8
2019	PYME	66%	73%	-7	37%	44%	-8
	Gran empresa	30%	19%	12	59%	40%	18
	UTE	1%	2%	-1	4%	12%	-8
2020	PYME	63%	72%	-9	34%	42%	-8
	Gran empresa	32%	21%	11	57%	45%	11
	UTE	1%	2%	-1	8%	10%	-2
2021	PYME	65%	69%	-4	31%	38%	-7
	Gran empresa	30%	23%	6	54%	45%	8
	UTE	2%	2%	-1	14%	15%	-1

Fuente: Registro público de contratos (RPC). Elaboración DGCP

Más en detalle, se aprecia que, en los años 2016 y 2017, antes de la entrada en vigor de la LCSP, ya se producía el efecto de la disminución de la representatividad de las pymes en los contratos divididos en lotes. En el mismo sentido, se puede comprobar que con las nuevas previsiones de la LCSP este efecto se mantiene.

3.3.2 La limitación como medida de la LCSP

Habría que profundizar para intentar determinar las causas de este efecto contrario al esperado. Hay que tener en cuenta que, tal como se ha apuntado previamente, una de las medidas que introduce la LCSP es la posibilidad de la limitación del número de lotes a los que se puede presentar oferta, o la limitación del número de lotes adjudicados a una misma empresa. Se analizan a continuación, las licitaciones por procedimiento abierto que han previsto estas medidas, con la oportuna corrección estadística para las UTE.

La **tabla 26** recoge las licitaciones que se han dividido en lotes según la tipología de empresa y según si han previsto alguna medida de limitación en la presentación de ofertas o en la adjudicación de lotes al mismo adjudicatario.

Tabla 26. Licitaciones por procedimiento abierto divididas en lotes según incorporación de medidas de limitación. 2021

		Número	%	Importe	%
A Sin limitación en la presentación ni adjudicación	PYME	1.774	73,4%	178.210.349,06	40,0%
	Gran empresa	491	20,3%	207.734.979,67	46,6%
	UTE	24	1,0%	54.565.356,87	12,2%
	Autónomo	76	3,1%	1.598.188,63	0,4%
	Extranjera	20	0,8%	834.738,14	0,2%
	Otros	33	1,4%	2.552.531,10	0,6%
	Total	2.418	100%	445.496.143,47	100%
B Sin limitación en la presentación, con limitación en la adjudicación	PYME	216	67,1%	135.592.876,49	57,2%
	Gran empresa	41	12,7%	34.857.748,90	14,7%
	UTE	41	12,7%	63.791.169,46	26,9%
	Autónomo	13	4,0%	179.225,34	0,1%
	Extranjera	3	0,9%	0,00	0,0%
	Otros	8	2,5%	2.492.088,50	1,1%
	Total	322	100%	236.913.108,69	100%
C Con limitación en la presentación, sin limitación en la adjudicación	PYME	13	56,5%	5.118.310,03	49,0%
	Gran empresa	5	21,7%	4.986.118,60	47,7%
	UTE	2	8,7%	296.931,08	2,8%
	Autónomo	1	4,3%	30.000,00	0,3%
	Extranjera	2	8,7%	24.000,00	0,2%
	Otros	0	-	0,00	-
	Total	23	100%	10.455.359,71	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

La **sección A** de la tabla muestra los datos para los casos en los que no se establece ninguna limitación en los lotes. Se observa como las pymes son mayoritarias en número de lotes, con el 73 %, pero no en importe, donde solo alcanzan el 40 %. Eso nos indicaría que las pymes son adjudicatarias de los lotes de menor importe. En cambio, las empresas grandes, con menos de dos terceras partes de contratos que las pymes, en concreto con el 20 %, son adjudicatarias del 47 % del importe de los contratos, es decir, obtienen los lotes de mayor importe.

Seguidamente, la **sección B** de la tabla recoge las licitaciones que han previsto la medida de limitar el número de lotes que se puede adjudicar a una misma empresa. Tal como se puede ver, el cambio respecto a la sección anterior es muy notable. Las pymes siguen siendo mayoritarias en cuanto al número de contratos, pero en esta ocasión también lo son en cuanto al importe. Concretamente, con un incremento de 17 puntos respecto a la sección anterior y alcanzan el 57 %

del importe adjudicado. Las empresas grandes, en cambio, ven disminuido sustancialmente su importe adjudicado hasta alcanzar el 15 % del importe total. Hay que destacar, además, que las UTE incrementan bastante su representatividad en importe hasta llegar al 27 %. Eso pasa porque con la limitación del número de lotes muchas empresas grandes optan por constituir UTE con otras empresas para poder optar a un mayor número de lotes. Algunas de estas empresas con las que constituyen la UTE son pymes. Por captar estos efectos, este apartado finaliza con un estudio de casos concretos de licitaciones (ver el apartado 3.3.3, Estudio de casos).

Finalmente, la **sección C** de esta tabla recoge las licitaciones con lotes que han previsto limitar la presentación de ofertas. Ahora bien, la aplicación de esta medida es muy reducida y eso hace que el bajo número de contratos analizados no tenga bastante consistencia estadística para poder obtener conclusiones significativas.

