

¿El criterio del precio más bajo constituye un obstáculo a la compra pública estratégica?

Rafael Fernández Acevedo

Universidade de Vigo

¿Por qué seguimos aún instalados en el precio?

Es un hecho bien conocido que los contratos públicos en España se adjudican en gran número sobre la base del precio más bajo como criterio preponderante, cuando no único. Tendencia que se ha agudizado e impulsado más aún si cabe con ocasión o como respuesta a las repetidas crisis que sin solución de continuidad se han encadenado a lo largo de este cuarto de siglo.

Y no se trata de algo exclusivo de nuestro país, sino generalizado en toda la Unión Europea, como ha puesto de relieve la reciente Resolución del Parlamento Europeo de 9 de septiembre de 2025, sobre contratación pública¹. En efecto, esta Resolución constata críticamente, por un lado, la que califica de excesiva dependencia del referido criterio y, por otro, que la proporción de procedimientos que utilizan criterios de adjudicación distintos del precio es muy limitada, lo que conecta directamente con un uso muy escaso de la compra pública estratégica.

Relación inversa, pues, entre precio y calidad (ambiental, social, laboral, etc.), de modo que cualquier apuesta seria por la compra estratégica pasa necesariamente por limitar el papel del criterio del precio más bajo en la adjudicación de los contratos públicos.

En todo caso, la realidad de la apuesta por este criterio de adjudicación descansa en varios argumentos no menores.

El primero de ellos se cifra en que resulta necesaria como consecuencia de las limitaciones presupuestas. Los recursos económicos disponibles por el sector público son ciertamente escasos, más en épocas de crisis, y las necesidades a cubrir con ellos ingentes; además de que no es sencillo resistir la presión política, siempre cortoplacista en la demanda constante de hacer más por menos y hacerlo ya (o que lo parezca a ojos de la opinión pública).

¹ (2024/2103(INI)) P10_TA(2025)0174.

Pero con ello se olvida, a mi juicio, que la mejor manera, la más exitosa, de extraer de dichos recursos escasos el mayor rendimiento posible consiste en poner el acento en la mejora de la gestión de los mismos, con el empeño de obtener la mejor calidad de la prestación, en particular, cuando de servicios públicos esenciales se trata. Como afirma con insistencia Gimeno Feliú, lo que importa no es ahorrar, sino conseguir, con los recursos disponibles, la mejor calidad de las prestaciones, porque esta y no otra es la causa del negocio jurídico y el precio no debe ser sino un instrumento al servicio de dicho fin².

En este sentido, no está de más apelar a la sabiduría popular cuando expresa que «lo barato sale caro», refrán aplicable también a la contratación pública. Los ejemplos son numerosos. Baste aquí recordar el luctuoso caso de la autovía A-8, conocida como Autovía del Cantábrico, a su paso por el alto (más de 700 metros) de O Fiouco. La elección del trazado se debió, entre otras consideraciones, a motivos presupuestarios y de «eficiencia», en el entendimiento de que se optaba por el trazado más directo y económico, a pesar de los problemas que la niebla podía causar, bien conocidos por todos desde siempre. Apenas seis meses después de inaugurado dicho tramo tuvo lugar el primer accidente grave debido a la intensa niebla (más de 50 coches accidentados y una fallecida). Las «soluciones» han venido pasando, de un lado, por decretar cortes de tráfico cuando las nulas condiciones de visibilidad lo exigen y, de otro, por lanzar una nueva licitación, en este caso, de compra pública precomercial (CPP), para el diseño, implementación y experimentación con prototipos de tecnología innovadora relativa a sistemas de protección antiniebla en la autovía (con un éxito más que discreto). Como bien se ve, los supuestos ahorros obtenidos con la inicial elección de su trazado han acabado suponiendo mayores costes, humanos y económicos, además de la obtención de una prestación que ni tan siquiera es capaz cumplir su objetivo durante no pocos días al año.

Se arguye, asimismo, que el criterio del precio más bajo es consecuencia de la aplicación de los principios constitucionales de eficiencia y economía que presiden el gasto público (art. 31.2 CE).

