

I. Normativa
II. Jurisprudencia
III. Doctrina administrativa
IV. Sindicatura de Comptes
Criterios generales
Riesgo de auditoría
Principales procedimientos de auditoría
Ejemplos de informe
V. Informes de Tribunal de Cuentas
VI. Ejemplo numérico

I. Normativa

TRLCSP

Artículo 1. Objeto y finalidad.

La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los **principios** de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y **transparencia** de los procedimientos, y **no discriminación e igualdad de trato** entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Artículo 109. Expediente de contratación: iniciación y contenido.

4. En el expediente se justificará adecuadamente la elección del procedimiento y la de los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato.

Artículo 139. Principios de igualdad y transparencia.

Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un **tratamiento igualitario y no discriminatorio** y ajustarán su actuación al principio de **transparencia**.

Artículo 150. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, **el precio**, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.

En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos. Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. Las normas de desarrollo de esta Ley determinarán los supuestos y condiciones en que deba hacerse

pública tal evaluación previa, así como la forma en que deberán presentarse las proposiciones para hacer posible esta valoración separada.

3.

4. Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia.

5. Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.

II. Jurisprudencia

Sentencia del TJUE de 16 de septiembre de 2013, asunto T-402/06

“76 A este respecto, procede recordar que, si bien el artículo 36, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/50, sobre los contratos públicos de servicios -y, de manera análoga, el artículo 30, apartado 1, letra b), de la Directiva 93/37, sobre los contratos públicos de obras- deja a la entidad adjudicadora la elección de los criterios de adjudicación del contrato que pretenda aplicar, esa elección sólo puede recaer en criterios dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente (véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Rec. p. I-7213, apartado 59, y la jurisprudencia allí citada). **Pues bien, la oferta más ventajosa económicamente puede definirse como aquélla entre las diferentes ofertas realizadas que presenta la mejor relación entre la calidad y el precio, teniendo en cuenta los criterios justificados por el objeto del contrato** (véase, en este sentido y por analogía, la sentencia del Tribunal General de 6 de julio de 2005, TQ3 Travel Solutions Belgium/Comisión, T-148/04, Rec. p. II-2627, apartado 48). Por consiguiente, cuando las entidades adjudicadoras deciden adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa económicamente, deben evaluar las ofertas para determinar cuál es la que presenta la mejor relación entre la calidad y el precio [véase, por analogía, la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de mayo de 2012, Comisión/Países Bajos, C-368/10, apartado 86, en relación con el considerando 46, párrafo tercero, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134, p. 114)]. “

III. Doctrina administrativa

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 906/2014, 12 de diciembre de 2014

Fórmulas que magnifican diferencias económicas mínimas

“Séptimo.A. Aduce en primer lugar la recurrente que la forma de valoración del criterio de adjudicación basado en el precio ofertado -en cuya virtud se otorgan 60 puntos a la oferta más baja, 0 puntos a la que coincida con el tipo de licitación y el resto proporcionalmente (cfr.: antecedente de hecho cuarto)- carece de justificación y lógica (de “barbaridad” se tilda).

Al respecto, debe recordarse que ni el TRLCSP ni su normativa de desarrollo prohíben que el Pliego establezca una fórmula proporcional como la expuesta. De hecho, en puridad, ni siquiera contienen una pauta a la que deba atenerse el órgano de contratación a la hora de concretar el criterio de evaluación, si bien **es claro que necesariamente habrá de recibir la puntuación más alta el licitador que oferte un precio inferior y la más baja la que presente el superior** (cfr.: Resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid 173/2014 e Informe 16/2013 Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón). Ello es consecuencia del respeto a los principios que han de observarse en el ámbito de la contratación pública, tales como el de control de gasto y de eficiencia (artículos 1, 22, 333.2 y DA 16ª TRLCSP), según señalan, entre otros, los Informes 4/2011 de la Junta consultiva de Contratación Administrativa y el nº 874 del Tribunal de Cuentas (pág. 196). Al mismo resultado, en fin, conduce el artículo 150.1 TRLCSP “in fine” (y, en idéntico sentido, artículo 53.1.b Directiva 2004/18/CE) en la medida en que prevé que cuando el único criterio de adjudicación sea el precio, éste deberá ser “el del precio más bajo”, regla ésta que debe observarse cuando, junto al precio, se introducen otros criterios de adjudicación.

En lógico corolario, **se han venido considerando como contrarias al principio de economía en la gestión de recursos públicos fórmulas que atribuyen mayor puntuación a las ofertas que no sean las más económicas como cuando se tiene en cuenta la relación de la oferta con la baja media** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 958 -pág. 77-, nº 1011 -pág. 128-), **las que establecen umbrales de saciedad, más allá de los cuales los licitadores no perciben una puntuación superior** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 889 -pág. 101-, nº 942 -pág. 31- y nº 955 -pág. 209-), **las que reducen significativamente los márgenes entre las ofertas más caras y las más económicas** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 1009 -pág. 88-, nº 1031 -página 107-) y, a la inversa, **las que magnifiquen diferencia económicas mínimas** (cfr.: Informe

de Tribunal de Cuentas nº 1011 -págs. 121, 211-212, 280-) o, en fin, **aquellas que supongan atribuir una puntuación a todo licitador por el mero hecho de presentar oferta** (cfr.: Informe del Tribunal de Cuentas nº 839 -pág. 118-).

B. Dentro de esos márgenes, el órgano de contratación cuenta con un amplio margen a la hora de diseñar la fórmula de evaluación de la oferta económica. Desde esta perspectiva, ningún reproche cabe hacer a la fórmula empleada en el Pliego, que, como hemos dicho en el cuarto de los antecedentes de hecho de la presente Resolución, reza:

<<CRITERIO A: OFERTA ECONÓMICA (Hasta 60 puntos)

Se valorará con 60 puntos la oferta más ventajosa (la mayor diferencia entre el tipo de licitación y la oferta), con 0 puntos si se ajusta al tipo de licitación y el resto de forma proporcional.>>

La fórmula elegida **respeto los parámetros antes expuestos, desde el momento en que asigna la máxima puntuación a la oferta más económica y ninguno a la que no mejore el tipo de licitación y previendo un reparto proporcional (respecto de la oferta más económica, se entiende) para las restantes**. Al hacer esta afirmación, no ignoramos que el **Tribunal de Cuentas se ha mostrado en desacuerdo** con el empleo de fórmulas como la expuesta, que prescinden del valor relativo que la propia baja representa respecto del presupuesto de licitación, por considerar contrario al principio de eficiencia que una rebaja económica, por nimia que sea, haya de alzarse con todos los puntos en litigio (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 942 -págs. 105, 109 y 138- y nº 955 -págs. 92 y 178), pero lo cierto es que, a nuestro juicio, el estado actual de nuestra legislación de contratación pública no nos permite tachar aquellas como contrarias a Derecho, máxime, cuando, como en el caso que nos ocupa, el criterio precio tiene un lugar muy matizado en el conjunto de los establecidos para la selección de las ofertas (60 de un total de 100 puntos). Lo único que impone en este sentido el TRLCSP es que se concrete en el Pliego la fórmula elegida, que ésta atribuya una puntuación superior a la oferta más barata y menor a la más cara y que se guarde la adecuada proporción en la atribución de puntos a las intermedias.

