

OPINIÓN VALORACIÓN DE UN INGENIERO EXPERTO

Análisis de licitaciones en orden a la salud del sector de la Construcción



Manuel J. Bravo Márquez

ICCP
colegiado 21121
Representante
Provincial del CICC
en Córdoba

Como todos sabemos, en una licitación normal de obra pública existe la posibilidad de que alguna oferta de las que se presentan pueda ser desproporcionada y tener un valor que se pudiera considerar anormal con respecto al resto de las ofertas presentadas. Esto es lo que se ha llamado siempre estar en “baja temeraria”.

Las empresas que incurren en esta “baja temeraria” tienen derecho de intentar “justificar dicha oferta” a la Administración que, una vez que ha estudiado el caso decide si acepta dicha justificación y la admite como válida o si, por el contrario, no le parece lógica, excluye a la empresa de dicha licitación.

Según el artículo 85 del Reglamento General de la LCAP (Ley de Contratos de las Administraciones Públicas) se considerará que una empresa incurre en temeridad si la baja económica que ha hecho en su oferta es 10 puntos superior a la media (aproximadamente, hay otros cálculos que hay que hacer, pero la idea básica es esa). Es decir, se considera temerario a todo aquel cuya oferta es inferior a la BM+10 (Baja Media).

¿Cuál es el principal motivo de la existencia en la Ley de Contratos de esta limitación a las ofertas? Sin duda, evitar que una empresa por el motivo que sea, resulte adjudicataria de una obra por un precio tan bajo que le sea muy difícil cumplir el contrato con la calidad conveniente pudiendo ocasionar un grave perjuicio para la Administración pertinente y por ende a toda la sociedad que es la que paga con sus impuestos estos trabajos.

El cómo definir los límites para el cálculo de esta “baja temeraria” veremos más adelante que influye muchísimo en el precio final de adjudicación de los contratos.

ANÁLISIS

Para realizar este análisis compararemos tres sexenios, el 2002-2008, el 2008-2014 y el 2014-2020. Los tres, totalmente diferentes entre sí por la situación económica del país y las inversiones efectuadas en licitación de obra pública.

Sexenio 2002-2008

Se caracterizó no solo por tratarse de años de crecimiento fuerte y estable, sino también por venir precedido de unos años con un incremento del PIB similar.

La estabilidad económica del país está fuertemente asentada con un Estado solvente con capacidad para la inversión pública. Las constructoras españolas crecen. En 2006 y 2007 se roza la producción de 100 millones de metros cúbicos de hormigón anual. El número de constructoras aumenta de manera proporcional a la oferta, el sector de la Construcción contribuye de manera muy significativa a crear riqueza en España con muchísimos puestos de trabajo a su alrededor.