Para profundizar todavía más en el estudio de las medidas de la limitación de los lotes se puede introducir la variable del tipo de contrato en el análisis. En este caso ya no habrá que mantener la corrección estadística para las UTE, porque la práctica totalidad de sus adjudicaciones se concentran en los contratos de obras, de manera que tiene sentido analizar toda la muestra entera de esta tipología contractual.

Así, en la **tabla 27** se detallan los resultados de las licitaciones de obras por procedimiento abierto según si se ha previsto alguna medida de limitación, ya sea en la presentación de ofertas o en la adjudicación de lotes al mismo adjudicatario.

Tabla 27. Licitaciones por procedimiento abierto de contratos de obras divididos en lotes según incorporación de medidas de limitación. 2021

		Número	%	Importe	%
A Sin limitación en la presentación ni adjudicación	PYME	148	83,1%	59.012.861,96	26,9%
	Gran empresa	17	9,6%	41.635.682,02	19,0%
	UTE	12	6,7%	118.608.510,19	54,1%
	Autónomo	1	0,6%	25.417,00	0,0%
	Extranjera	0	-	0	-
	Otros	0	-	0	-
	Total	178	100%	219.282.471,17	100%
B Sin limitación en la presentación, con limitación en la adjudicación	PYME	29	43,3%	94.745.230,75	35,8%
	Gran empresa	10	14,9%	33.690.661,15	12,7%
	UTE	28	41,8%	136.259.815,67	51,5%
	Autónomo	0	-	0	-
	Extranjera	0	-	0	-
	Otros	0	-	0	-
	Total	67	100%	264.695.707,57	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Cuando no se prevé ninguna medida, es decir, en la **sección A** de la tabla, las pymes son mayoritarias en número de contratos. No obstante, alcanzan solo un 27 % del importe adjudicado. Con respecto a las UTE, se constata que son muy efectivas porque con solo el 7 % de los contratos alcanzan la mayoría del importe, 54 %. Es decir, los lotes de gran importe resultan adjudicados a las UTE. Las empresas grandes se mantienen en un término medio, con un porcentaje de contratos un poco superior al de las UTE, pero obteniendo un 19 % del importe total.

La **sección B** de la tabla muestra los contratos de obras en los que se ha establecido la limitación del número de lotes a adjudicar. En este caso, las UTE mantienen de nuevo la mayoría del importe adjudicado, si bien para obtenerla han tenido que adjudicarse una mayor proporción de contratos. Este hecho se confirma porque las pymes incrementan la efectividad, es decir, con menos contratos obtienen una mayor proporción de importe respecto a la tabla anterior. Lo que nos indican los datos es que de esta forma las pymes pueden optar a contratos de importe más elevado porque no pueden ser obtenidos totalmente por el resto de tipologías de empresas.

El mismo análisis se reproduce en la **tabla 28** para las tipologías de servicios y suministros, que se agrupan dado que el comportamiento es similar y permiten obtener muestras más consistentes en cuanto al volumen.

Tabla 28. Licitaciones de contratos de servicios y suministros divididos en lotes según incorporación de medidas de limitación. 2021

		Número	%	Importe	%
A Sin limitación en la presentación ni adjudicación	PYME	1.620	72,6%	118.933.034,58	41,4%
	Gran empresa	471	21,1%	162.491.548,65	56,5%
	UTE	12	0,5%	1.062.091,50	0,4%
	Autónomo	75	3,4%	1.572.771,63	0,5%
	Extranjera	20	0,9%	834.738	0,3%
	Otros	33	1,5%	2.552.531	0,9%
	Total	2.231	100%	287.446.715,60	100%
B Sin limitación en la presentación, con limitación en la adjudicación	PYME	184	73,0%	34.545.867,79	71,5%
	Gran empresa	33	13,1%	7.468.865,70	15,5%
	UTE	13	5,2%	3.644.476,52	7,5%
	Autónomo	11	4,4%	178.723	0,4%
	Extranjera	3	1,2%	0	0,0%
	Otros	8	3,2%	2.492.089	5,2%
	Total	252	100%	48.330.021,78	100%

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

La **sección A** evidencia que en esta tipología de contratos predominan las adjudicaciones en pymes y empresas grandes cuando no se establece ninguna medida de limitación de presentación de ofertas ni de adjudicación. En este caso la efectividad de las pymes es inferior a la de las empresas grandes porque con un 72,6 % de las licitaciones resultan adjudicatarias del 41 % del importe; en cambio las empresas grandes son altamente efectivas porque, con el 21 % de los contratos, alcanzan el 57 % del importe adjudicado. Al no limitar los lotes, nuevamente las empresas grandes son las adjudicatarias de los lotes de importe elevado.

En la **sección B** se detallan las licitaciones de contratos abiertos de servicios y suministros en los que se ha limitado el número de lotes a adjudicar en una misma empresa. Con esta medida se aprecia que las pymes mantienen el porcentaje de adjudicaciones, pero incrementan el porcentaje de importe adjudicado hasta el 71 %, mientras que las empresas grandes lo disminuyen muy ostensiblemente hasta el 15 %, dado que otras tipologías de adjudicatarios, entre las que están las UTE, pasan a acceder a las licitaciones.