Sin embargo, la idea de eficiencia no puede limitarse a su consideración pura y estrictamente económica (la obtención del menor precio a toda costa) sino que de la misma forman parte también, e incluso principalmente, otros aspectos como los ambientales, sociales o laborales. Aspectos que, por otra parte, en no pocas ocasiones tienen también su traducción económica, como

² Gimeno Feliú, José María (2022): «A propósito de la (in)adecuación a los principios de la contratación pública de ofertas a pérdidas en la contratación pública y en negocios concesionales», en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 60.

demuestran, por ejemplo, los costes imputados a externalidades ambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida a los que se refiere el art. 158.2.b) LCSP.

No cabe disociar la idea de eficiencia de la de calidad, pues ambas se hallan íntimamente unidas, entrelazadas, como deja bien sentado el art. 1.3 LCSP cuando, tras requerir que en toda contratación pública se incorporen de manera transversal y preceptiva criterios sociales y ambientales, advierte enfáticamente que tal requisito se impone «en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos».

Y ello las conecta, como tiene dicho Gimeno Feliú³, con el derecho fundamental a la buena administración, principio que impone a la Administración el deber, entre otros, de desplegar una conducta que busque la mejor solución posible y de calidad y cuyo valor constitucional extrae la jurisprudencia de los arts. 9.3, 103 y 106 CE y luce expreso en el art. 41 CEDH⁴.

El criterio precio encuentra apoyo igualmente en el argumento de su mayor objetividad, toda vez que en su ponderación la entidad pública contratante carece de toda facultad de valoración o apreciación, también conocida como discrecionalidad técnica. Pero, al margen de que la experiencia demuestra que en no pocas ocasiones las fórmulas empleadas se diseñan con la intención precisamente de esquivar la referida objetividad o sus efectos, ha de recordarse que los criterios cualitativos, como bien advierte el TS, también pueden ponderarse mediante fórmulas especialmente establecidas en virtud de las características de la prestación que el órgano de contratación quiera tener en cuenta como reveladoras de la mayor calidad y que permitan al tiempo una evaluación más precisa y objetiva⁵.

En la práctica, sin embargo, la simple inercia, el manido «siempre se ha hecho así», constituye el principal, si no único, porqué. Inercia que conecta, en relación de causa-efecto, con el hecho de que los órganos de contratación estén dotados con unos recursos humanos exigüos por demás, tanto en número, como en formación. Bien puede afirmarse que las Administraciones públicas, el sector público en general, no está preparado para la estrategia.

³ Gimeno Feliú, José María (2024): *Hacia la buena administración desde la contratación pública. De la cultura de la burocracia y el precio a la nueva cultura de la estrategia y el valor de los resultados*, Marcial Pons, Madrid.

⁴ Véase, STS 502/2025, de 30 de abril, ECLI:ES:TS:2025:1942.

⁵ Como ha explicado la STS 390/2025, de 3 de abril, ECLI:ES:TS:2025:1723.

El problema es bien general, como se desprende de la citada Resolución del Parlamento Europeo cuando sugiere a la Comisión que aumente la financiación destinada a formación pues considera que la profesionalización de los compradores públicos debe formar parte de la mejora de los métodos de contratación pública dentro de la Unión, lo que cobra particular importancia en este momento en que se está procediendo a revisar la normativa europea en la materia.

El precio como instrumento en la lucha contra la corrupción

Cabe en este punto plantearse si alinear los criterios de adjudicación en pos de una verdadera contratación pública estratégica y, en particular, limitar el papel del precio en las adjudicaciones puede ser un obstáculo en la lucha contra la corrupción.

La cuestión ha sido puesta de actualidad por el actual Ministro de Transportes y Movilidad Sostenible quien, para salir al paso de los recientes casos de corrupción en las compras públicas, ha propuesto públicamente convertir el precio en el único criterio a la hora de adjudicar los contratos. Así puede leerse en la prensa que dicho Ministro «ha dado orden a sus colaboradores de diseñar un nuevo modelo de contratación en los ámbitos de carreteras y ferrocarril, fundamentalmente. En el caso de las carreteras el planteamiento preliminar pasa por cambiar drásticamente el pliego, hasta el punto de atribuir al precio de las ofertas una ponderación del 100%. Un extremo que convertiría las licitaciones de obras y conservación de carreteras en subastas»⁶.