“

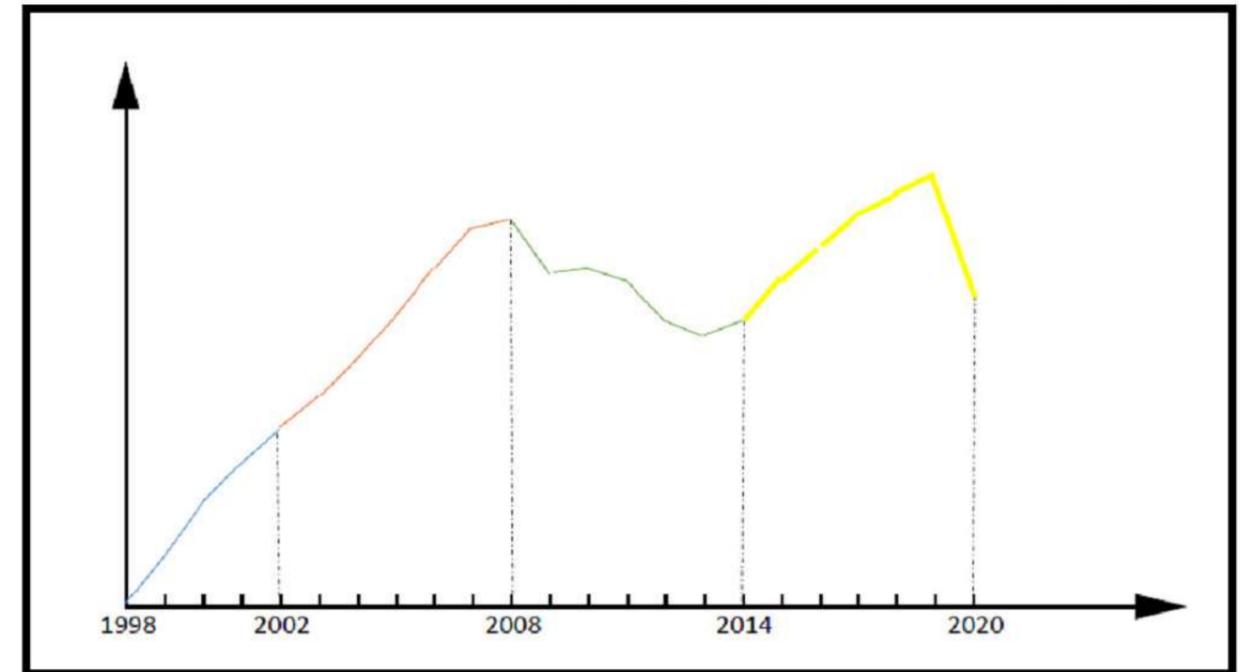
Para realizar este análisis compararemos tres sexenios, el 2002-2008, el 2008-2014 y el 2014-2020. Los tres, totalmente diferentes entre sí por la situación económica del país y las inversiones efectuadas en licitación de obra pública”

En esta situación el famoso artículo 85 de la Ley de Contratos tiene sentido, es lógico que se considere que una oferta más barata de BAJA MEDIA +10 es una oferta desproporcionada porque las constructoras licitan para ganar dinero como todas las empresas del mundo en una economía sana. No era fácil quedarse en “baja temeraria” porque no había necesidad de cometer locuras, las obras se estudiaban bien y se ofertaban para cubrir los G.G. (Gastos Generales) y obtener cierto beneficio. Era habitual que las obras se adjudicaran entre el 10 y el 20% de baja.

CRECIMIENTO DEL PIB ANUAL (ESPAÑA)

AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
CRECIMIENTO	4,5	5,2	3,9	2,7	3	3,1	3,7	4,1	3,6	0,9	-3,8

AÑO	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CRECIMIENTO	0,2	-0,8	-3	-1,4	1,4	3,8	3	2,9	2,4	2	-11,5



1-TABLA CRECIMIENTO PIB

Sexenio 2008-2014

Llega una crisis no vista en España en décadas. Al final del sexenio no se alcanzan los 20 millones de metros cúbicos de producción de hormigón. El sector sufre un descalabro monumental. La facturación de las empresas cae en picado.

La demanda es mucho mayor que la oferta y las empresas empiezan a licitar con el fin de cubrir exclusivamente los G.G. Eso tampoco basta para conseguir obra debido a la competencia desmesurada por la falta de licitación.



OPINIÓN MANUEL J. BRAVO MÁRQUEZ

“Durante este sexenio (2008-2014) la Administración permitió adjudicaciones a precios muy por debajo de mercado permitiendo que infinidad de empresas quebrasen y lo que es peor, que arrastrasen a numerosos subcontratistas y proveedores destrozando todo el tejido productivo alrededor de la Construcción”

Algunas empresas deciden cerrar, otras, las más saneadas deciden hibernar despidiendo a muchos trabajadores y minimizando costes, y otras, ante el cierre de las líneas de crédito por falta de liquidez bancaria, se lanzan a la consecución de obra sea como sea aun asumiendo que tendrán pérdidas. La situación es tan dramática que prefieren seguir contratando obras en malas condiciones antes que quedarse quietos y dejar que los bancos y las deudas los devoren.

