



Expediente:

DPCR2023/6786 - SOLICITUD INFORME CONTRATACION ADMINISTRATIVA REGLA TRES INVERSA

REGISTRO ÚNICO	
EXCMO. AYUNTAMIENTO DE ALMAGRO	
06 FEB 2023	
ENTRADA N.º	SALIDA N.º
591	

Índice de contenidos

Nombre Documento	Fecha Documento	Nº de páginas	Página
1 Informe jurídico	03/02/2023	7	2
2 Remisión informe	03/02/2023	1	9

DIPUTACIÓN DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

INFORME JURÍDICO

Solicitante: Ayuntamiento de Almagro	Num. Expediente: DPCR2023/6786
Procedimiento SOLICITUD INFORME CONTRATACION ADMINISTRATIVA REGLA TRES INVERSA	

Cumplimentando la solicitud relativa a emisión de Informe Jurídico que suscribe la Alcaldía del Ayuntamiento de Almagro, con Registro de Entrada nº 202300001120, de fecha 25 de enero de 2023, la Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos de esta Diputación Provincial de Ciudad Real, emite el presente informe basado en los siguientes antecedentes de hecho facilitados por la entidad solicitante

ANTECEDENTES DE HECHO

Surge la duda en el Ayuntamiento consultante en relación a la asignación de puntos a la oferta económica en una licitación, donde la fórmula establecida era la regla de tres inversa, y uno de los dos licitadores no mejoraba el precio de salida en su oferta, y se plantea si se le deben asignar 0 puntos, o por el contrario valorarse conforme a la fórmula contenida en el pliego.

A los expresados antecedentes de hecho les son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

En definitiva, la duda para por determinar, si el pliego dispone que el modo de puntuar el criterio económico es polémica regla de tres inversa, y el mismo pliego no contempla la prevención de otorgar 0 puntos al licitador que oferte el tipo de salida, si la fórmula es válida y en caso afirmativo qué puntuación se le asigna, si 0 puntos o por el contrario ha de calcularse conforme a la fórmula establecida de forma literal, y por tanto puntuarla de forma proporcional.

En cuanto a la procedencia de la utilización de la regla de tres inversa.

La fórmula de proporcionalidad inversa o regla de tres inversa se caracteriza por invertir los términos en el numerador y denominador del cociente que multiplica la puntuación máxima del criterio precio respecto a la linealidad directa. Inversión que provoca que, al margen de la mejor oferta, cuanto menor sea la oferta a puntuar mayor será la puntuación, articulándose una relación de proporcionalidad inversa entre ambas variables.

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 1

DIPUTACION DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

De la misma, se desprende que, por el mero hecho de presentarse oferta, aunque se haga al tipo, se reciben puntos, por lo que en lugar de repartirse todos los puntos solo se repartirían los resultantes de aplicar la fórmula (la diferencia de la puntuación entre los licitadores, partiendo todos de un mínimo), con diferencias mucho menores entre las ofertas a las que resultan de aplicar la linealidad directa.

La mejor oferta obtiene la máxima puntuación posible, porque el cociente en ese caso es 1, respecto al resto de ofertas atenúa significativamente sus diferencias, atribuyendo puntuación a ofertas que no realicen baja alguna, lo que genera un efecto desalentador a ofertar bajas elevadas. Los licitadores pueden obtener la mayor parte de la valoración consignada en el criterio precio, por el sólo hecho de presentar sus ofertas.

Por ello, su utilización puede ser inadecuada y así lo puso de manifiesto, por ejemplo, el Acuerdo 35/2015, de 17 de junio, del TACP de Navarra. En él, se cuestiona la validez de esta fórmula y, además, enfatiza en el impacto que genera la misma sobre la posibilidad de que más de la mitad de puntuaciones sean sometidas a juicio de valor: «(...) en la práctica, la diferencia real de puntuación asignable mediante criterios objetivos es de 2,25 puntos, pues las puntuaciones por el criterio precio únicamente pueden variar entre 42,75 y 45 puntos, teniendo en cuenta que se consideran anormalmente bajas las ofertas inferiores en cinco puntos porcentuales. Por ello, considera que la ponderación de la oferta económica resulta prácticamente irrelevante mientras los criterios sometidos a juicio de valor alcanzan una importancia mayor, con lo que la discrecionalidad del órgano de contratación resulta determinante en la adjudicación del contrato».

