MANUEL NARBONA SARRIA

Estandarización de la evaluación de la oferta económica

En este artículo se demuestra, con un simple cambio de perspectiva, que la función correcta, y única, que relaciona la puntuación otorgada a una empresa y el esfuerzo que ésta realiza para ofrecer un descuento sobre el presupuesto base de licitación no es una función lineal y que, por tanto, todos los pronunciamiento de los tribunales y órganos consultivos en el sentido de que "a doble esfuerzo, doble puntuación" son incorrecto y carecen de fundamento.

03/12/2018

Lea el artículo completon: Estandarización de la Evaluación de la oferta económica - Descargar PDF

Los dictámenes de las juntas consultivas y las sentencias de los tribunales avalan que a doble esfuerzo, referido al descuento sobre el presupuesto base de licitación (PBL), le debe corresponder doble puntuación, pero esta aseveración no es cierta porque está fundamentada en una interpretación incorrecta del término 'esfuerzo'. Basta con adoptar la perspectiva de la empresa, que es la que hace el esfuerzo, para demostrar que existe una única función que relaciona el descuento con la puntuación y que dicha función no es una función lineal.

De la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) se pueden extraer, en lo que a este trabajo respecta, que el precio es el criterio que no puede faltar en la valoración de la oferta económicamente más ventajosa; que los criterios de adjudicación, entre ellos el precio, deben ser formulados de manera objetiva y transparente sin que confieran al órgano de contratación libertad de decisión ilimitada; y que la fórmula de cualquier criterio cuantitativo debe estar justificada.

Puesto que la LCSP no lo establece, la Administración dispone, siempre que lo justifique, de discrecionalidad para proponer fórmulas de cálculo 'razonables' para el criterio 'precio' con el que otorgar la puntuación a cada oferta.

Pero resulta que hay casi tantas fórmulas 'razonables' que son coherentes con la expresión 'a doble esfuerzo, doble puntuación', suponiendo erróneamente que esfuerzo y descuento están linealmente relacionados, como licitaciones.

Los órganos de contratación pueden decidir que por cada unidad porcentual de descuento, la puntuación se incremente en uno, en dos o en un cuarto de punto. Además, a lo anterior, le pueden añadir que a la oferta más barata le correspondan la máxima puntuación asignada al criterio 'precio'; o que la máxima puntuación se otorgue a la oferta que coincida con el límite de la oferta temeraria; o que la peor oferta obtenga 0 puntos; o que se otorgue 0 puntos a la oferta que coincida con el PBL, o que se asigne la mitad de los puntos a la media de las ofertas y el máximo o el mínimo sea una de las combinaciones anteriores; etc.

Si los órganos de contratación pueden decidir cualquier cosa que coincida con 'a doble esfuerzo, doble puntuación', ¿no se podría estar concediendo un poder casi ilimitado a dichos órganos de contratación contraviniendo así el precepto del artículo 145.5b de la LCSP en cuanto a cómo deben ser formulados los criterios de adjudicación? ¿Y no se está pasando de la discrecionalidad para la selección del criterio, y la fórmula correspondiente, a la arbitrariedad en dicha selección pudiéndose así manipular el resultado de un concurso público?

Si analizamos el problema de la fórmula que asigna la puntuación correspondiente al precio desde el punto de vista del ahorro para la Administración, cualquier de las posibilidades que sean compatibles con la aseveración mal entendida de 'a doble esfuerzo, doble puntuación' sería válida con tal de que esté justificada, pero de ninguna manera se puede demostrar que una fórmula es correcta o incorrecta porque la definición de la misma depende sólo de la intención de cada órgano de contratación.

A lo largo de los años se han propuestos muchas funciones, la mayoría lineales pero otras no, que han tratado de zanjar de una vez por todas este asunto, aunque sin éxito. La razón para este fracaso es que el punto de vista de la Administración, o mejor dicho de cada órgano de contratación, no es el correcto para entender lo que significa el esfuerzo que una empresa hace para ofertar un descuento sobre el PBL.

El esfuerzo es lo que hace la empresa para ofrecer a la Administración un descuento sobre el PBL. Por tanto,

estamos confundiendo la visión de la empresa con la visión de la Administración. Para la empresa el esfuerzo significa renunciar a parte de los beneficios mientras que para la Administración significa ahorro. Y mientras que para la Administración pasar de un descuento del 10% a otro del 20% significa duplicar el ahorro, para la empresa significa reducir el beneficio en más del doble.

¿Y si se analiza la cuestión desde el punto de vista de la empresa?

Para la empresa el esfuerzo se mide como reducción del beneficio y se puede demostrar que existe una fórmula única y correcta que da la puntuación que le corresponde a una empresa en función del descuento que ofrece sobre el PBL y de los precios máximo (PBL) y mínimo (límite de la oferta temeraria) que debe fijar la Administración. Dicha fórmula, cuya demostración se expone en este trabajo, es

$P=[K/(1-K)]* [DO/(1-DO)]$

donde $K=C/L$, siendo C es precio mínimo de licitación (límite de la oferta temeraria), L en presupuesto base de licitación, DO el descuento sobre el PBL y, por supuesto, P la puntuación.

En este trabajo se expone, además, un asunto sobre el que existe bastante confusión. Se trata de cómo se deben definir los criterios de valoración y de cómo se debe asignar la puntuación a cada oferta cuando se han definido múltiples criterios de valoración, cada uno con su peso.

Algunos creen que para cada criterio siempre ha de haber alguna oferta a la que se le otorgue la máxima o, a veces, la mínima puntuación en ese criterio. Por ejemplo, si el criterio es la formación, a la oferta que más horas de formación ofrezca se le otorga la máxima puntuación posible en ese criterio. Lo que se está haciendo es normalizar la puntuación en cada criterio antes de sumar la puntuación de todos los criterios para obtener la puntuación final de cada oferta.

Otros, en cambio, piensan que la puntuación asignada al criterio debe repartirse proporcionalmente entre todas las ofertas de tal modo que la suma de las puntuaciones obtenidas por cada oferta para cada criterio sea igual a la puntuación asignada al criterio. Por ejemplo, si a la formación se le asignan 20 puntos y hay 4 ofertas, la suma de los puntos otorgados a cada oferta debe ser 20. Lo que se está haciendo es repartir la puntuación en cada criterio antes de sumar la puntuación de todos los criterios para obtener la puntuación final de cada oferta.

Ninguna de las opciones es correcta. Las ofertas se comparan contra los valores que para cada criterio fija la Administración, pero nunca se comparan entre ellas que es, en definitiva, lo que se hace cuando se normaliza o reparte para cada criterio. Ambos modos de obtener la puntuación final distorsionan la capacidad real que poseen las empresas para responder a las necesidades de la contratación representadas por los criterios definidos, e impiden que las empresas puedan saber cómo se les ha evaluado.

Finalmente, es posible estimar el precio mínimo y el presupuesto base de licitación de un concurso a partir de los datos de la Central de Balances del Banco de España y del convenio colectivo, siempre que éste exista, del sector económico al que va dirigido el concurso público. Se muestra cómo hacerlo con un ejemplo del sector de las tecnologías de la información.