



## **Expediente 113/18**

**Materia: Identificación de ofertas anormalmente bajas cuando existen criterios de adjudicación sometidos a un juicio de valor.**

### **ANTECEDENTES**

El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de San Martín de la Vega dirigió inicialmente un escrito de consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en materia de contratación pública en los términos que más adelante se reproducen. Esta Junta Consultiva remitió la solicitud a la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado por entender que este órgano es el competente para resolver la consulta planteada.

Desde esta Junta Consultiva se solicitó del Ayuntamiento la confirmación de su interés en la formulación de la consulta, el cual, mediante escrito de su Alcalde ratificó su interés en la emisión del correspondiente informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en los términos formulados en el escrito inicial, del siguiente tenor:

*“En el Ayuntamiento de San Martín de la Vega nos encontramos ante la redacción del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares para la licitación de un contrato de servicio de mantenimiento de fuentes ornamentales en el dominio público local, mediante un procedimiento abierto simplificado con varios criterios de adjudicación.*



*De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.2 b) LCSP en el PCAP se establece que para la identificación de las ofertas que se encuentren incursas en presunción de anormalidad se aplicará lo establecido en el artículo 85 de Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debiendo en su caso, seguirse la tramitación prevista en el artículo 149 de la LCSP. Dicha baja se calculará respecto al presupuesto de mantenimiento preventivo y respecto al presupuesto de mantenimiento correctivo, de forma independiente.*

*Los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP para la adjudicación del contrato son los siguientes:*

*1. CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE CIFRAS Y PORCENTAJES. (Hasta 100 puntos)*

*Para los trabajos de mantenimiento preventivo se puntuará la oferta económica: Hasta 60 puntos.*

*Para los trabajos de mantenimiento correctivo se puntuará la oferta económica: Hasta 40 puntos.*

*2. CRITERIOS SUJETOS A UN JUICIO DE VALOR. (Hasta 25 puntos)*

*Memoria descriptiva de la actuación: Se presentará una memoria técnica de la ejecución del contrato como máximo de 20 páginas en formato A4, sin ningún tipo de Anexo y numeradas, con la descripción de la ejecución del contrato, siguiendo las pautas marcadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, con el contenido adecuado para poder valorarse de la siguiente manera:*

---



o *Manual de mantenimiento recogiendo detallando las actuaciones incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas: hasta 25 puntos.*

o *Organigrama del servicio, medios a emplear y planificación de visitas: hasta 5 puntos.*

*Se procederá al rechazo de las proposiciones de las que se desprenda en la memoria técnica presentada:*

- *Incumplimiento de las especificaciones de los Pliegos o de las Normas, Reglamentos e Instrucciones vigentes que resulten de aplicación al objeto del contrato.*
- *Planteamientos técnicamente inviables o defectuosos.*

## **CONSULTA**

*El artículo 149.2.b) LCSP establece que cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.*

*La Resolución de 25 de julio de 2018, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de julio de 2018, por el que se da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos en el ámbito de los*



*contratos del sector público y encargos a medios propios, en su apartado cuarto.1.1.A). g) establece que cuando se prevea la utilización de varios criterios de adjudicación o de un único criterio distinto del precio, que el pliego de cláusulas administrativas particulares o el documento descriptivo establece los parámetros objetivos para identificar las ofertas anormalmente bajas.*

*Por todo lo anteriormente expuesto (...) se formula consulta sobre los parámetros objetivos para permitir las ofertas anormales cuando existen varios criterios de adjudicación, en particular:*

*1.- Cuando en el PCAP estén previstos varios criterios de adjudicación, criterios objetivos y criterios sujetos a juicio de valor, ¿los parámetros objetivos para permitir identificar una oferta anormal deben establecerse tanto para los criterios objetivos como para los sujetos a juicio de valor?*

*2.- En caso de que dichos parámetros objetivos deban establecerse también para los criterios sujetos a juicio de valor, en el caso que nos ocupa (memoria descriptiva), ¿qué requisitos debe cumplir dicho parámetro objetivo para cumplir la legislación vigente, sin "reconvertir" dicho criterio subjetivo en objetivo?*

### **CONSIDERACIONES JURIDICAS.**

1. El Ayuntamiento de San Martín de la Vega formula ante esta Junta Consultiva dos cuestiones en relación con la previsión en los pliegos de los criterios objetivos que permiten identificar una oferta como anormalmente baja. Se refiere en particular a los procedimientos de contratación en los que



se prevean varios criterios de adjudicación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Este precepto establece lo siguiente:

*“Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, se estará a lo establecido en los pliegos que rigen el contrato, en los cuales se han de establecer los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, referidos a la oferta considerada en su conjunto.”*

2. Sobre la primera de las cuestiones, esto es, si los parámetros objetivos que permiten identificar la anormalidad de una oferta deben extenderse a todos los criterios de adjudicación, incluyendo los dependientes de un juicio de valor, esta Junta Consultiva entiende que es necesario partir del hecho de que de acuerdo con el artículo 149.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, es obligatorio que los pliegos de los contratos recojan los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

Ahora bien, cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, incluyendo los dependientes de un juicio de valor, no resulta necesario con arreglo al artículo 149.2 b) que los parámetros objetivos se establezcan respecto de todos los diferentes criterios de adjudicación, sino que es posible que se limiten sólo a varios de ellos (cuando el resto de los criterios no se consideren relevantes a los efectos de determinar la temeridad) y siempre



que se cumpla escrupulosamente la exigencia del precepto citado con anterioridad, de modo que los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal, deben quedar referidos a la oferta considerada en su conjunto.