Con estos datos se puede deducir que la limitación del número de lotes a adjudicar a una misma empresa tiene un efecto claro y muy notorio sobre la proporción de importe adjudicado a las pymes respecto al resto de adjudicatarios, dado que de esta manera se facilita el acceso a lotes de mayor importe y no se circunscribe solo a los de menor importe.

En este punto, y para concluir, reanudaremos la pregunta inicial de esta sección:

¿La división de un contrato en lotes favorece el importe adjudicado a las pymes?

Tal como se ha mostrado, la división de los contratos en lotes, si no va acompañada otras medidas, no favorece que las pymes sean adjudicatarias de una mayor proporción de importe. De hecho, los datos muestran que la proporción de contratos y de importe adjudicado a las pymes es inferior cuando los contratos son divididos en lotes con respecto a los que no han sido divididos en lotes. Por lo tanto, la hipótesis inicial no solo no se confirma, sino que se observa el efecto contrario.

Sin embargo, cuando se introducen medidas de limitación al número de lotes en los que una misma empresa puede ser adjudicataria, entonces sí se constata un incremento en la proporción de importe adjudicado a las pymes respecto a los contratos no divididos en lotes. Esta medida, por lo que se ha observado, es efectiva tanto para los contratos de obras como para los de servicios y suministros.

3.3.3. Participación empresarial

Uno de los efectos esperados con la medida de la división en lotes es incrementar la participación empresarial. Así, la lógica conduce a pensar que, si se dividen en lotes los contratos, podrán acceder más empresas diferentes. Con este supuesto de partida podemos plantear la cuestión siguiente:

¿La división en lotes de los contratos puede incrementar la participación empresarial?

Para dar respuesta a esta cuestión, en primer lugar, en **la tabla 29**, se observa el detalle de los expedientes que se han dividido en lotes y la proporción de adjudicaciones que recaen en empresas diferentes, en función de si los expedientes han sido o no divididos en lotes.

Tabla 29. Participación empresarial de expedientes abiertos (excepto acuerdos marco) según división de lotes. 2021

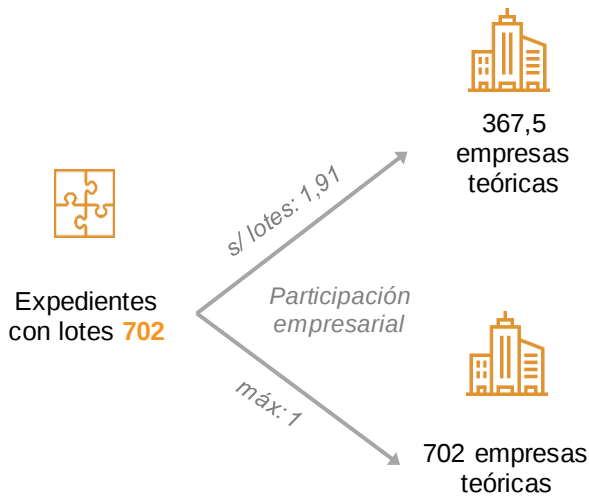
	Expedientes	Adjudicaciones	Empresas	Participación empresarial
Sin lotes	3.809	3.809	1.996	1,91
Con lotes	702	2.763	1.209	2,29
Lotes unitarios	47	260	159	1,64
Total	4.558	6.832	3.364	2,03

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Los datos anteriores muestran cómo la relación de contratos por empresa cuando no se divide en lotes es de 1,91, mientras que en los casos en que sí se divide en lotes es de 2,29.

A continuación, se pone el foco en los 702 expedientes divididos en lotes y se analiza qué habría pasado en un escenario de concurrencia empresarial máxima y en un escenario donde se aplican los niveles de concurrencia empresarial propios de las licitaciones sin lotes. Estos datos se muestran en el **diagrama I**.

Diagrama I. Escenario: expedientes divididos en lotes si no se hubieran dividido. 2021

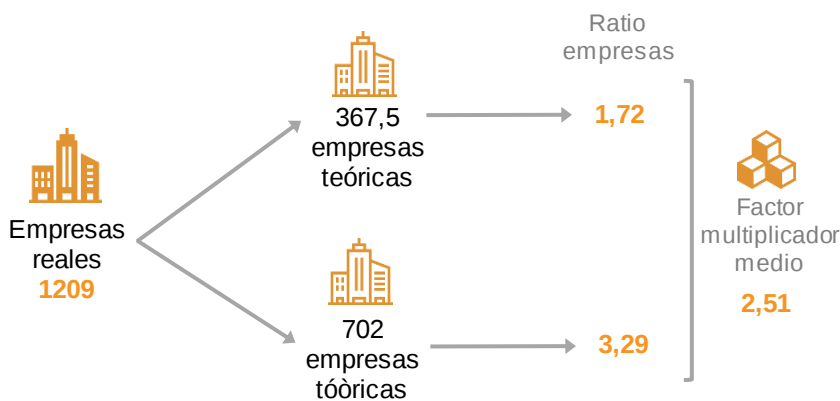


Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

De esta forma, estos 702 expedientes en un escenario de diversificación teórica máxima, habrían recaído en 702 empresas diferentes. Ahora bien, aplicando la relación de contratos por empresa observada en la tabla 23 para expedientes no divididos en lotes (1,91), el número de adjudicatarios esperado habría sido de 367.