Por su parte, el informe 6/2014 de la JCCA de Aragón señala que, con la aplicación de esta fórmula, se desvirtúa la importancia del precio respecto al resto de los criterios de adjudicación aplicados, al no distribuirse efectivamente todos los puntos posibles. En esta línea, se sitúan la Resolución 207/2017, de 19 de julio del TACR de Madrid cuando indica que conlleva que se produzca una escasa diferencia entre las puntuaciones de las diferentes licitadoras frente a la diferencia de porcentajes de baja y la Resolución 1/2017 del TACRC.

En definitiva, la proporcionalidad inversa puede conducir al resultado de desplazar el peso de la adjudicación al resto de criterios de valoración a pesar de una teóricamente elevada ponderación del precio respecto del conjunto de criterios de valoración; dando lugar a una falta de coincidencia entre la valoración nominal y la real del criterio precio. Si no quiere darse importancia al precio, entonces debería atribuírsele una escasa ponderación y, por consiguiente, en su caso, valorar otros criterios, pero en ningún caso optar por emplear una fórmula que puede reducir de una forma tan drástica la diferencia real entre ofertas, con el ulterior efecto desincentivo a bajas elevadas.

La Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos de 30 de junio de 2017, que se remite a la Resolución nº 1/2017, tiene como objeto de estudio la fórmula denominada de proporcionalidad inversa, que consiste en multiplicar la puntuación máxima atribuible al precio por el cociente entre la mejor oferta y la oferta estudiada (en contraposición a la proporcionalidad directa, que compara bajas, y no ofertas); puede fácilmente observarse que la mejor oferta obtendrá la máxima puntuación posible -pues dicho cociente será 1-, pero la clave es qué sucede con el resto de ofertas.

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 2

Se trata de una fórmula que atenúa significativamente las diferencias entre las ofertas, atribuyendo, incluso, puntuación a ofertas que no realicen baja alguna, lo que genera un efecto desincentivo a ofertar bajas elevadas, desvirtuando la importancia del precio como criterio de valoración, efecto del que se hizo eco la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Aragón en su Informe 6/2014, a partir de pronunciamientos de la Cámara de Cuentas de Aragón en contra de este tipo de fórmulas: "la Cámara de Cuentas cuestiona las fórmulas que, aunque asignen la máxima puntuación a la oferta más barata, permiten obtener puntuación a ofertas con bajas de un 0% (a veces puntuaciones muy significativas).../...La conclusión—que comparte plenamente esta Junta— es que en estos casos se desvirtúa igualmente la importancia del precio respecto al resto de los criterios de adjudicación aplicados, al no distribuirse efectivamente todos los puntos posibles."

En el expediente de contratación del que trae causa la Resolución 1/2017, el PML asciende a 450.909,08 euros, y se valoran únicamente dos ofertas de 423.572,16 euros y 432.560,28 euros, sobre un máximo de 75 puntos atribuibles al precio; la fórmula proporcional inversa figura en la cláusula novena PCAP con la siguiente redacción: ".../...valorándose de forma proporcional a las ofertas y coincidiendo la mayor puntuación con la que oferte el precio más bajo".

Pues bien, el TACRC, sin calibrar, en apariencia, los resultados a que puede conducir la aplicación de la citada fórmula, la considera generalmente válida. El órgano de contratación había aplicado, es cierto, una fórmula proporcional pura y no la prevista en el PCAP, actuación que es recurrida por el licitador que hubiese resultado adjudicatario de haberse aplicado la fórmula proporcional inversa que establece la cláusula novena PCAP: "Para la recurrente, la valoración ha de hacerse con arreglo a la ecuación $PE = 75 \times \text{Oferta mínima} / \text{Oferta a valorar}$. En otros términos, a la oferta más baja le corresponderían 75 puntos y, en cuanto a las restantes, cuanto menor fuera el precio propuesto, mayor sería la puntuación, articulándose así una relación de proporcionalidad inversa entre ambos conceptos. En tal caso, a la recurrente le hubieran correspondido 73,44 puntos en lugar de los 50,4 atribuidos por el Informe técnico."