Esta conclusión obedece a las siguientes razones:

- La ley separa claramente los casos en que el único criterio de adjudicación sea el precio del artículo 149.2 a) de los casos en que se utilice una pluralidad de criterios de adjudicación. En el primero se hace una remisión reglamentaria de carácter supletorio mientras que en el segundo se acude a los pliegos y a una serie de parámetros objetivos de obligatoria mención al efecto.
- Esta distinción exige que la respuesta que se dé a ambos supuestos no sea coincidente en el pliego, razón por la cual no parece lógico que los criterios para valorar la anormalidad de la proposición se limiten sólo al criterio del precio.
- Siendo esto así, no existe impedimento legal alguno para que se establezcan parámetros objetivos que afecten a criterios dependientes de un juicio de valor. La finalidad que persigue la norma que sujeta a una presunción de anormalidad a determinadas proposiciones de los licitadores no es otra que la de garantizar que aquéllas son viables en cuanto a su ejecución en caso de resultar adjudicatarias. Resulta evidente que la condición extremadamente baja del precio puede producir esta circunstancia, pero también es cierto que la oferta puede



convertirse en inviable, por ejemplo, como consecuencia de una propuesta inasumible desde el punto de vista técnico.

- Por tanto, la valoración de viabilidad de la oferta, en el caso de diferentes criterios de adjudicación, debe referirse a varios de ellos, los más relevantes y que permitan tener una visión objetiva y completa del problema de la viabilidad del cumplimiento del contrato.
- Finalmente, si esa visión de conjunto se refiere a una licitación en la que tienen un peso relevante los criterios sujetos a un juicio de valor, por ejemplo en el aspecto técnico o de calidad de la proposición, no cabe duda de que el mandato expreso del legislador de referir los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal a la oferta considerada en su conjunto exige incluir los criterios sujetos a juicio de valor en el análisis.

La propia redacción la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, nos demuestra que en el análisis de una proposición se debe hacer una valoración del criterio de adjudicación que dependa de un juicio de valor. Sin embargo, esta circunstancia no impide que se pueda establecer un valor objetivo, un coeficiente o un porcentaje de valoración por encima del cual la oferta incurra en presunción de anormalidad. Es a esto a lo que se refiere precisamente la norma legal que, en consecuencia, permite que se establezcan parámetros objetivos que recaigan sobre criterios dependientes de un juicio de valor para enjuiciar la viabilidad de una proposición de un licitador.



3. En la segunda cuestión planteada en la consulta se nos cuestiona si el establecimiento de parámetros objetivos para los criterios sujetos a juicio de valor exige algún requisito concreto y si puede realizarse sin reconvertir dicho criterio dependiente de un juicio de valor en objetivo.

El criterio de esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado es que la exigencia de que los citados parámetros sean objetivos no es incompatible con las características de estos criterios sometidos a un juicio de valor ni los convierte por ello en criterios objetivos.

Hemos de recordar en este punto que el carácter necesariamente objetivo de los parámetros a que nos estamos refiriendo responde a las exigencias de los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia de los procedimientos de selección del contratista, de modo que se haga posible determinar de forma pública y conocida para todos los licitadores el criterio conforme al cual la mesa o el órgano de contratación van a apreciar que una determinada proposición no puede ser cumplida.

Como ya hemos señalado en el expositivo anterior, una cosa es el análisis de un criterio de adjudicación dependiente de un juicio de valor y otra diferente es que se puedan establecer criterios numéricos precisos por encima o por debajo de los cuales objetivamente la oferta incurra en presunción de anormalidad porque se entienda razonablemente que existe la posibilidad de que la ejecución del contrato no puede llevarse a cabo. Se trata de dos operaciones diferentes y que no se excluyen ni alteran la naturaleza del criterio dependiente de un juicio de valor.





Con esta premisa la casuística resulta variadísima, de modo que es imposible ofrecer de antemano una regla particular o única para la fijación de este tipo de parámetros. Lo que, sin embargo, si cabe señalar es que lo que el citado parámetro no puede exigir al órgano de contratación es la realización de una valoración subjetiva adicional a la efectuada a la hora de valorar conforme al pliego los criterios sometidos a juicio de valor. La proposición es única e inmutable y su valoración subjetiva también debe serlo, sin que la fijación de un parámetro de anormalidad altere esa valoración.

A este respecto, tanto esta Junta Consultiva como los Tribunales han venido recordando la importancia que tiene en este punto la discrecionalidad técnica de la mesa o del comité de expertos a la hora de valorar las proposiciones en los criterios dependientes de un juicio de valor. Esta discrecionalidad técnica se plasmará en una valoración concreta del criterio dependiente de un juicio de valor, valoración que puede exceder el parámetro objetivo seleccionado para determinar la anormalidad.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

### **CONCLUSIONES.**

- Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación en un procedimiento de licitación con arreglo al artículo 149.2.b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, los parámetros objetivos que se han de establecer para identificar las ofertas incursas en presunción de anormalidad pueden referirse a los



diferentes criterios de adjudicación, siendo posible legalmente incluir parámetros objetivos que recaigan o afecten a criterios dependientes de un juicio de valor siempre que se refieran a la oferta considerada en su conjunto.

- La exigencia de que los citados parámetros sean objetivos no es incompatible con las características de estos criterios sometidos a un juicio de valor ni los convierte por ello en criterios objetivos.