Si se relacionan estos 702 adjudicatarios teóricos y los 367 adjudicatarios esperados con el valor de 1.209 empresas adjudicatarias obtenido cuando se dividen en lotes los 702 expedientes, se obtienen los resultados del **diagrama J**.

Diagrama J. Escenario: Comparación ratio de empresas. 2021



Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Se observa que la división en lotes tiene un efecto multiplicativo sobre el número de empresas adjudicatarias que va entre 1,72 y 3,29. Así se obtiene por término medio 2,5 empresas más. Este factor nos indica que, como mínimo, el número de empresas adjudicatarias se duplica con creces

cuando se licitan los expedientes divididos en lotes, respecto a las licitaciones que no se dividen en lotes.

Esta potencialidad de la división en lotes ya se había observado en otros informes de la DGCP, como el de las [tipologías de adjudicatarios](#), tal como se aprecia en la **tabla 30**.

Tabla 30. Concurrencia empresarial según división en lotes. 2021

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Media periodo 2014- 2017	Media periodo 2018- 2021
Ratio mínima	1,80	1,60	1,70	1,50	1,70	1,38	1,52	1,46	1,65	1,52
Ratio máxima	3,50	3,20	3,30	3,10	3,40	3,14	3,66	3,67	3,28	3,47
Media	2,65	2,40	2,50	2,30	2,55	2,26	2,59	2,57	2,46	2,49

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

Se puede evidenciar que esta potencialidad de la división en lotes sobre el número de adjudicatarios se ha mantenido bastante constante en todo el periodo analizado. Tampoco se han observado diferencias significativas a raíz de la entrada en vigor de la nueva LCSP.

Por lo tanto, podemos responder a nuestra cuestión:

¿La división en lotes de los contratos puede incrementar la participación empresarial?

Efectivamente, la división de los contratos en lotes incrementa el número de empresas adjudicatarias. Los cálculos llevados a cabo con los datos disponibles permiten estimar que este incremento sería, por término medio, de 2,5 veces en el número de empresas adjudicatarias para aquellos contratos divididos en lotes respecto a los que no han sido divididos en lotes.

3.4.3 Estudio de casos

A continuación, se presentan varios casos publicados en la PSCP de licitaciones con lotes. En algunos se introdujo la medida de limitación de lotes adjudicados a cada empresa, y en otros no hubo esta limitación. Los datos que se presentan son públicos y accesibles; sin embargo, también se facilita el enlace de la publicación en la PSCP. Los casos seleccionados se tienen que entender solo como ejemplos de los efectos de los lotes y, en ningún caso, la intención es presentarlos como buenas o malas prácticas, dado que todas son perfectamente válidas.

- **Casos de lotes sin limitación**

Tabla 31. Caso 1: Lotes de elevado importe no limitados. 2021

Órgano de contratación: Centre de Telecomunicacions i Tecnologies de la Informació de la Generalitat de Catalunya

Descripción del contrato: Servicio de difusión audiovisual y miscelánea de servicios de radio, estructurado en

Tipo de contrato: Servicios

Procedimiento de adjudicación: Abierto

Código del expediente: CTTI-2021-36

Número de lotes: 2

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
TRADIA TELECOM,S.A.U.	Gran empresa	1	1	71.386.000,00
		2	1	2.460.000,00

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

[Este caso](#) se trata de un contrato dividido en dos lotes de importe muy elevado. La adjudicación de los lotes recayó en la misma empresa. Es un ejemplo, como tantos otros, en el que la división en lotes no consigue ni diversificar ni promover la adjudicación en empresas diferentes. Sin embargo, habría que tener en cuenta si, por el importe, la licitación se podría haber dividido en más lotes para disminuir el importe.

Tabla 32. Caso 2: Múltiples lotes no limitados. 2021

Órgano de contratación: Institut Català d'Oncologia (ICO)

Descripción del contrato: Suministro de fórmulas de nutrición enteral para los pacientes del Institut Català d'Oncologia

Tipo de contrato: Suministros

Procedimiento de adjudicación: Abierto

Código del expediente: CP-2020-01

Número de lotes: 23

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
ABBOT LABORATORIES, S.A	Gran empresa	9	4	50.007,38
		15	2	3.394,00
		2	2	17.700,00
		18	3	234,00
FRESENIUS KABI ESPAÑA, S.A.U	Gran empresa	4	4	11.729,52
		10	5	217.260,00
		11	3	38.142,00
		14	3	19.200,00
NESTLE ESPAÑA, S.A	Gran empresa	16	3	57.892,48
		1	4	19.286,40
		5	5	14.834,69
		6	6	97.536,04
		7	2	95.635,20
		8	3	20.693,40
		12	4	7.056,00
		13	2	49.717,80
		19	3	1.586,52
		23	4	17.841,20
NUTRICIA, S.R.L.	PYME	3	2	11.120,00
		17	3	666,40
		21	1	480,00
		22	3	40.243,44
ADVENTIA PHARMA, S.L	PYME	20	3	567,12