Fuera de estos principios elementales, el órgano de contratación cuenta con un margen de libertad para decantarse por una u otra fórmula, para optar por una regla de absoluta proporcionalidad o, por el contrario, introducir modulaciones en ella que no sean arbitrarias ni carentes de lógica o, en fin, distribuir la puntuación por la baja que cada oferta realiza respecto del presupuesto de licitación o en proporción a la oferta más económica. A fin de cuentas, si la entidad adjudicadora puede elegir la ponderación atribuida a cada criterio de adjudicación (cfr.: artículo 150.4 TRLCSP y Sentencia del TJCE, Sala Sexta, 4 de diciembre de 2003 -asunto C-448/01-), no parece posible negarle la libertad de elegir la fórmula de distribución de los puntos.”

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución 542/2015, de 12 de junio

Fórmulas que reducen significativamente los márgenes entre las ofertas más caras y las más económicas

“B.- Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las fórmulas de valoración de la oferta económica en la Resolución 906/2014, cuyos postulados –que no coinciden en su integridad con la postura asumida por la Junta Consultiva de Aragón- habremos hoy de reiterar.

...

C.a.- Así las cosas, expuesta nuestra postura general sobre el tema, es hora de analizar la concreta fórmula empleada en el Pliego, descrita en el ordinal noveno de los antecedentes de hecho de la presente Resolución.

Al respecto, comparte este Tribunal las tesis de la recurrente, pues **la fórmula matemática elegida apenas tiene capacidad alguna para discriminar las ofertas económicas**, toda vez que, al ser el denominador de la fracción superior sólo en una unidad al numerador, la cifra a multiplicar por 51 (número máximo de la puntuación asignada a este criterio) es, ya con un porcentaje de baja de 3'01 %, superior a 0'9. **Ello se traduce en que las diferencias económicas entre las ofertas se reflejan en diferencias mínimas en la puntuación, moviéndose ésta en una horquilla mínima**, que, a partir de una baja del 3%, apenas supera los cinco puntos y que, desde una baja del 5%, no llega a los dos de diferencia.

Es obvio que la fórmula elegida no puede tenerse por la idónea para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, desde el momento en que desincentiva cualquier baja en el precio de licitación que supere los 3 puntos de diferencia y que, desde luego, desaconseja las que exceden de 5. Impide así a la Administración aprovecharse eficazmente de la competencia entre los licitadores, al tiempo que obstaculiza que éstos puedan pujar eficazmente por la adjudicación del contrato.

Es claro, con arreglo a lo expuesto, el apartado 7.3.2 **infringe lo prevenido en los artículos 1 y 150, en la medida en que la fórmula elegida no es apta para buscar la oferta económicamente más ventajosa a la que se le debe adjudicar todo contrato sometido al TRLCSP**.

C.b.- Aunque lo anterior es ya suficiente para estimar el recurso, conviene detenernos en una reflexión adicional, que da cuenta de la gravedad de las consecuencias que acarrea el empleo de la fórmula como la contemplada en el Pliego.

Y es que, dada la **escasa capacidad de diferenciación de la fórmula en cuestión**, en la práctica los puntos en liza en la oferta económica no son en realidad 51, sino que, a la postre, no llegan a 20, desde el momento en que basta una baja del

1'5% para obtener 35'30 puntos, lo que es casi tanto como puntuar la mera presentación de proposiciones, (práctica que, como hemos visto, es rechazada por el Tribunal de Cuentas).

En esa tesitura, y aunque formalmente no sea así, de hecho los criterios de selección sujetos a un juicio de valor tienen una ponderación superior a la atribuida al precio de la oferta, ya que, frente a los 49 puntos de los primeros, los que realmente se le asignan al segundo son inferiores a la veintena. Es cierto que ello es algo permitido por nuestro Ordenamiento, pero no lo es menos que, en esa hipótesis, es obligada, con arreglo al artículo 150.2 TRLCSP, la intervención de un comité de expertos o de un organismo especializado que, huelga decir, no se prevé en el caso que hoy analizamos.

Se llega así a un escenario cuando menos cercano al concepto de fraude de ley del artículo 6.4 CC, pues, a la postre, y con la cobertura de una ecuación matemática aparentemente inocua, la licitación se hace depender en buena medida de criterios puramente subjetivos que vienen a tener más peso del que se afirma y sin rodearse de las precauciones que el Ordenamiento exige. Conclusión que no se ve enervada por el hecho de que la finalidad que haya perseguido el Excmo. Ayuntamiento pueda ser digna de consideración (asegurar la seriedad de las ofertas), toda vez que, como es sabido, el fraude de ley no requiere ni siquiera intención o conciencia de burlar aquélla (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala I, de 20 de mayo de 1988 –Roj STS 10592/1988-).

C.c.- Frente a las consideraciones anteriores no pueden prevalecer las alegaciones del órgano de contratación ni de CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., que han justificado la fórmula elegida en la necesidad de evitar ofertas con valores anormales y desproporcionados.

Esta posición no es compartida por este Tribunal. Por lo pronto, nuestro Ordenamiento contempla un cauce específico para hacer frente a dichas ofertas, y ése no es otro que la fijación en los Pliegos de umbrales para considerar que una proposición no puede ser cumplida (artículo 152 TRLCSP). La ecuación o regla que se emplee con el propósito de valorar el criterio del precio debe servir ante todo para identificar, en unión de los restantes criterios de adjudicación, a la oferta económicamente más ventajosa, y no a juzgar acerca de la viabilidad de la misma.

Ciertamente, consideramos que **es posible utilizar fórmulas que se traduzcan en una función no lineal**, de manera que no se siga una regla de proporcionalidad absoluta entre baja y puntuación obtenida, pues, a fin de cuentas, el factor ahorro no tiene siempre la misma importancia, especialmente cuando se alcanzan determinados niveles. Sin embargo, en el caso que hoy se somete a nuestra consideración, la distribución de los puntos carece de toda explicación razonable, pues otorga un tratamiento virtualmente idéntico a licitadores que hayan podido formular bajas de muy diverso alcance.