El Estado no puede realizar las inversiones del sexenio anterior y se queda impávido frente a la situación. Tal vez no podamos criticar al gobierno por su falta de inversión, las circunstancias y los hechos vinieron como vinieron y la estabilidad económica se derrumbó por completo, pero sin duda hay una cosa que, a mi juicio sí pudo hacer, y es darse cuenta de que el famoso artículo 85 ahora ya no tenía sentido. Ahora no había una empresa que había hecho una baja excesiva y que podía ser perjudicial adjudicarle las obras, ahora había decenas de empresas que desesperadas hacían cualquier oferta con tal de firmar un contrato con la Administración y poder alargar su agonía unos meses más suspirando porque la crisis pasara pronto y se pudieran recuperar.

Cualquier empresa privada del mundo tiene un principio básico, el precio de venta tiene que ser superior a los costes de producción. Es decir, tiene que dar beneficio, sino no tiene sentido su existencia. Pues bien, durante este sexenio la Administración permitió adjudicaciones a precios muy por debajo de mercado permitiendo que infinidad de empresas quebrasen y lo que es peor, porque al fin y al cabo si uno quiebra es su problema, que arrastrasen a numerosos subcontratistas y proveedores destrozando todo el tejido productivo alrededor de la Construcción e impidiendo que empresas que sí querían ofertar con el precio justo pudieran acceder a los contratos llevándolas también al cierre.

¿Qué debió hacer la Administración?

En cuanto detectó la distorsión en el Sector debió actuar. A mi juicio de dos maneras bien definidas:

1- Controlando el descenso brusco de las licitaciones y haciéndolo de manera progresiva para que las constructoras tuvieran tiempo de adaptarse, reorganizarse y disminuir sus gastos generales. Esta opción era complicada por la crisis que atravesaba el país, pero debió seleccionar infraestructuras necesarias y productiva a corto y medio plazo y licitarlas.

2-Jugar con los límites de la temeridad para evitar adjudicaciones con precios muy por debajo de los de mercado que acabaron provocando que quedaran obras sin terminar y quiebras de constructoras, empresas suministradoras, subcontratas y proveedores.

El primer punto como he comentado era excusable por la situación extrema que estábamos viviendo, pero sobre el segundo punto se debió actuar de inmediato.

“Las licitaciones se convierten en una rifa” Un ejemplo:

Pondré un ejemplo para que sea más fácil de entender:

Imaginemos dos licitaciones, una (LICITACIÓN 1ª) en 2005 y otra (LICITACIÓN 2ª) en 2013, y se presentan 20 empresas. Supongamos que en ambos casos al estudiar las obras nos sale que haciéndole un 10% de baja podemos obtener un Beneficio del 6% y cubrimos unos Gastos Generales del 8%.

En el caso 1º la mayoría de las empresas estudiarán el proyecto y ofertarán alrededor del 10% de baja. Tal vez algunas tengan menos G.G. o asuman tener menos beneficios y se vayan al 12% o al 15%, pero la baja media quedará muy cercana al 10-12% y lo lógico es que ninguna empresa quedase en temeridad y si alguna lo hacía es que realmente no había estudiado bien la obra.

En este caso el Art. 85 funciona perfectamente. Tenemos un mercado estable con empresas que, como es lógico, tienen el objetivo de obtener beneficios.

El caso 2º es totalmente diferente porque como hemos dicho antes el objetivo de muchas de las empresas ha cambiado, ya no es ganar dinero, es SOBREVIVIR.

Las empresas estudian la obra, sí, pero después hacen un análisis del riesgo que tienen que asumir para obtener el contrato porque la obra hay que cogerla sí o sí.

En los primeros meses del sexenio las empresas renunciaron al beneficio y ofertaban simplemente para cubrir los G.G., es decir si la baja media en 2008 hemos dicho que salía el 12% pasó a ser del 18%. Pero las empresas así tampoco cogían la poca obra que salía y la desesperación aumentaba.

Más tarde renunciaron a cubrir los G.G. confiando que después podrían mejorar sus números y salvar la obra y la baja media pasó a ser alrededor del 25%.

Pero así tampoco se cogían las obras porque había empresas dispuestas a todo con tal de ser adjudicatarios y seguían haciendo bajas más fuertes ya que al seguir aplicándose el Art. 85 los límites de temeridad estaban muy altos.