Pues bien, concluye el TACRC lo siguiente: "La proporcionalidad inversa (o regla de tres inversa) es también una forma de hacerlo -se refiere a valorar las ofertas-, que, además, reparte la puntuación en liza en atención al ahorro o economía que cada proposición, por sí misma, supone para la Administración (cuanto más barata es la proposición, más puntos obtiene). Frente a ello, el método seguido en la licitación y que defienden el Excmo. Ayuntamiento y la adjudicataria se traduce en una comparación de las proposiciones con la que ofertó la mayor baja (vgr.: si a una baja de 10.000 € le corresponde 75 puntos a una de 5.000 le corresponden 37'5 puntos) -fórmula proporcional pura-.../...no podemos compartir el razonamiento teleológico que esgrimen tanto el órgano de contratación como la adjudicataria, en el sentido de que no se compadece con el peso otorgado a la proposición económica (75 puntos) la escasa diferencia que obtendrían las ofertas presentadas de seguirse el criterio propugnado por la recurrente."

El argumento, como decimos, admite fácil retorsión porque si se ha dado especial relevancia al precio, lo lógico será distribuir los puntos según el ahorro que cada proposición entrañe para la Administración, y no

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 3

DIPUTACIÓN DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

en consideración a cuánto se aleje o se aproxime a la que hizo la mayor baja, que es a lo que conduce la tesis propugnada por el órgano de contratación y si bien es cierto que con la tesis de la recurrente se da una escasa diferencia entre las ofertas económicas de las licitadoras, también lo es que la diferencia real entre ellas (423.572,16 euros frente a 432.560,28) es también muy pequeña, por lo que la distribución propugnada por la recurrente pondera con mayor precisión la diferencia real entre ambas ofertas mientras que posición del órgano de contratación prima sobremanera a quien ofrece el precio más bajo en detrimento del segundo y ulteriores candidatos, aunque la diferencia entre ellos sea mínima como ocurre en este caso; de hecho, el Tribunal de Cuentas ha rechazado, por contrarias al principio de eficiencia, este tipo de fórmulas (cfr.: Informes nº 942 - págs. 105, 109 y 138- y nº 955 - págs. 92 y 178), aunque, ciertamente, este Tribunal no las haya considerado contrarias a Derecho (cfr.: Resolución 906/2014). "

Y es que como dijimos anteriormente ésta conduce o puede conducir al resultado de desplazar el peso de la adjudicación al resto de criterios de valoración o lo que aún es peor, a los criterios sujetos a juicio de valor si los hubiere, de forma que por elevada que sea la ponderación del precio respecto del conjunto de criterios de valoración, sean los criterios susceptibles de un juicio de valor los determinantes de la adjudicación del contrato; en definitiva, si no quiere darse importancia al precio, entonces debería atribuírsele una escasa ponderación y por consiguiente, en su caso, valorar otros criterios matemáticos, pero nunca debiera optarse por emplear una fórmula que puede reducir de una forma tan drástica la diferencia real entre ofertas, con el consiguiente efecto desincentivo a ofertas bajas elevadas, como perfectamente puede haber sucedido en este caso.

El Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su reciente Resolución 207 2017, de 19 de julio que avanzamos al principio, parece comprender los serios inconvenientes de dicha fórmula: "La aplicación de la fórmula de proporcionalidad inversa es el cociente entre la oferta más barata y la oferta a valorar.../...Coincide el Tribunal con el criterio de la recurrente de que la valoración debe efectuarse sobre la baja que realiza cada proposición respecto del precio de licitación, de suerte que a mayor baja, mayor puntuación, conforme a una regla de tres simple. Si se ha dado relevancia a las ventajas económicas en el precio ofertado en función del porcentaje de baja ofrecido, lo proporcional será distribuir los puntos según el ahorro que cada proposición entraña para el Ayuntamiento y no en cuanto se aleje o aproxime a la que hizo la mejor oferta, lo que conlleva que se produzca una escasa diferencia entre las puntuaciones de las diferentes licitadoras frente a la diferencia de porcentajes de baja. La interpretación propugnada por la recurrente pondera con mayor precisión la diferencia real entre ofertas primando la mejor oferta con el máximo de puntuación y repartiendo proporcionalmente a las demás en función de su alejamiento o proximidad al precio máximo de licitación."