La propuesta dista mucho de ser novedosa. Baste recordar las palabras de Juan Bravo Murillo, Presidente del Consejo de Ministros, en la Exposición a S.M. del Real Decreto de 27 de febrero de 1852, en la que da noticia de la presentación de un «proyecto de ley de contratos sobre servicios públicos, con el fin de establecer ciertas trabas saludables, evitando los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos, y de garantizar á la Administracion contra los tiros de la maledicencia. [...] La gran base en que está fundado el proyecto de ley propuesto por la comisión consiste en que los contratos se verifiquen generalmente por subastas, y estas por pliegos cerrados».

No puede negarse, en efecto, que la corrupción es un problema de la máxima gravedad que genera gran preocupación en la ciudadanía e incluso

⁶ Noticia de «El Economista» del 16 de septiembre de 2025. Puede accederse a la misma en <https://www.eleconomista.es/infraestructuras-servicios/noticias/13546755/09/25/puente-planea-que-el-precio-sea-el-unico-criterio-para-contratar-tras-el-caso-cerdan.html>

desafección hacia el propio sistema democrático⁷; así como que la contratación pública, como «materia de peligrosos estímulos» que es, constituye un ámbito propicio para ella. Lamentablemente la prensa nos desayuna todos los días con nuevos casos, en una secuencia que parece imposible de detener. De ahí que siempre haya preocupado también al legislador. Así puede leerse en la exposición de motivos de la actual LCSP que la misma tiene como objetivo «diseñar un sistema de contratación pública más eficiente, transparente e íntegro», a cuyo fin consagra entre los principios que lo deben presidir el de integridad (art. 1). En la misma línea, el considerando 126 de la Directiva 24/2014 (en adelante, DCP) subraya la necesidad de reforzar «la trazabilidad y transparencia de la toma de decisiones en los procedimientos de contratación», como pilar «fundamental para garantizar unos procedimientos adecuados, incluida la lucha eficaz contra la corrupción y el fraude».

Pero, ¿tiene sentido la apuesta por el criterio precio como antídoto frente a la corrupción? La respuesta no puede sino ser negativa. Por una parte, el necesario refuerzo de la integridad no puede pasar por un debilitamiento de los servicios esenciales, porque si convertimos la contratación pública en una simple competición por el precio más barato, como sucedía en la antigua subasta, la consecuencia no es otra que la puesta en peligro de las prestaciones objeto del contrato, cuando no su completo fracaso. La adjudicación a precio impide valorar la adecuada prestación del servicio público, de la obra, del suministro, así como el logro de los objetivos ambientales, sociales, laborales o de innovación marcados. A su vez, el mensaje que se envía al mercado, a los operadores económicos, es que los esfuerzos realizados hasta la fecha en pos de una mayor sostenibilidad y eficiencia, también ambiental y social, no solo han sido baldíos, sino que deben revertirse en aras de ofrecer mejores precios. El verdadero interés general se protege si se encauza la competencia hacia la aportación de valor.

Resulta ingenuo pensar que mediante la utilización de criterios exclusivamente económicos se lograrán avances en términos de integridad. Al contrario, la experiencia demuestra, como afirma con todo acierto Gimeno Feliú, que «la mejor vacuna contra las malas prácticas es la transparencia real, la rendición de cuentas, la eficaz profesionalización y un sistema de control riguroso. Y, sobre todo, un modelo de gestión que premie la calidad, porque la opacidad suele anidar precisamente en procesos mal diseñados». Todo ello sin olvidar que la corrupción no se esconde únicamente en la adjudicación de los contratos, sino que afecta a toda la «cadena», desde el

⁷ Vid. Miranzo Díaz, Javier (2020): *Hacia la configuración de una estrategia eficiente de integridad en la contratación pública*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

diseño de los pliegos hasta la fase de ejecución con sus habituales e injustificadas modificaciones, revisiones de precios o realización de prestaciones no previstas.