La misma empresa que en la licitación 1ª ofertó el 12% de baja ahora había ofertado el 25% y estaba más lejos de la adjudicación que nunca.

En la licitación 1ª la temeridad quedó fijada en el 12+10=22%. En la licitación 2ª la temeridad ahora era del 25+10=35%, 13 puntos más.



OPINIÓN MANUEL J. BRAVO MÁRQUEZ

Pero la crispación continuó aumentando y entonces las licitaciones se convirtieron en una rifa a ver cuál era la empresa constructora que acertaba el número para quedarse lo más cerca posible de la temeridad sin incurrir en ella. Ya ni se estudiaban bien las obras y lo que se hacía era analizar las posibles ofertas de los rivales y calcular por donde iba a quedar la temeridad y acercarse lo posible a ella.

Entonces a partir de 2011-2012 muchas empresas hacían el siguiente análisis:

“Damos por hecho que casi todas las empresas al ofertar van a renunciar al beneficio y a cubrir los G.G., por lo tanto, ya parto de que la baja media va a rondar el 25% y como la temeridad es BM+10 entonces para tener opciones de conseguir la obra tengo que ofertar el 35% de baja” y eso eran lo que ofertaban.

Este análisis estaría muy bien si quisieras conseguir la obra al coste que fuera sino fuera porque no eras el único que había llegado a esa conclusión. De hecho, muchas empresas hicieron este mismo razonamiento con lo que el análisis tuvo que cambiar de planteamiento y modificar. Ahora era el siguiente:

“Damos por hecho que algunas empresas como máximo en sus ofertas van a renunciar al beneficio y a cubrir los G.G., ofertaran el 25% de baja, pero también damos por hecho que muchas empresas saben esto y van a ofertar 9 o 10 puntos más del 25%, es decir el 34,5% para acercarse a la temeridad, por lo tanto ya sé que la baja media total no va a ser del 25%, sino un número entre el 25 y el 34,5 y como la temeridad es BM+10 entonces para poder conseguir la obra tengo que ofertar entre el 40-42% de baja” y empezaron a ofertar por encima del 40%.

Al final lo que en 2005 la Administración con un 23% consideraba que era una oferta desproporcionada en 2013 con un 42% de baja no era desproporcionada.

Esto es una barbaridad y no se le puede echar la culpa solo a las constructoras que en su desesperación hubieran dejado cortarse un brazo con tal de subsistir. Gran parte de culpa fue también de la Administración.

Sexenio 2014-2020

La economía del país empieza a crecer de manera sostenida y a la vez muchas Administraciones introducen Pliegos Administrativos en las licitaciones modificando el Art. 85 y disminuyendo el límite de temeridad. Empiezan a considerar desproporcionada una baja que esté 5 puntos por debajo de la media. Después en muchos casos 3 puntos, 2 y a veces solo 1 punto.

Además de manera no oficial, oficialmente la Ley no lo permitiría, pero de facto comienzan a no aceptarse la justificación de ofertas anormales.

Con los nuevos pliegos las ofertas empiezan a normalizarse porque, como veremos a continuación, la influencia del límite de temeridad es determinante.

Estudiemos el caso de la licitación 2ª, pero supongamos que ahora el límite de temeridad es BM+3. El razonamiento de una empresa que quiera coger la obra a toda costa es el siguiente;

En un principio hemos calculado que las empresas ofertarán el 25% de baja, pero cómo la temeridad es BM+3, van a ofertar 2,5 o 3 puntos más del 25%, es decir el 27,5% para acercarse a la temeridad, por lo tanto, ya sé que la baja media total no va a ser del 25%, sino un número entre el 25 y el 27,5, entonces para tener opciones de conseguir la obra tengo que ofertar alrededor del 30% de baja”.

Hemos pasado de una baja temeraria del 42% al 30%.

La Fórmula de la temeridad

La siguiente fórmula tiene sólo una base empírica, pero creo que es bastante aproximada para calcular dónde quedará definida una temeridad en función de cómo se limite en el Pliego Administrativo. Supongamos dos casos; Caso A- límite de temeridad BM+Z y en el caso B- límite BM+Y donde $Z > Y$.