D.- A la vista de lo expuesto, se impone la estimación de la impugnación, **anulando el apartado 7.3.2 del Pliego de cláusulas administrativas particulares y, con él, de todo el proceso de licitación**, que no puede subsistir a la anulación de uno de los criterios de adjudicación según viene reiterando este Tribunal (Resoluciones 906/2014, 421/2014, 629/2013, 207/2013, 180/2013, 173/2013, 97/2013), con base en la jurisprudencia comunitaria (cfr.: Sentencia TJCE, Sala Sexta, de 4 de diciembre de 2003 –asunto C448/01-).”

Informe 4/11, de 28 de octubre de 2011 de la JCCA

A partir del artículo 134 de la LCSP (actual 150 del TRLCSP) en cuanto al precio se refiere, **ha de recibir la mejor puntuación aquella proposición admitida de precio más bajo**, toda vez que la oferta económicamente más ventajosa, será la que cumpla tal característica. Es decir, la JCCA considera necesario, en todo caso, que *“no puede atribuirse a las proposiciones admitidas una valoración de la que resulte que la oferta más baja no obtiene la puntuación más alta, y consecuentemente sean mejor ponderadas ofertas que tengan un precio mayor que cualquiera de las restantes ofertas que se sitúen por debajo de la misma o dicho de otra forma la oferta más baja ha de ser la que, en cuanto al precio, reciba la mayor puntuación”*.

Informe 8/2009, de 29 de octubre de 2009 de la JSCA de la Generalitat Valenciana

Sobre la valoración del criterio precio en caso distinto de la adjudicación con único criterio, el de precio más bajo, y su valoración sobre la media de las ofertas, la JSCA de la Generalitat ya se ha pronunciado con anterioridad en Dictamen 1/2001, de 21 de mayo de 2001, concluyendo que **la valoración sobre la media de las ofertas no es un criterio económico**, pues da lugar a que ofertas más económicas alcancen peor puntuación que ofertas más caras a medida que se alejan de la media (Apartado 5 del Informe).

Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, Informe 6/2014, de 3 de marzo.

Asunto: Posibilidad de establecer fórmulas en la ponderación del criterio precio que no asignen necesariamente la totalidad de la puntuación prevista a la oferta de menor precio.

«El Departamento de... utiliza con carácter general para valorar el precio de las ofertas en los contratos que licita una fórmula, que denominamos “proporcional corregida”, y que asigna cero puntos a la oferta a tipo de licitación y el máximo establecido para el criterio a la oferta de menor precio, pero solo en el caso de que la baja de esa mejor oferta respecto al tipo de licitación supere un umbral predeterminado. Si la oferta de menor precio no supera ese umbral se entiende que no supone una mejora significativa del precio del contrato y se le asigna la mayor puntuación, pero no la máxima posible para el criterio. La expresión matemática de esta fórmula es la siguiente:

$$Vi = \frac{Bi}{\text{Max}(Bs, Bmax)} \times Vmax$$

Donde:

Vmax: Puntuación máxima a otorgar por el criterio precio.

Bs: Baja significativa, valor determinado en el PCAP de cada contrato, y que oscila entre el 2 y el 5%.

Vi: Puntuación o valoración otorgada a cada oferta.

Bmax: Baja máxima de entre las presentadas a la licitación.

Bi: Baja correspondiente a cada oferta (i).

Max (Bs, Bmax): Representa el valor máximo de entre los dos indicados

....

b) Una alternativa sencilla que reparte todos los puntos es aquella que otorga 0 puntos al presupuesto de licitación y la puntuación máxima a la oferta más barata, resultando de una simple proporción con las bajas ofertadas. La expresión matemática de esta fórmula es la siguiente:

$$Vi = \frac{Bi}{Bmax} \times Vmax$$

Pero esta función presenta algunos inconvenientes cuando todas las proposiciones que se presentan ofrecen bajas muy pequeñas, y por tanto la baja máxima obtenida es también muy pequeña. En este caso singular, el denominador de la expresión se hace muy pequeño y por tanto la pendiente de la función es muy alta, otorgando diferencias de puntuación excesivas para diferencias económicas muy poco significativas. Por ejemplo, en un concurso que da 50 puntos al criterio precio, con un importe de licitación de 100.000 euros y cuatro licitantes de los que uno oferta al tipo y los otros tres con bajas del 0,3%, 0,8% y 1,0%, aplicando esta fórmula proporcional simple asignaríamos 0, 15, 40 y 50 puntos a bajas de cero, 300, 800 y 1.000 euros, respectivamente. Parece lógico considerar que las diferencias económicas son demasiado pequeñas como para otorgarles tanta diferencia de puntos. Las mismas ofertas valoradas con la fórmula proporcional corregida obtendrían 0, 3, 8 y 10 puntos.

...

Se indica, en esta Sentencia (de 16 de septiembre de 2013, asunto T-402/06) del TJUE —que refunde toda la doctrina del Tribunal sobre esta cuestión—, que «*procede recordar que, si bien el artículo 36, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/50, sobre los contratos públicos de servicios –y, de manera análoga, el artículo 30, apartado 1, letra b), de la Directiva 93/37, sobre los contratos públicos de obras– deja a la entidad adjudicadora la elección de los criterios de adjudicación del contrato que pretenda aplicar, esa elección sólo puede recaer en criterios dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente (véase, en este sentido, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, C-513/99, Rec. p. I-7213, apartado 59, y la jurisprudencia allí citada). Pues bien, la oferta más ventajosa económicamente puede definirse como aquella entre las diferentes ofertas realizadas que presenta la mejor relación entre la calidad y el precio, teniendo en cuenta los criterios justificados por el objeto del contrato.*

....

Es decir, la finalidad del sistema de ponderación y consiguiente puntuación es preservar la nota de la mejor relación calidad/precio. Lo que significa que la oferta de precio más baja no siempre resulta la mejor ni, por ello, la más eficiente. Sin olvidar que una incorrecta parametrización de un criterio, puede falsear la finalidad de la licitación.

III. La ponderación y asignación de puntuación en los criterios de adjudicación evaluables de forma automática. El criterio precio.

... los criterios tendrán una concreta ponderación, ... que conduzcan a que el mejor precio —o criterio que se valore— tenga siempre la mejor puntuación. Es decir, las ofertas se valoran con modelos proporcionales que **asignan la mejor puntuación al mejor precio, o al mejor criterio a valorar. Lo que no implica que sea necesario, ni conveniente en todo caso, asignar toda la puntuación del criterio en cuestión.**

... El criterio precio es ordinario en todas las licitaciones, al entenderse que es consustancial al propio concepto de «oferta económicamente más ventajosa».