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

[Este caso](#) trata de un contrato dividido en 23 lotes en los que no se limitó la adjudicación. De estos lotes, 18 recayeron en tres empresas grandes. En concreto 2 en una, y 6 y 10 lotes en las otras dos. Por otra parte, los 5 lotes restantes se adjudicaron a dos pymes: 4 a una empresa y el otro lote a la otra pyme. Analizando estos mismos datos por importe, el 93 % del importe recayó en empresas grandes y el 7 % restante en pymes. A la pyme adjudicataria de un solo lote se le adjudicó un importe de 567 €, mientras que uno de los lotes adjudicados a una empresa grande, con 217.000 €, suponía el 27 % de todo el importe adjudicado. Los 18 lotes adjudicados a empresas grandes tenían un importe de 410.000 €, más del 93 % del importe de toda la licitación.

En casos como este habría que plantear si sería posible redefinir la dimensión económica de los lotes con el fin de poder ofrecer lotes que fueran económicamente rentables para los licitadores. Eso sería conveniente atendido al esfuerzo que supone presentarse a una licitación y con el fin de no crear estas diferencias en términos de rentabilidad de los contratos adjudicados. Por otra parte,

habría que analizar la posibilidad de limitar el número de lotes a adjudicar para favorecer la concurrencia y para hacerlos más atractivos a la hora de recibir ofertas.

Tabla 33. Caso 3: Concentración de lotes no limitados. 2021

Órgano de contratación: Institut d'Assistència Sanitària (IAS)

Descripción del contrato: Suministro de material fungible para curas, vendas, gasas, celulosa, apósitos de fijación de las vías venosas, esparadrapos, inmovilizadores, vendajes y otros materiales complementarios para el IAS (Institut d'Assistència Sanitària) con lotes

Tipo de contrato: Subministraments

Procedimiento de adjudicación: Obert

Código del expediente: CONTR/2021/000000068

Número de lotes: 37

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
3M ESPAÑA, SL	Gran empresa	25	1	12.285,90
		15	1	2.058,60
		4	3	8.579,10
		5	2	954,57
		7	1	3.363,75
		17	3	2.310,00
		19	1	912,12
ESSITY SPAIN SL	Gran empresa	20	1	1.336,50
		21	3	4.020,00
		24	3	7.270,80
		26	2	23.944,50
		28	3	1.356,75
		30	2	7.653,99
		31	3	16.166,25
		32	2	44.934,92
		8	1	10.454,94
		16	2	15.411,00
IZASA HOSPITAL, SLU	Gran empresa			
BARNA Importe MEDICA, SA	PYME	22	2	2.420,67
BASTOS MEDICAL, SL	PYME	36	2	30.593,31
CALVO INZQUIERDO, SL	PYME	27	1	600,30
		18	2	10.130,67
		2	2	5.276,70
		10	1	5.738,91
		12	3	634,95
		29	2	6.166,11
		37	2	3.525,84
		11	3	6.844,50
		13	3	327,75
		6	1	13.013,52
GASPUNT, SA	PYME	38	1	674,55
		9	4	1.587,54
LIDERMED, SA	PYME	1	1	2.899,71
		3	3	8.285,52
		14	1	346,50
TEXTIL PLANA OLIVERAS SA	PYME	23	1	1.875,90
		35	3	583,44

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En [este caso](#) los lotes son bastante homogéneos en cuanto al precio, pero no se ha establecido ninguna limitación en cuanto a la participación o la adjudicación. La licitación se dividió en 37 lotes, que se adjudicaron en un total de 10 empresas. Ahora bien, se adjudicaron 14 lotes a una

de las empresas grandes. Por otra parte, una pyme fue adjudicataria de 8 lotes, mientras que otra lo fue de 4. En total, 3 empresas resultaron adjudicatarias de 26 lotes y hubo 5 empresas a las que se les adjudicó un solo lote.

- **Casos de lotes con limitación**

Seguidamente se presentan varios casos de limitación en el número de lotes que se puede adjudicar a una misma empresa.

Tabla 34. Caso 4: Elevada concurrencia y limitación. 2021

Órgano de contratación: Agència Catalana de l'Aigua (ACA)

Descripción del contrato: Contrato mixto de suministros y servicios de 19 instalaciones de generación fotovoltaica en 29 instalacions de saneamiento

Tipo de contrato: Suministros

Procedimiento de adjudicación: Abierto

Código de expediente: CTN2100256

Número de lotes: 6

Máximos lotes a adjudicar a un único licitador: 2

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
ACSA, OBRAS E INFRAESTRUCTURAS, S.A.U.	Gran empresa	1	13	420.188,09
		2	9	454.907,51
AQUATEC, PROYECTOS PARA EL SECTOR DEL AGUA, S.A.U.	Gran empresa	3	13	376.190,26
		6	5	211.301,04
UTE SOLUCIONES INTEGRALES BFOR, S.L. - CUBIT TECNOLOGÍA E INFRAESTRUCTURAS, S.L. "FOTOVOLTAICA ACA"	UTE (100% PYME)	4	9	385.569,25
UTE COMPANYIA GENERAL D'AIGÜES DE CATALUNYA, S.A. ¿ ENERLIN INGENIEROS, S.L.	UTE (100% PYME)	5	5	265.648,35

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

[Esta licitación](#) tuvo una elevada concurrencia; tal como se puede apreciar, el número mínimo de ofertas recibidas por lote es de 5. Se observa, además, un efecto de saturación de objetivos por parte de las empresas grandes. Es decir, el hecho de limitar los lotes propició que dos empresas grandes se adjudicaran cada una el máximo de dos lotes en el que se limitaba la adjudicación, y el resto de lotes se adjudicaron en dos UTE constituidas totalmente por pymes.