Por lo que aun cuando sea un modo de adjudicar el contrato comúnmente utilizado, es preferible evitar la aplicación de esta regla por no ser precisamente representativa del resultado de mejor oferta en relación calidad/precio que debe perseguir cualquier licitación administrativa.

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 4

DIPUTACION DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

En cuanto a la asignación de puntos al licitador que se limita a igualar el tipo de salida.

Por la Dirección General de Contratación Pública de la Generalitat de Cataluña una Instrucción acerca de la aplicación de fórmulas de valoración y puntuación de las proposiciones económicas y técnicas: Directriz 1/2020 Realiza un esfuerzo importante en establecer un "modelo de cálculo de puntuación de ofertas homogéneo para todas las licitaciones de la Generalitat y su sector público, orientado a asegurar una valoración proporcional basada en la mejor relación calidad-precio", y precisamente analiza la fórmula de la regla de tres inversa, llegando a la conclusión de que es que la oferta económica que no presente baja no puede obtener cero puntos.

Por su parte, y de nuevo el TCRC en su resolución Resolución 1051/2018 decía :Es verdad que en nuestras Resoluciones 230/2018 y 237/2018 afirmamos nuestra preferencia por las fórmulas en las que la proposición que iguale el tipo de licitación obtenga cero puntos, la más barata la máxima puntuación a la más barata y las restantes en proporción, pero esta preferencia no significa descalificar en modo alguno otras opciones.

Pero el problema que se plantea con el Ayuntamiento consultante, es que en su pliego dispone:

9.1.1.- Mejor precio anual ofertado: Se otorgará, como máximo, un total de 35 puntos sobre el total, a valorar de la siguiente forma:

El precio puntuará hasta 35 puntos sobre un total de 100. La oferta más ventajosa será valorada con 35 puntos y el resto de las ofertas serán valoradas mediante una proporción inversa, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$35 \times \text{oferta más económica} / \text{oferta a valorar} = \text{puntuación de la oferta.}$

Siendo las ofertas presentadas, sobre un tipo de salida de 45.000, y siendo las dos ofertas presentadas 44.400 y 45.000, es decir, una de ellas oferta una mejora de 600 euros, sobre 45.000, lo que supone un 1,333%

La fórmula propuesta no asigna valor CERO a la oferta que iguale el precio de salida, factor de corrección que para haberlo aplicado debería haberse previsto de forma expresa en el PCAP, cosa que no sucede, no obstante de haberse aplicado observemos que una escasísima mejora en el precio otorgaría un 35% de puntos sobre el total.

Por ejemplo el PCAP del expte. n.º.: SU2019/ 16 para la contratación del suministro de chalecos antibalas para la policía local de Cartagena que dispone:

Se asignará la máxima puntuación (100 puntos) a la oferta de menor importe. A las demás, se les asignará los puntos que en proporción inversa les correspondan con arreglo a la siguiente fórmula:

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 5

DIPUTACIÓN DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

$P_i = P_m \times O_m / O_i$
 P_i = Puntos de la oferta concreta
 O_i = Oferta concreta
 P_m = Puntos totales
 O_m = Mejor oferta
La oferta que coincida con el importe de licitación se le asignará cero puntos

Y es a juicio nuestro, trascendental la aparición en el pliego de ese factor de corrección en la regla de tres inversa, ya que el resultado de una fórmula matemática no se interpreta, se calcula aplicando un algoritmo o "conjunto ordenado y finito de operaciones que permite hallar la solución de un problema." Y, en este supuesto, la fórmula consignada en el PCAP se halla inequívocamente expresada en términos matemáticos, siendo clara y precisa, y no previendo el otorgamiento de cero puntos a quien iguale el precio de salida, ya que podríamos considerar que de haberse previsto el licitador que no oferta mejora, son haber disminuido su oferta en un céntimo, tal y como está expresada la fórmula habría obtenido la misma puntuación, por lo que es más que lógico suponer que actuaba con el convencimiento de que en cualquier caso puntuaría su oferta.