...

El Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 4/11, de 28 de octubre de 2011, concluía que, en todo caso, en cuanto se refiere al precio del contrato, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, al fijar el procedimiento de valoración, no puede atribuirse a las proposiciones admitidas una valoración de la que resulte que la oferta más baja no obtiene la puntuación más alta, y consecuentemente sean mejor ponderadas ofertas que tengan un precio mayor que cualquiera de las restantes ofertas que se sitúen por debajo de la misma, o dicho de otra forma; **la oferta más baja ha de ser la que, en cuanto al precio, reciba la mayor puntuación.**

De todo lo argumentado, se puede extraer la conclusión de que **la ponderación de los criterios que se contiene en los pliegos fija la horquilla máxima que se puede obtener en la valoración del criterio, que se determinará conforme a criterios proporcionales previamente conocidos, pero que no es necesario, ni condición sine qua nom, la asignación de todos los puntos de un criterio —y mucho menos de solo el criterio precio— al que realiza la mejor oferta. Y ello porque tal posibilidad puede suponer una adulteración del sistema diseñado para decidir cuál es la «oferta económicamente más ventajosa».**

...

Por todo lo antepuesto, esta Junta entiende que la opción de asignar toda la puntuación no puede ser considerada de aplicación universal a toda licitación, ni que esa regla es la exigida por la Cámara de Cuentas de Aragón en el sentido de que en todos los casos la baja máxima deba obtener toda la puntuación, pues lo que critica el órgano de control en sus informes es que obtengan puntuación ofertas coincidentes con el tipo de licitación, alterando de esta forma la ponderación dada al precio. No se comparte, en consecuencia, el fundamento de que la no asignación de la puntuación máxima a la oferta más baja es contraria al principio de economía en la gestión de fondos públicos, ya que no se hace un reparto proporcional de la totalidad de los puntos. Es más, puede suceder todo lo contrario, ya que la eficiencia debe realizarse no desde la óptica estricta del precio, sino de la relación calidad precio, que se altera en el caso de asignar todos los puntos a la más barata pues incrementa indebidamente —por mor de la proporcionalidad—, la diferencia existente entre ofertas, lo que puede contaminar el sistema y laminar la puntuación obtenida en otros criterios.

Dependerá del sistema de medición que se utilice. Así, escasas diferencias de precio supondrán escasas diferencias de asignación de puntos y se mantendrá la neutralidad del criterio en su aplicación integral. La opción de «**saciamiento**» de la puntuación en el criterio precio con fórmulas distintas no resulta una técnica correcta de asignación de puntos, pues distorsiona, por sí, la función de ponderación objetiva de los criterios con un límite de horquilla y su sistema de proporcionalidad. Lo que puede conducir, en palabras del TJUE, en la citada Sentencia de 16 de septiembre de 2013, a que licitadores más competitivos se encuentren en una situación de competencia «irracional». Salvo que así se exprese en el pliego y se motive adecuadamente, **hay que considerar no idónea la práctica de otorgar todos los puntos a la oferta más barata**, por los mismos motivos que para los criterios técnicos, tal y como se afirma en nuestro Informe 16/2013: *«al producir un distanciamiento entre ofertas técnicas, mayor cuanto menor es la calidad de las mismas, pudiendo desvirtuar el resultado de la aplicación de los criterios no sometidos a juicio de valor. Además, tal opción implica de hecho un mayor peso de los criterios objetivos sobre los criterios subjetivos, por lo que es previsible que los licitadores adopten comportamientos de riesgo, realizando mayores bajas ya que la oferta económica (criterio objetivo principal) aportará cualitativamente puntuaciones más altas que el resto de los criterios de valoración».*

En todo caso, **tampoco sería correcta la opción de fijar un umbral económico a partir del cual la rebaja del importe ofertado no suponga obtener más puntuación**; ni la de asignar la misma puntuación a la oferta más barata y a otras ofertas; o aquella en la que a partir de cierto umbral las diferencias de puntuación obtenidas por el elemento precio sean insignificantes. Y ello porque, lógicamente, se incumple la regla de ponderación proporcional y se limita la economía de escala de las proposiciones, lo que contamina el fin de adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa.

Tampoco sería admisible la fórmula que prevé otorgar puntuación a las bajas nulas, ya que existirá menos diferencia de puntos entre su oferta y la de un competidor con una baja mayor; en el caso de la fórmula lineal, la pendiente de la recta de puntuación es menor, de modo que el número de puntos otorgados por incremento en la baja será menor.

...

III. CONCLUSIONES

I. La asignación de la puntuación del criterio precio debe realizarse mediante sistemas proporcionales puros, sin que sea necesario agotar toda la puntuación posible en aquellos supuestos en que las bajas ofertadas por los licitadores sean inferiores al umbral previamente fijado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, por debajo del cual se entiende que las ofertas no suponen una mejora económica significativa, pues de otra manera se puede abocar a los licitadores a una situación de competencia «irracional».”

Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat, Informe 4 /2012, de 9 de mayo

“CONCLUSIONES

Quinta. Los criterios de valoración de las ofertas, además de estar directamente vinculados al objeto del contrato, deben servir obligatoriamente para determinar la oferta económicamente más ventajosa de entre las presentadas y, en consecuencia, también su respectiva ponderación o valoración individual debe guardar relación y proporción con el valor real o la ventaja económica que aportan los elementos que se valoran en cada uno de ellos. En el caso de las mejoras o variantes que puedan presentar los licitadores, además de cumplir los requisitos anteriores, debe especificarse en el pliego y en el anuncio de licitación sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.”

IV. Sindicatura

Criterios generales

a) Aspectos generales

El criterio precio, sin ser evidentemente el único factor a considerar, debería ser configurado como un criterio de adjudicación relevante en la mayor parte de las contrataciones que se realicen mediante procedimiento abierto.