Tabla 35. Caso 5: Eficacia de las UTE. 2021

Órgano de contratación: Ens d'Abastament d'Aigua Ter-Llobregat (ATL)

Descripción del contrato: Servicio de conservación y mantenimiento de los activos de ATL

Tipo de contrato: Servicios

Procedimiento de adjudicación: Abierto

Código de expediente: EC20/000154

Número de lotes: 2

Máximos lotes a adjudicar a un único licitador: 1

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
UTE ACTIUS ATL (75% ACSA - 25% AQUAMBIENTE)	UTE	1	7	11.720.333,80
UTE CONSERVACIO D'ACTIUS D'ATL (25% ESTRUCTURAS Y OBRAS LAL ROCA - 25% IMREPOL - 50% CONGIFE)	UTE	2	7	10.122.973,00

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

[Este caso](#) trata de un contrato de elevado importe dividido en dos lotes y con una elevada concurrencia (7 ofertas por lote). Ninguno de los dos lotes fue adjudicado a una empresa con oferta en solitario, ni empresa grande, ni pyme. Las adjudicaciones recayeron en UTE, que participando conjuntamente presentaron unas ofertas más competitivas. Una de las UTE estaba constituida por dos empresas grandes y la otra por tres pymes. Este es un caso donde se muestra

que presentarse a la licitación conjuntamente a través de una UTE puede resultar muy eficiente, tanto para las pymes como para las empresas grandes.

Tabla 36. Caso 6: Limitación para todos. 2021

Órgano de contratación: Departament de Territori i Sostenibilitat

Descripción del contrato: PTOP_2018_933. Ejecución de operaciones de conservación de obra civil en los tramos de carretera adscritos a los ámbitos de conservación de Argentona, Berga, Igualada, Sabadell, Vic, Viladecans, Bianya, Girona, Vidreres, Ponts, Solsona, Montblanc, Reus y Tortosa.

Tipo de contrato: Servicios

Procedimiento de adjudicación: Abierto

Código de expediente: PTOP_2018_933.

Número de lotes: 14

Máximos lotes a adjudicar a un único licitador: 3

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
JOSÉ ANTONIO ROMERO POLO, SAU	Gran empresa	13	14	6.250.955,24
AGUSTÍ Y MASOLIVER, SA	PYME	1	13	4.601.458,28
		7	9	10.552.023,24
ARICO FOREST, SLU	PYME	8	10	4.970.911,24
		11	14	6.119.546,24
ARNÓ INFRAESTRUCTURAS, SLU	PYME	10	9	6.048.020,16
CONSERVACIÓN INTEGRAL VIARIA, SL	PYME	4	7	8.055.356,64
		12	15	5.917.284,36
M I J GRUAS, SA	PYME	14	14	5.628.534,44
PASQUINA, SA	PYME	2	11	5.817.749,72
TALLER ÀURIA	PYME	6	1	6.419.122,92
UTE ASFALTOS BARCINO-CONSTRUCCIONES FERTRES	UTE	3	8	4.890.746,68
UTE CONSTRUCCIONES RUBAU, SA-AQUATERRA	UTE	5	13	4.757.346,72
SERVICIOS INFRAESTRUCTURAS, SL		9	9	8.086.350,04

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En [este caso](#) la licitación se limitaba a un máximo de tres adjudicaciones por empresa. Además, uno de los lotes estaba reservado a los centros especiales de trabajo, de acuerdo con la figura de la reserva social prevista por la LCSP, y así se adjudicó. En este caso el adjudicatario con máximo número de lotes adjudicados fue una pyme y, por lo tanto, se le limitó el acceso a un posible cuarto lote. La licitación recibió mucha concurrencia, y ello, unido a la limitación de adjudicaciones, diversificó mucho a los adjudicatarios. Prueba de eso es que uno de los adjudicatarios fue una empresa grande con un lote. Dos adjudicatarios fueron UTE, una con dos lotes y la otra con uno. Otro adjudicatario fue un centro especial de trabajo. Finalmente, otros 6 adjudicatarios fueron pymes. En total, para los 14 lotes hubo 10 adjudicatarios diferentes y cada lote no reservado recibió como mínimo 7 ofertas y como máximo 14.