La introducción de un margen de apreciación por la mesa, sobre si se da cero puntos o se puntúa (el que permite elegir una u otra fórmula, en este caso el factor de corrección) en un criterio definido como no sujeto a juicio de valor conlleva la nulidad del criterio por infracción del principio de igualdad, ya que se abre la posibilidad de un trato discriminatorio, pero insistimos, no parece el caso objeto de análisis, por cuanto la fórmula es precisa y no excluyentes de ofertas al tipo de salida.

No obstante, y aun cuando se hubiera previsto en el PCAP ese factor de corrección, hay que decir que no es pacífica su adecuación a derecho, así, la Junta Regional de Contratación Administrativa en informe 2/2019, dice: El factor de corrección que recoge la fórmula - aquellas ofertas que sean igual al presupuesto base de licitación se puntuarán a cero puntos origina una situación de "desproporción" entre los puntos asignados a las ofertas que no realizan baja alguna y los puntos que se otorgan a aquellas ofertas que formulan una mínima baja (un euro o menos) que pueden llegar a recibir una puntuación elevada, no acorde con el casi inexistente esfuerzo económico realizado por estas, tal como se pone de manifiesto en el anexo de este informe.

En definitiva, la fórmula analizada desincentiva a las empresas licitadoras a realizar mayores bajas, al reducir los márgenes entre las ofertas más altas y las más bajas lo cual, según el Tribunal de Cuentas, "no es conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos" (Informes de fiscalización 1009 y 1031).

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 6

DIPUTACION DE
CIUDAD REAL

UNIDAD DE APOYO
TÉCNICO AYUNTAMIENTOS

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Informe jurídico
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

CONCLUSIÓN:

Por todo lo anterior entendemos:

Primero.- Debe evitarse el uso de la regla de tres inversa como fórmula para valorar las ofertas económicas.

Segundo.- De desatender la anterior recomendación, deberá incluirse expresamente en el PCAP el factor de corrección para otorgar 0 puntos a aquel licitador que no mejore la oferta económica.

Tercer.- En el supuesto analizado, y puesto que no figura ese factor de corrección, deba aplicarse la fórmula a la oferta que no ha realizado mejora, y consecuentemente atribuirle puntuación.

Es cuanto tiene el honor de informar el funcionario que suscribe, según su leal saber y entender, a los solos efectos de que el Ayuntamiento de Almagro se conozca la opinión jurídica de esta Unidad de Apoyo Técnico a Ayuntamientos, haciéndose constar, a los efectos legales, que este informe no es ni preceptivo ni vinculante, y que somete a cualquier otro mejor fundado en derecho.

Documento firmado electrónicamente en el marco de la normativa vigente. Puede comprobarse su autenticidad insertando el CVE reflejado al margen en la sede electrónica corporativa expresada.

Sede Electrónica <https://sede.dipucr.es>

página 7

DIPUTACIÓN DE
CIUDAD REAL

PRESIDENCIA

Procedimiento: Solicitud Informe Jurídico Servicio Asesoramiento
Trámite: Remisión de informe
Área/Servicio: Secretaría General.
Unidad de Apoyo Técnico a los Ayuntamientos.
Expediente: DPCR2023/6786

AYUNTAMIENTO DE ALMAGRO
PLAZA MAYOR 1
13270 Almagro Ciudad Real

ESCRITO REMISIÓN

Solicitante: Ayuntamiento de Almagro	Num. Expediente: DPCR2023/6786
Procedimiento Informe en materia de contratación, sobre aplicación de la regla de tres inversa	

Me complace remitirle el Informe Jurídico elaborado, previa solicitud de esa entidad local, por la Unidad de Apoyo Técnico a Ayuntamientos de esta Diputación Provincial

Espero que el documento de referencia, sea de utilidad para la gestión pública que tiene encomendada.

Un cordial saludo.

Documento firmado electrónicamente. Código Seguro de Verificación: CtGTf51a/rcVMQRyA1tB
Firmado por Sr. Presidente D. JOSE MANUEL CABALLERO SERRANO el 03/02/2023 14:39:42
El documento consta de 1 página/s. Página 1 de 1

Sede electrónica <http://www.dipucr.es>

Página