Su carácter objetivo (matemático), otorga al procedimiento de contratación un alto grado de transparencia y de imparcialidad en el específico proceso de selección de los licitadores, por lo que la decisión de su total exclusión o la de otorgarle únicamente una mínima repercusión como criterio de adjudicación en un concurso, debería ser excepcional y encontrarse suficientemente justificada por el órgano de contratación. *(informe 760 TCu, pag 28)*

En cuanto a la cuestión relativa a cuál debería ser la ponderación adecuada a atribuir al factor precio, se trata de una cuestión que deberá ser analizada y justificada por el órgano de contratación en función de las características y particularidades propias de cada tipo de contrato. En cualquier caso resultaría razonable que, en aquellos contratos celebrados por un mismo ente, que tuviesen similar objeto, la ponderación otorgada al factor precio fuera homogénea. *(informe 760 TCu, pag 28)*

La ponderación del criterio precio y de resto de criterios (especialmente de los cuantificables mediante fórmulas), y su forma de calcular las ponderaciones, debe guardar una cierta **lógica y equilibrio**. Una incorrecta parametrización de un criterio, puede falsear la finalidad de la licitación. Por ejemplo, no sería razonable que a una diferencia del precio de 1.000.000 euros entre dos ofertas se le concediese 5 puntos y, paralelamente, una mejora de 150.000 euros obtuviese 20 puntos.

La oferta económica debe valorarse de acuerdo con una fórmula o fórmulas matemáticas que deberán especificarse en el pliego:

- Dicha fórmula o fórmulas matemáticas deben posibilitar que obtengan una puntuación superior las ofertas que propongan un precio inferior y una puntuación inferior aquellas que propongan un precio superior. No son admisibles fórmulas que, por ejemplo, dan la máxima puntuación a la media de las ofertas.
- No es admisible la fórmula que otorgue puntuación a las bajas nulas. Es decir, las ofertas al tipo de licitación deben obtener cero puntos.
- No es admisible el establecimiento de umbrales de saciedad.

- La asignación de la puntuación del criterio precio debe realizarse mediante sistemas proporcionales, sin que sea necesario agotar toda la puntuación posible en aquellos supuestos en que las bajas ofertadas por los licitadores sean inferiores al umbral previamente fijado en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, por debajo del cual se entiende que las ofertas no suponen una mejora económica significativa.

Así, por ejemplo, si se puntúa con el valor máximo posible la oferta más barata, puede darse la máxima puntuación a una baja ínfima. Para evitarlo, cuando la oferta más barata sea inferior, por ejemplo, al 5%, se considera admisible que se establezca una fórmula que conceda la mitad de la puntuación máxima a aquella, y al resto de forma proporcional.

Si se utiliza una fórmula proporcional pura que sea función de la baja, quizá sea conveniente efectuar una recomendación para que se utilice algún factor corrector que evite la desproporción entre bajas y puntos obtenidos cuando aquellas son mínimas.

Ejemplos de fórmulas de proporcionalidad corregida pueden verse en el Informe 6/2014 de la JCCA de Aragón antes citado (primera fórmula) y en el caso C del ejemplo del apartado VI.

b) Insuficiente o inadecuada valoración de la oferta económica

Con bastante frecuencia los PCAP, al establecer los criterios de adjudicación, infravaloran de forma sistemática la importancia de los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas, y muy en particular la valoración de la oferta económica.

Este proceder es contrario a lo previsto en el artículo 150 del TRLCSP y no da adecuado cumplimiento al principio de economía y de selección de la oferta más ventajosa económicamente que se establecen como principios generales de contratación en el artículo 1 del TRLCSP.

Salvo casos excepcionales, debidamente justificados, el precio ofertado o la oferta económica debe tener un peso fundamental en la valoración de las ofertas, por ser el criterio objetivo y económicamente cuantificable que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores.

El incumplimiento de los citados principios generales de contratación se puede conseguir de varias formas:

De forma directa

Ponderando este criterio de forma minoritaria o muy minoritaria respecto de aquellos criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

Por ejemplo, si en un contrato fiscalizado no se tiene en consideración la oferta económica, no habría ninguna posibilidad de bajar el precio de licitación. En otros casos la oferta económica solo se pondera un 3% del total, o un 5%.

De forma indirecta

Utilizando mecanismos adicionales que, en la práctica y utilizados de forma combinada, reducen la mayoría de las veces de forma sustancial, a veces totalmente, la ponderación real de este criterio, haciendo que todo el peso de la valoración de las propuestas recaiga en los criterios que dependen de juicios de valor.

Entre estos mecanismos, que utilizados de forma individual o combinada, atentan contra los principios fundamentales de la contratación se pueden citar:

1º Utilización de fórmulas para la valoración de la oferta económica que introducen un abanico de dispersión mínimo entre las ofertas presentadas y no guardan la debida proporcionalidad entre ellas.

La fórmula económica no puede impedir que la importancia relativa concedida en el pliego a la oferta económica, en relación con los otros criterios de valoración previstos, sea efectiva. *Ejemplo: se desvirtúa la importancia relativa de la oferta económica, si se contempla una fórmula de valoración que hace muy difícil alcanzar la puntuación máxima y/o la puntuación mínima (0 puntos).*

Es frecuente la utilización de fórmulas para valorar las ofertas económicas que por su diseño, originan que el resultado de las valoraciones de las ofertas económicas arroje una dispersión muy baja, no estableciéndose una proporcionalidad razonable entre las bajas ofertadas y la puntuación obtenida, lo que en definitiva provoca como ya se ha señalado que no se dé cumplimiento adecuado a los principios

generales de contratación del artículo 1 del TRLCSP y dificulta, cuando no imposibilita, adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa económicamente para la administración.

Un ejemplo extremo se puede ver en un contrato fiscalizado, en el cual, a pesar de que la oferta económica estaba ponderada en el PCAP con 60 puntos, al aplicar las fórmulas establecidas en el PCAP todas las propuestas recibieron una valoración de cero puntos. Resultó adjudicatario una oferta que había realizado una baja de 100 euros, frente a bajas de hasta 500.000 euros.

Otro ejemplo del efecto que produce la utilización de fórmulas con poca dispersión, se vio en otro contrato fiscalizado (con valor estimado de 7 millones de euros), en el que la ponderación de la oferta económica en el PCAP es del 50%. Al aplicar la fórmula prevista, la mejor oferta presentada obtiene 50 puntos (con una baja del 10%) y la peor 46 puntos (con una baja del 2,5%), es decir solo hay un diferencial de 4 puntos asignados en la valoración del precio sobre los 50 posibles, no existiendo proporción entre las bajas y su puntuación.

En otro caso frente a una ponderación de la oferta económica de 40 puntos que recibe la oferta más económica, una oferta que no hubiera presentado baja alguna recibiría 38,3 puntos.

Este tipo de fórmulas hacen que en la práctica la importancia relativa real del criterio “oferta económica” sea muy inferior a su importancia teórica (50% o 60% del total en los ejemplos), desvirtuando su importancia relativa al no mantener la proporcionalidad entre los importes ofertados y la puntuación concedida, basculando la importancia real de los criterios de adjudicación hacia los dependientes de un juicio de valor.