Consecuencias de atribuir al precio un carácter protagonista

La Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 2025, ya citada, tras observar que el precio más bajo es un criterio de adjudicación importante, por habitual, en la mayoría de las ofertas de la Unión y que en algunos Estados miembros se aplica hasta en el 95 % de los casos, se muestra contundente al dar cuenta de algunos de los importantes problemas que causa el excesivo protagonismo del criterio del precio más bajo en la adjudicación de los contratos públicos en los distintos Estados miembros de la Unión:

- a) Fomenta las ofertas anormalmente bajas que comprometen la ejecución efectiva de los contratos públicos y ponen en peligro las normas de calidad.
- b) Restringe la competencia al desincentivar la participación de los operadores económicos que ofrecen prestaciones de calidad, a lo que cabe añadir que desincentiva la participación de las pymes, que no pueden muchas veces competir en precio con las grandes empresas, aunque sí en calidad.
- c) Incentiva el denominado «trabajo no declarado», como se pone de relieve en el informe de la Autoridad Laboral Europea de mayo de 2024, titulado *«Evaluating policy responses to prevent undeclared work in public procurement contracts»* (Evaluación de las respuestas políticas para prevenir el trabajo no declarado en los contratos públicos). Este informe sostiene que para frenar el trabajo no declarado en las cadenas de suministro resulta esencial poner mayor énfasis en los requisitos cualitativos en contraposición al precio más bajo como único criterio de selección por cuanto, a su juicio, cuando se utiliza el precio más bajo aumenta el riesgo de trabajo no declarado debido a la presión sobre los costos laborales, en particular en los sectores intensivos en mano de obra en los que predominan los gastos de personal.
- d) Socava la calidad: La dependencia excesiva del criterio precio ejerce una presión a la baja sobre la calidad de los servicios, la sostenibilidad, la seguridad y las normas sociales.

- e) Fomenta la competencia desleal y favorece la entrada en los mercados europeos de productos elaborados con muy bajos estándares ambientales y laborales.
- f) Entra en palmaria contradicción con el que bien puede calificarse de nuevo modelo de compra pública estratégica. Nuevo porque, por un lado, se refuerzan los objetivos de sostenibilidad mediante diversa y profusa legislación sectorial que troca el enfoque voluntario de las Directivas por otro decididamente obligatorio con el fin de garantizar «que se maximice la utilización del gasto público para impulsar la demanda de productos que presenten mejor rendimiento»⁸. Y, por otro lado, porque, en el presente contexto geoestratégico, se hace preciso impulsar la compra pública resiliente y la preferencia europea, como modos de fortalecer la economía, la sociedad y el medio ambiente europeos; en definitiva, se trata de defender las señas de identidad europeas a la hora de determinar qué comprar y a quién, para reforzar nuestro tejido industrial y tecnológico, siempre con el objetivo último de alcanzar la mayor calidad de los servicios y prestaciones (Gimeno Feliú). En esta línea, la Comunicación de la Comisión titulada «*Una Brújula para la Competitividad de la UE*»⁹, propone introducir «una preferencia europea en la contratación pública para los sectores y tecnologías estratégicos» en el entendimiento de que es preciso que Europa proteja sus propias capacidades en «un contexto en el que otros grandes actores imponen restricciones de acceso a sus mercados e intentan impulsar su capacidad de fabricación de tecnologías críticas». Igualmente, la Resolución del Parlamento Europeo aboga por un uso estratégico de la contratación pública que fortalezca la resiliencia industrial europea, reduzca las dependencias externas y garantice servicios públicos de calidad dentro de un mercado competitivo y justo.

La experiencia demuestra que la opción por el precio más bajo, justificada en las sucesivas crisis que hemos padecido y seguimos padeciendo (2008, COVID-19, Ucrania, Gaza), con la consiguiente adjudicación de numerosos e importantes contratos a ofertas por debajo de mercado, ha tenido consecuencias prácticas de todo orden bien negativas: prestaciones de calidad deficiente, incremento de impactos ambientales, trabajadores mal pagados y con insuficientes medidas de seguridad, proliferación de

⁸ Véanse, por ejemplo, los recientes Reglamentos (UE) 2024/1781, de 13 de junio, por el que se insta un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos sostenibles (art. 65.3); o 2024/3110, de 27 de noviembre, por el que se establecen reglas armonizadas para la comercialización de productos de construcción [art. 83.4.d)].