Entonces la diferencia en porcentaje entre dos temeridades sería $(Z-Y) \times T$, siendo T un número entre 1 y 2 en función de la salud del sector. Mientras más saludable, T estará más próximo a 1 y mientras más inestable más próximo a 2.

En este ejemplo en época de crisis (T=2), la diferencia entre el límite de la temeridad con BM+10 y BM+3 sería; $(10-3) \times 2=14$ puntos

Esto quiere decir que si con el límite BM+3 la temeridad ha sido del 25% si el Pliego la hubiese limitado a BM+10, dicha temeridad habría rondado el 39%.

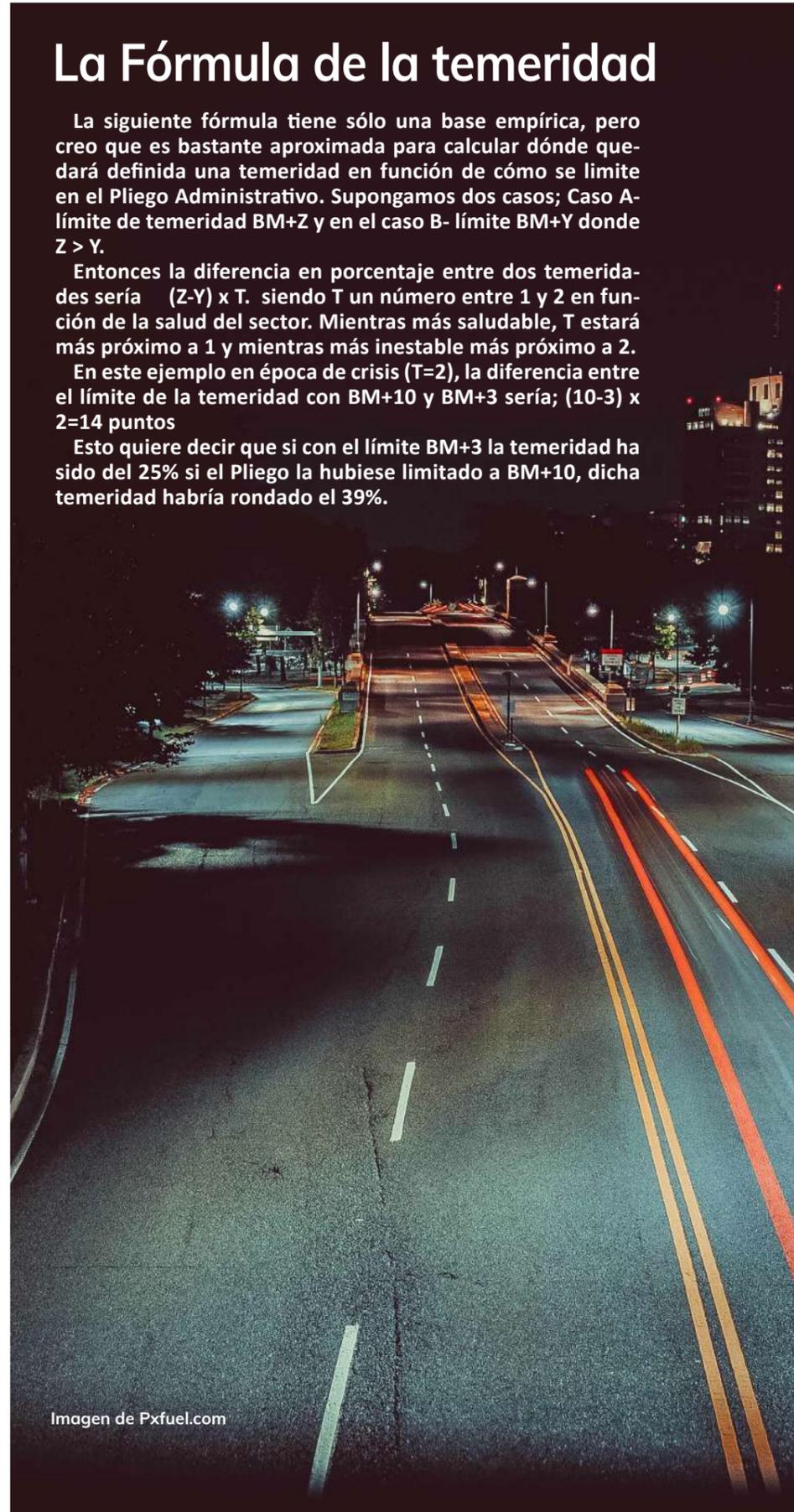


Imagen de Pxfuel.com

Conclusiones:

Es fundamental concienciar a la Administración de que no hace ningún bien permitiendo adjudicaciones con bajas excesivas ya que, estas bajas no son la oferta más ventajosa para ella, porque, aunque puntualmente puedan abaratar una obra, en su conjunto implican obras mal hechas y graves perjuicios a todo el tejido de empresas que rodean una obra. A la larga estas bajas supondrán quiebra, ruina y destrucción de empresas productivas que dan miles de puestos de trabajo. **No vale eso de que la Administración no es responsable de las bajas que hagan los contratistas, Sí ES RESPONSABLE.**

Es importantísimo mantener la inversión prevista en infraestructuras para no terminar de rematar a las constructoras que han sobrevivido a la década más nefasta que podíamos imaginar.

Hay que conseguir mentalizar a la Administración de que fije el límite de la temeridad lo más cercano posible a BM+1 y así a medio-corto plazo el Sector regularizará sus ofertas de manera progresiva y se evitarán bajas excesivas.

Hay que hacerle entender a la Administración que en un mercado en crisis **no se deben aceptar justificaciones de temeridad** por seis razones básicamente:

1- Es un criterio subjetivo sobre un documento por el que cualquier constructora puede pagar 1.500€ y te lo hacen rellenándolo con lo que haga falta rellenar para que te la acepten. “El papel lo aguanta todo”

2- Es discriminatorio, se acepta al que se quiere y al que no se quiere no.

3- No es verdad como he dicho antes que al ser una oferta más barata beneficio a la Administración, de hecho, a medio plazo la perjudica.

4- Crea crispación y malestar entre los contratistas.

5- Su posible aceptación hace que los contratistas más desesperados sigan ofertando con bajas desorbitadas y el proceso de estabilidad del mercado será más lento y tortuoso.

6- Esto no es como hace 50 años en que una empresa podía ser mucho más competitiva que otras. Hoy día todos tenemos los mismos precios o muy muy similares y en la inmensa mayoría de los casos es totalmente falso que de 20 empresas que se presenten a la licitación desesperadas por coger obra, una sea tan lista que la haga mucho más barata que las demás por mucho que unos folios intenten justificarlo. Si una empresa queda en temeraria y justifica que a ella le cuesta menos el fabricar, por ejemplo el hormigón, pues muy bien, que se lo venda al contratista adjudicatario no temerario que seguro que le acepta ese precio tan barato que tiene y así la empresa que está en temeraria obtendrá su beneficio, pero bajo mi punto de vista no se le debe admitir la justificación de la baja desproporcionada al menos hasta que el Sector de la construcción esté totalmente estabilizado.

No hay que ser muy pesimista para augurar que nos espera un año negro para nuestra economía con una bajada del PIB estimada en el 11% que puede volver a sumirnos en una grave crisis.

Una Administración inteligente, que conozca cómo funciona de verdad el mundo de la Construcción en España, que sepa ver la situación en su conjunto y no de una manera puntual, tomando las decisiones acertadas en cada momento, será fundamental para que el sector de la Construcción reflote definitivamente y se vuelva a convertir en un motor fundamental de nuestra economía.

Es de humanos cometer errores y en nuestro sector, seguro que la mayoría de nosotros, incluida la Administración, hemos cometido muchos en la última década. **Estos errores nos deben servir de experiencia para no volver a cometerlos.** Nosotros tenemos la obligación como Colegio y como profesionales, no solo de asesorar a la Administración cuando nos lo pida, sino también de insistir y presionar para que nuestra voz se escuche y sea tenida en cuenta.