2º Fijación indebida de **umbrales de saciedad** (se analiza con más detalle en MFSC-4826).

A veces se establecen limitaciones a la hora de valorar las ofertas económicas cuyas bajas exceden determinados límites fijados en el PCAP. El establecimiento de estos umbrales en algunos casos desvirtúa absolutamente la importancia relativa concedida en los criterios de adjudicación a la oferta económica.

Compartimos el criterio del Tribunal de Cuentas de que la fijación de umbrales de saciedad en la valoración de la oferta económica es contraria al principio de economía que debe informar el gasto público y que está fijado en el artículo 1 del TRLCSP.

3º Fijación de límites a las **bajas temerarias** cercanos al tipo de licitación (se analiza con más detalle en MFSC-4826).

Riesgo de auditoría

Los comportamientos señalados al valorar los criterios de adjudicación, muy generalizados, ocasiona que, en muchos casos, los criterios determinantes para la adjudicación de los contratos sean los que dependen de juicios de valor, que pueden conllevar un componente de discrecionalidad excesivo, lo cual atenta contra los principios generales de contratación del artículo 1 del TRLCSP y dificulta, cuando no imposibilita, adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa económicamente para la administración.

Además, mediante esta práctica, se consigue que indirectamente tengan más preponderancia los criterios sujetos a un juicio de valor, evitando la intervención de un comité de expertos, aspecto este preceptivo siempre que la puntuación que depende de juicios de valor predomine sobre la que realmente se puede obtener mediante criterios automáticos.

Procedimientos principales

Analizar los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP y, en su caso, en el anuncio de licitación, y los efectos de su aplicación práctica en las actas de la mesa de contratación y en los informes técnicos, así como en el acuerdo o resolución de adjudicación del órgano de contratación, de manera que permita asegurar el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública (artículo 1 del TRLCSP).

Verificar que la/s fórmula/s descrita/s en el PCAP y, en su caso, en el anuncio de licitación, no permite a los posibles licitadores conocer previamente cuál es la puntuación que pueden obtener, lo que podría degenerar en estrategias que lleguen a desvirtuar una correcta concurrencia.

Comprobar que en la aplicación de la fórmula utilizada para valorar la oferta económica no se han tenido en cuenta otros criterios que no hayan sido detallados previamente. Lo mismo respecto a la aplicación de la/s

fórmula/s utilizadas para valorar otros criterios distintos al precio cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas.

Comprobar que no se han establecido umbrales de saciedad.

Comprobar que las **fórmulas matemáticas** que valoran la oferta económica:

- Permiten, de una manera razonable, que la importancia relativa concedida en el pliego a la oferta económica, en relación con los otros criterios de valoración previstos, sea efectiva. Así, por ejemplo, se desvirtúa la importancia relativa de la oferta económica, si se contempla una fórmula de valoración que hace muy difícil alcanzar la puntuación máxima y/o la puntuación mínima (0 puntos).
- Posibilitan que obtengan una puntuación superior las ofertas que propongan un precio inferior y una puntuación inferior aquellas que propongan un precio superior.
- No desincentivan las bajas exageradas, pues para cumplir con esta finalidad el TRLCSP establece un mecanismo específico, que es el de las ofertas con valores anormales o desproporcionados (temeridad).
- Si resulta razonable la proporcionalidad mantenida, por las fórmulas matemáticas, entre la importancia de la baja presentada y la puntuación concedida. Es razonable no puntuar con el valor máximo posible la oferta más barata si ésta contiene una baja ínfima. Así, por ejemplo, no sería razonable puntuar con el valor máximo posible la oferta más barata, si la baja fuera mínima (5€ p.e.) y puntuar con cero puntos una oferta sin baja.
- Comprobar la correcta aplicación de las fórmulas matemáticas.

Ejemplos de informe

a) Criterios de adjudicación

La oferta económica **no tiene preponderancia** sobre los otros criterios de adjudicación dado que la puntuación máxima que se puede dar a la misma es de 30 puntos sobre 100, más 7 puntos atribuibles a criterios automáticos. Este motivo determinó la necesidad de intervenir un comité de expertos.

Combinando el criterio establecido para considerar una **baja como anormal o desproporcionada** y la **fórmula** utilizada para valorar el factor precio, que **tampoco incentiva las bajas**, resulta que es improbable que existan diferencias en las valoraciones superiores a los tres puntos (sobre 30). De hecho, la diferencia en los puntos atribuidos a la oferta económica entre la oferta más cara y la más económica presentada es de 0,92 puntos (sobre 30).

Por tanto, puede concluirse que los criterios de adjudicación y su forma de valoración desvirtúan la importancia real del factor precio a la hora de adjudicar el contrato.

a) Limite en los criterios económicos (umbrales de saciedad)

La fórmula utilizada para valorar la oferta económica establece un límite que desincentiva la presentación de ofertas más ventajosas, en particular una baja del 6% obtiene los 40 puntos máximos y una baja superior a ese límite no obtendría mayor puntuación.

Consideramos que no se deben utilizar estos umbrales de saciedad en la valoración de los criterios económicos, puesto que a través de ellos se está penalizando a las ofertas más beneficiosas económicamente.

Esta actuación está en contradicción con el artículo 150 del TRLCSP que establece la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y supone renunciar a priori y de forma automática a la obtención de una posible mayor baja o economía en el contrato, en contra del principio de economía y de eficiente utilización de los fondos públicos establecidos en el artículo 1 del TRLCSP.

a) Criterios evaluables mediante fórmulas matemáticas

Los criterios y fórmulas para valorar la oferta económica son poco claros y complejos, por lo que hubiera sido necesario la motivación de su conveniencia. Pero además su resultado, aplicado a las ofertas presentadas, es totalmente rechazable ya que las tres han obtenido una puntuación de cero, convirtiendo en totalmente irrelevante el único criterio objetivo.

Esta circunstancia es contraria a lo previsto en el artículo 150 del TRLCSP que establece la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y supone renunciar a priori y de forma automática a la obtención de una posible mayor baja o economía en el contrato.

Considerando que la oferta que ha resultado adjudicataria asciende a 1.780.952 euros (con una baja de 105 euros para los diez años del contrato), y que la oferta más económica asciende a 1.271.470 euros, ambas cifras IVA incluido, no parece que se haya dado adecuado cumplimiento al principio de economía y al de selección de la oferta más ventajosa económicamente que se establecen como principios generales de contratación en el artículo 1 del TRLCSP.