Tabla 37. Caso 7: Acceso de las PYME. 2021**Órgano de contratación:** Infraestructuras de la Generalitat de Catalunya, SAU**Descripción del contrato:** Contrato de servicios de conservación y mantenimiento y gestión energética y mejora ambiental de 309 equipamientos de uso público. Clave: MEC-20L01 (Lotes 1 a 14)**Tipo de contrato:** Servicios**Procedimiento de adjudicación:** Abierto**Código de expediente:** ME. MEC-20L01 (Lotes 1 a 14)**Número de lotes:** 14**Máximos lotes a adjudicar a un único licitador:** 2

Empresa adjudicataria	Tipología de empresa	Código lote	Ofertas recibidas	Importe
Comsa Instalaciones y Sistemas Industriales, SAU	Gran empresa	14	12	941.434,10
Comsa Service Facility Management, SAU	Gran empresa	8	16	3.488.747,22
FCC Medio Ambiente, SA	Gran empresa	2	18	5.172.195,88
		6	19	4.026.247,19
Ferrovial Servicios, SA	Gran empresa	3	18	5.281.730,16
		10	18	2.068.763,96
Sacyr Facilities, SA	Gran empresa	9	18	2.696.105,10
		11	16	2.537.209,58
Genera Quatro, SL.	PYME	4	19	1.306.772,89
Istem, SLU	PYME	13	12	1.762.433,22
Serveis Integrals de Manteniment Rubatec, SA	PYME	1	18	4.980.321,52
Urbia Intermediación Ingeniería y Servicios, SA	PYME	12	13	1.446.196,73
CPI Industrial Engineering, SAU & CPI Integrated Services, SA (UTE)	UTE (Grande y Mediana empresa)	5	20	2.819.121,77
Fcc Construcción, SA & Servicios Especiales de Limpieza, SA (UTE)	UTE (2 grandes empresas)	7	17	2.882.309,73

Fuente: Plataforma de servicios de contratación pública (PSCP). Elaboración DGCP

En esta ocasión nos encontramos con una [licitación](#) dividida en 14 lotes, todos de importe muy elevado, en la que se limita a 2 el número de lotes por adjudicatario. La concurrencia es muy elevada, un mínimo de 12 ofertas recibidas por lote y un máximo de 20. Las 4 empresas grandes o sus filiales obtienen el máximo de 2 contratos. Las 4 pymes adjudicatarias obtienen un lote cada una. Los 2 lotes restantes recaen en una UTE formada íntegramente por empresas grandes y en una UTE mixta, formada por una empresa grande y una pyme. Si no se hubiese limitado el número de lotes, probablemente algunas empresas habrían resultado adjudicatarias de más de 2 lotes, imposibilitando el acceso a otras empresas.

4. Conclusiones

Expedientes

- Un 85,8 % de los expedientes de contratación no se divide en lotes. Eso representa el 54,2 % del importe total adjudicado.
- La proporción de acuerdos marco divididos en lotes alcanza el 56 % del total de adjudicaciones. Si, además, añadimos los contratos divididos en lotes unitarios, este porcentaje llega hasta el 94 %. En términos de importe, el porcentaje adjudicado en contratos divididos en lotes es del 95 %.
- El 83 % de los expedientes por procedimiento abierto no se divide en lotes. Estos expedientes representan la mitad del importe adjudicado por este procedimiento y el 55,8 % del número total de expedientes.
- Las especificidades de los procedimientos negociados y basados en acuerdo marco hacen que no se pueda determinar un margen de mejora en cuanto a la división en lotes de sus contratos. Sin embargo, se observa que hay un número reducido de expedientes divididos en lotes para estos procedimientos.
- Dividiendo en lotes un 25 % de los expedientes con un VEC elevado, se obtendría un total de 859 adjudicaciones adicionales provenientes de 185 expedientes. Estas nuevas adjudicaciones corresponderían: 39 a contratos de obras, 389 a servicios y 246 a suministros.

Concurrencia

- Los contratos con lotes tienen un índice de concurrencia de 3,23 ofertas por lote. Este índice es inferior al de los contratos sin lotes, que es de 4,40.
- La división en lotes disminuye la concurrencia de las pymes en 1,07 puntos porcentuales y la de las grandes empresas, en 0,71 puntos.
- Las UTE incrementan su concurrencia cuando las licitaciones se dividen en lotes, hasta alcanzar un índice de 7,4, teniendo en cuenta que la media de las licitaciones es del 3,2.
- La media de concurrencia de licitaciones de expedientes abiertos disminuye hasta el 2,96 cuando no se incluyen medidas de limitación en la adjudicación.
- Cuando se limita la adjudicación en los lotes de los expedientes abiertos, la media de concurrencia se incrementa y alcanza el 5,22.
- La división en lotes, por sí sola, no supone un incremento en la concurrencia de las pymes. Si se incluyen medidas de limitación en la adjudicación, entonces las pymes sí ven incrementada la concurrencia.
- El 30 % de las adjudicaciones con lotes reciben una sola oferta; este porcentaje es el mismo para las adjudicaciones sin lotes.
- La división en lotes no supone incrementar la proporción de contratos con una sola oferta.
- Un 2,2 % de las licitaciones de acuerdos marco divididos en lotes quedan desiertas. Esta cifra se incrementa hasta el 14,2 % de las licitaciones con lotes por procedimiento abierto que no son acuerdos marco.
- En los contratos divididos en lotes con algún lote desierto, casi el 75 % de los lotes del expediente se acaba adjudicando.
- Un 71 % de los expedientes por procedimiento abierto divididos en lotes que quedan totalmente desiertos y un 40 % de los parcialmente desiertos tenían solo 2 o 3 lotes.