Ante este hecho, ni la propuesta de la mesa de contratación ni el acuerdo del órgano de contratación explican o motivan las razones de su decisión al valorar las ofertas. Simplemente aplican las fórmulas automáticamente, lo cual muestra su irracionalidad.

a) Valoración de la oferta económica

La fórmula utilizada para valorar el precio ocasiona que su **importancia relativa real sea muy inferior a su importancia teórica** (60% del total). En el ejemplo que figura en el PCAP, una oferta que no hubiera realizado baja recibiría 53,1 puntos sobre un máximo de 60 que recibiría la oferta más beneficiosa.

a) Límite a las bajas de precio valorables

La oferta económica no tiene preponderancia sobre los otros criterios de adjudicación dado que la puntuación máxima que se puede dar a la misma representa, teóricamente, solo 20 puntos sobre el total del 110.

Además se establece una limitación a las bajas, ya que no se valorarán bajas superiores al 10%.

La baja ponderación de la oferta económica, junto con la limitación a las bajas presentadas hace que su importancia, en la práctica, sea reducida, lo que va contra el principio de economía y de selección de la oferta más ventajosa económicamente. Este mecanismo está en contradicción con el artículo 150 del TRLCSP que establece la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y supone renunciar a priori y de forma automática a la obtención de una posible mayor baja o economía en el contrato, en contra del principio de economía y de eficiente utilización de los fondos establecidos en el artículo 1 del TRLCSP.

Compartimos el criterio del Tribunal de Cuentas en el sentido de que no se deben utilizar estos umbrales de saciedad en la valoración del criterio económico, puesto que a través de ellos se está penalizando a las ofertas más baratas de tal modo que, por debajo de ese determinado límite o umbral, aunque bajen el precio ofertado a la Administración, no obtienen una mayor puntuación.

a) Límites a la oferta económica

Las fórmulas utilizadas en los pliegos para valorar los aspectos mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de estas fórmulas y que se utilizan para valorar el importe anticipado por derechos de uso anticipados (cláusula 7.6, punto 1.1), el importe anual por derechos de uso (cláusula 7.6, punto 1.2) y coste de las obras de inversión (cláusula 7.6, punto 1.4), ponen unos límites que desincentivan la presentación de ofertas más ventajosas, por encima de los topes fijados.

Este mecanismo entra en contradicción con lo establecido en el artículo 150 del TRLCSP que establece la adjudicación del contrato a la oferta económicamente más ventajosa y supone renunciar a priori y de forma automática a la obtención de una posible mejor oferta, en contra del principio de economía y de eficiente utilización de los fondos públicos establecidos en el artículo 1 del TRLCSP.

a) Criterios objetivos que dependen de una fórmula

La fórmula utilizada para valorar el precio de la oferta económica hace que en la práctica se reduzca su ponderación respecto de la teórica. En el caso analizado una oferta que no hubiera realizado baja alguna recibiría 38,3 puntos sobre un máximo de 40 que recibe la oferta más beneficiosa, lo que minimiza la importancia de este criterio.

El segundo componente de los criterios objetivos se refiere a las "mejoras cuantificadas". Vista la composición de estas mejoras expuestas de forma concreta y detallada en el PPT, se llega a la reflexión de que sería más razonable incluirlas entre las exigencias mínimas del servicio a prestar. Tres de los cuatro licitadores obtienen la máxima puntuación (25 puntos).

En definitiva, la fórmula utilizada para valorar el precio y el mecanismo de mejoras cuantificadas ocasiona que la importancia relativa real de los criterios que pueden valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de fórmulas sea muy inferior a su importancia teórica (60% del total).

a) Criterios evaluables de forma automática

Los criterios de adjudicación evaluables de forma automática están redactados de forma que **en la práctica carecen de toda preponderancia** en el mecanismo de adjudicación, tal como puede comprobarse en el resultado de la licitación:

- De las diez ofertas presentadas, nueve obtienen el máximo posible esto es, 41 puntos sobre los 44 posibles, implicando que la adjudicación del contrato se haya decidido en función de la valoración de los criterios basados en juicios de valor, en clara contradicción con lo establecido en el artículo 150.2 del TRLCSP.
- Ninguna empresa ha realizado baja en el precio, ya que una bajada de 300.000 euros (máximo valorado) concedía 3 puntos, pero sin embargo asumir los gastos de honorarios y dirección de obra por importe de 81.511,06 euros concedía 25 puntos. La **desproporción** es evidente y todos los licitadores han obtenido la máxima puntuación por este concepto, que representa un 7% del precio de licitación.

V. Informes del Tribunal de Cuentas

El TCu ha venido señalando en sus informes como contrarias al principio de economía en la gestión de recursos públicos:

- las fórmulas que atribuyen mayor puntuación a las ofertas que no sean las más económicas como **cuando se tiene en cuenta la relación de la oferta con la baja media** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 958 –pág. 77-, nº 1011 –pág. 128-),
- **las que establecen umbrales de saciedad, más allá de los cuales los licitadores no perciben una puntuación superior** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 889 –pág. 101-, nº 942 –pág. 31- y nº 955 –pág. 209-),
- **las que reducen significativamente los márgenes entre las ofertas más caras y las más económicas** (cfr.: Informes del Tribunal de Cuentas nº 1009 –pág. 88-, nº 1031 –página 107-),
- **las que magnifiquen diferencia económicas mínimas** (cfr.: Informe de Tribunal de Cuentas nº 1011 - págs. 121, 211-212, 280-) o,
- **las que supongan atribuir una puntuación a todo licitador por el mero hecho de presentar oferta** (cfr.: Informe del Tribunal de Cuentas nº 839 –pág. 118-)
- **la baja ponderación del criterio precio.**

Informe de Fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de la Rioja, Ejercicio 2012 (Informe 1062)

a) Criterios para la adjudicación de los contratos

b.1) Criterios para la valoración de los **precios** de las ofertas

- Para la valoración del precio de las ofertas, el PCAP del contrato de obras en el espacio superior y tramo norte de la muralla del recinto fortificado de San Vicente de la Sonsierra, estableció un baremo de 20 sobre un total de 100 puntos, **sin que se justificara en el expediente la existencia de circunstancias que motivaran esta reducida ponderación.**

Esta observación también afecta al contrato número 12 del Anexo, adjudicado por el Ayuntamiento de Calahorra, en cuyo PCAP el criterio del precio tuvo una ponderación específica de 15 sobre 100 puntos.

- En los PCAP de los contratos números 17 y 19 a 25 del Anexo, formalizados por el Ayuntamiento de Logroño, se estableció una fórmula para la valoración de los precios de las ofertas según la cual a todas las ofertas con bajas superiores a 5 puntos porcentuales con respecto a la baja media de las presentadas se les otorgaba una puntuación igual, con independencia de sus importes. Esta cláusula, al prever un límite fijo e invariable por debajo del cual no se otorgaba puntuación y, por tanto, **establecer umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas económicas, no resultó conforme al principio de economía en la gestión de fondos públicos ni al de adecuación del precio al mercado previsto en el artículo 87.1 del TRLCSP.**

III. CONCLUSIONES

Del análisis de los resultados del examen de los contratos fiscalizados, se extraen las siguientes conclusiones:

Adjudicación de los contratos (subepígrafe II.3.1.11)

- 1.3 En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, **las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas** al otorgarse una escasa relevancia al mismo, al preverse su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas, o al establecerse unas presunciones de las bajas con valores anormales o desproporcionados no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos, habiéndose producido, en algún caso, la exclusión indebida de ofertas. Todo ello podría haber redundado, asimismo, en un encarecimiento de los precios de estos contratos.

VI. Ejemplo numérico

La dificultad de recomendar un sistema concreto o fórmula concreta para valorar la oferta económica, más allá de unos criterios generales, tiene una explicación sencilla si se analiza con un ejemplo.

De los 100 puntos totales se atribuyen 60 al precio y 40 a las mejoras.

Si las mejoras alcanzan una valoración de 75.000 euros se concederán los 40 puntos. Los puntos se atribuirán proporcionalmente a su valoración.

- A. Una de las fórmulas más utilizadas es la siguiente:

$$\text{Puntos de la oferta } i = M \times P_m / P_i$$

Donde: P es el tipo de licitación

P_m es el precio más bajo ofertado

P_i es el precio ofertado por licitador i

M son los puntos totales atribuibles a la oferta económica

- B. Otra de las fórmulas posible es la siguiente:

$$\text{Puntos de la oferta } i = M \times B_i / B_m$$

Donde: P es el tipo de licitación

B_m es la baja mayor

B_i es la baja hecha por licitador i

M son los puntos totales atribuibles a la oferta económica

- C. Otra fórmula, admitida por la doctrina, consiste en utilizar fórmulas no lineales, que pueden no atribuir todos los puntos previstos al precio si no se alcanzan determinados límites. Es una fórmula de **proporcionalidad corregida**.

Por ejemplo, si la baja máxima no supera el 5% los puntos se distribuyen linealmente pero divididos por tres. Si la baja máxima supera el 5% pero no supera el 10%, los puntos se distribuyen linealmente pero solo dos tercios. Si la baja máxima supera el 15% se distribuyen linealmente todos los puntos.

Vamos a ver los resultados con un ejemplo numérico:

Presupuesto		750.000		Puntos		60	
<i>Dispersión de bajas razonable</i>							
Fórmula							
Oferta	Precio	Baja		A	B	C	
A	750.000	0	0,0%	44	0	0	
B	720.000	30.000	4,0%	46	9	9	
C	630.000	120.000	16,0%	52	36	36	
D	550.000	200.000	26,7%	60	60	60	
Presupuesto		750.000		Puntos		60	
<i>Poca dispersión, con bajas</i>							
Fórmula							
Oferta	Precio	Baja		A	B	C	
A	590.000	160.000	21,3%	57	51	51	
B	580.000	170.000	22,7%	58	54	54	
C	570.000	180.000	24,0%	59	57	57	
D	560.000	190.000	25,3%	60	60	60	
Presupuesto		750.000		Puntos		60	
<i>Poca dispersión y pocas bajas</i>							
Fórmula							
Oferta	Precio	Baja		A	B	C	
A	750.000	0	0,0%	58	0	0	
B	745.000	5.000	0,7%	58	12	4	
C	735.000	15.000	2,0%	59	36	12	
D	725.000	25.000	3,3%	60	60	20	
Presupuesto		750.000		Puntos		60	
<i>Dispersión y bajas moderadas</i>							
Fórmula							
Oferta	Precio	Baja		A	B	C	
A	750.000	0	0,0%	54	0	0	
B	720.000	30.000	4,0%	56	24	16	
C	700.000	50.000	6,7%	58	40	27	
D	675.000	75.000	10,0%	60	60	40	

Comentarios

a) Si se utiliza una fórmula de proporcionalidad simple siempre se produce un mayor abanico en las puntuaciones si los cálculos se realizan sobre la cifra de bajas (B) que si se calculan sobre los precios ofertados (A).

b) Si los cálculos se realizan sobre la cifra de precios (A) se sobreponderan mucho las bajas mínimas o nulas.

Incluso aunque haya un porcentaje de baja importante el abanico de puntos no refleja debidamente el “esfuerzo” realizado por la oferta más económica respecto de otra que apenas ha realizado baja.

El resultado es que la ponderación de la oferta económica va a quedar mucho más diluida en el conjunto de criterios puesto que la diferencia de puntos entre la mejor y la peor oferta solo ha sido de tres puntos, lo cual seguramente va a ser irrelevante a la hora de la adjudicación.

Los sistemas (A) que otorgan puntos a ofertas sin baja, no son aceptables.

c) Si el abanico de las bajas es pequeño, si el cálculo de la puntuación se realiza sobre los precios ofertados la dispersión de puntuación es mínima.

d) El sistema B concede una excesiva dispersión de puntos cuando las bajas son pequeñas.

En estos casos, aunque no puede afirmarse que no sean conformes con la normativa, debe recomendarse que se utilice algún sistema que corrija esa distorsión.

e) El problema anterior (pocas bajas con poca dispersión, y gran dispersión de puntos) de poca proporcionalidad entre las bajas ofertadas y los puntos concedidos, puede matizarse limitando la puntuación otorgada por tramos mediante algún sistema de **proporcionalidad corregida** (caso C).

El establecimiento de unos factores correctores de la proporcionalidad estricta debe motivarse en el expediente (como cualquier criterio de adjudicación), entre otras cuestiones se explicarán las razones por las que se establecen "n" tramos de valoración y sus límites.

La razón por la que se establecen estos umbrales que reducen la puntuación concedida es porque se considera que por debajo de los mismos las ofertas no suponen una mejora económica significativa y debe corregirse la puntuación.

f) Solo en el caso C existe proporcionalidad entre la puntuación dada a la mejora (40) y la puntuación dada a una baja por el mismo importe.

g) Resumiendo: de las tres fórmulas vistas en este **ejemplo**, la A no es aceptable puesto que concede puntos a bajas nulas, la B es aceptable pero en algún supuesto presenta distorsiones por poca proporcionalidad entre bajas y puntuación, en estos casos debe recomendarse que se utilice algún factor corrector de esa distorsión, finalmente la C es la que presenta un mayor grado de cumplimiento con los principios generales de contratación en todas las circunstancias.