Pymes

- Las pymes son adjudicatarias del 82 % de las licitaciones con lotes de acuerdos marco y del 53 % de su importe. Eso muestra que en los acuerdos marco los lotes son efectivos en su objetivo de promover las adjudicaciones en las pymes.
- En las licitaciones por procedimiento abierto sin lotes, se adjudican a las pymes un 78 % de los contratos, que suponen un 57 % del importe. Ahora bien, cuando las licitaciones son con lotes, estos porcentajes disminuyen hasta el 73 % del número y el 45 % del importe.
- En sentido contrario, las empresas grandes son adjudicatarias del 14,5 % de los contratos no divididos en lotes, que suponen el 30 % del importe adjudicado. Con respecto a las adjudicaciones divididas en lotes, estos porcentajes se incrementan hasta el 19 % y el 37 % respectivamente.
- Las UTE son especialmente efectivas en los contratos con lotes, ya que llegan a un 17 % del importe total adjudicado, dado que el porcentaje en los contratos no divididos en lotes es del 8 %.
- Cuando no se hace ninguna limitación de lotes en las licitaciones, el importe adjudicado a las pymes es del 40 % y en las grandes empresas, del 47 %. En cambio, cuando se limita la adjudicación el porcentaje de importe adjudicado a las pymes aumenta hasta el 57 % y el de las grandes empresas disminuye hasta el 15 %.
- No hay muchos casos de expedientes que limiten la presentación en lotes. Eso hace que no se puedan obtener resultados concluyentes sobre esta medida.
- El incremento del volumen económico alcanzado por las pymes en los contratos con limitación en la adjudicación se observa en las obras. Pero es especialmente efectiva en los contratos de servicios y suministros, en los que se pasa de un 41 % del importe adjudicado en contratos sin limitación a un 71 %, en el caso de los contratos en los que se limita la adjudicación.

Participación empresarial

- La división en lotes incrementa por término medio la participación empresarial en 2,5 empresas diferentes más respecto a los contratos no divididos en lotes.

5. Recomendaciones



Dividir más expedientes en lotes

El informe ha identificado que hay un margen razonable para dividir más expedientes en lotes que supondrían nuevas adjudicaciones. Este margen lo encontraríamos, sobre todo, entre los contratos de VEC más elevado.



Impulsar la división en lotes como herramienta para promover la participación empresarial

El informe muestra que hay que seguir impulsando la división en lotes dado que, solo por el hecho de dividir el expediente en lotes, se obtiene un efecto multiplicativo en el número de empresas diferentes que acaban siendo adjudicatarias.



Incorporar la limitación del número de lotes de los que una misma empresa puede ser adjudicataria

Como se ha constatado, la mera división de un contrato en lotes no favorece la concurrencia del contrato ni el volumen de importe que finalmente se acaba adjudicando a las pymes. No obstante, cuando la división en lotes va acompañada de medidas de limitación en la adjudicación, los lotes sí son efectivos y muestran incrementos en los niveles de concurrencia y en el importe adjudicado a las pymes.



Informar a los órganos de contratación de que la división en lotes no incrementa la proporción de contratos que reciben una sola oferta

Los datos muestran que la división en lotes de las licitaciones no supone un incremento en la proporción de contratos que acaban recibiendo una sola oferta. Es importante poner en conocimiento de los órganos de contratación esta información con el fin de contribuir a vencer inseguridades a la hora de dividir expedientes en lotes.

Continuar con los niveles de división en lotes de los acuerdos marco

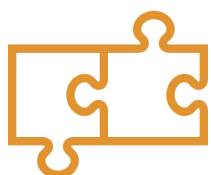


Las licitaciones de los acuerdos marco se dividen en lotes mayoritariamente. Hay que tener presente que al dividir en lotes un acuerdo marco se acaba incidiendo en los contratos basados en este acuerdo, de manera que hay un efecto multiplicativo en esta actuación. Mantener estos niveles elevados de división en lotes tendría que ser una actuación prioritaria.

Promover la participación de las pymes en las UTE



Este estudio prueba la elevada eficacia de las UTE en el acceso a licitaciones divididas en lotes. Aunque es una herramienta que ya utilizan las pymes, promover todavía más la extensión puede tener un efecto importante, a fin de que las pequeñas y medianas empresas puedan acceder a más contratos y a un mayor volumen de importe adjudicado.



Vinculación de lotes con riesgo elevado de convertirse en desiertos

La división de los contratos en lotes facilita que una gran parte del expediente se acabe adjudicando y que, por lo tanto, se mitiguen las pérdidas económicas y laborales derivadas de los expedientes totalmente desiertos. Se ha visto, también, que una mala o escasa división en lotes supone una mayor probabilidad de obtener lotes

desiertos. Con el fin de paliar estos efectos, se recomienda vincular la adjudicación de los lotes en los que se espera más concurrencia con la de los lotes con más riesgo de convertirse en desiertos.