⁹ [Bruselas, 29.1.2025 COM(2025) 30 final].

modificados para elevar precios. De ahí que la Resolución del Parlamento Europeo, en su recomendación núm. 38, insista en que deben adjudicarse más contratos «sobre la base de la mejor relación calidad-precio, mediante el uso de criterios basados en la oferta económicamente más ventajosa, lo que significa que las ofertas deben evaluarse no solo en función del precio, sino también de factores como la calidad, el impacto regional o la continuidad del suministro de servicios complejos y esenciales. Factores que deben tener un peso sustancial en la adjudicación de contratos, pues son esenciales para garantizar proyectos de alta calidad y rentables a largo plazo, al tiempo que se defiende la innovación y se desalienta la presentación de ofertas anormalmente bajas».

Como colofón a estas ideas no está de más recordar las famosas palabras que el Marqués de Vauban dirigió al Ministro de la Guerra de Luis XIV en la muy lejana fecha de 1683: «Monseñor: [...] hay algunos trabajos en los últimos años que no han terminado y que no se terminarán, y todo, Monseñor, por la confusión que causan las frecuentes rebajas que se hacen en sus obras, lo cual no sirve más que para atraer como contratistas a miserables, pillos e ignorantes, y ahuyentar a aquellos que son capaces de conducir una empresa. Y digo más, y es que retrasan y encarecen considerablemente las obras, porque esas rebajas y economías tan buscadas son imaginarias, y lo que hace un contratista que pierde es lo mismo que un naufrago que se ahoga: agarrarse a todo; y eso en el oficio de contratista es no pagar a los suministradores, dar salarios bajos, tomar peores obreros, engañar sobre todas las cosas y siempre pedir misericordia contra esto y aquello. Y he ahí bastante, Monseñor, para hacerle ver la imperfección de esa conducta; abandónela, pues, y en el nombre de Dios, reestablezca la buena fe: encargar las obras a un contratista que cumpla con su deber será siempre la solución más barata que podréis encontrar».

En suma, el empeño por ahorrar a toda costa solo da lugar a prestaciones más caras, de peor calidad y plagadas de engaños.

¿Qué fórmulas pueden utilizarse para limitar el factor precio y avanzar hacia la compra pública estratégica?

Es bien conocido que uno de los objetivos principales de las Directivas de 2014, junto con los de competencia y mercado único, se cifra en contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, esto es, a la consecución de los objetivos de sostenibilidad. Con tal motivo, tanto en la DCP como en nuestra LCSP el precio ha dejado de ser el elemento central para adjudicar los contratos. Así, el art. 1.3 LCSP resulta expresivo por demás cuando avanza que la introducción de criterios sociales y ambientales, «proporciona una

mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los recursos públicos», a la par que ordena facilitar el acceso a la contratación pública de las pymes y de las empresas de economía social. Y el art. 145.4 LCSP recuerda que los órganos de contratación deben velar por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener prestaciones de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades. En consecuencia, el criterio del precio más bajo debería ser siempre la excepción y no la norma.

No obstante ello, como pone de relieve la Resolución del Parlamento Europeo, uno de los problemas persistentes que impiden alcanzar tales objetivos está en la excesiva dependencia del criterio del precio más bajo. De ahí que proponga aprovechar la puesta en marcha de la reforma de la normativa europea de contratación pública para fomentar el uso de criterios cualitativos (valor social y ambiental), garantizar un acceso más equitativo de pymes y economía social, promocionar iniciativas ecológicas y sociales y que los mercados líderes se integren en las licitaciones públicas con el fin de reforzar la independencia estratégica de Europa en sectores clave.

En definitiva, el precio no puede seguir siendo el protagonista de la adjudicación de los contratos públicos. Como afirma Gimeno Feliú, debe desterrarse la idea del precio como factor principal de valoración para la sostenibilidad del modelo de compra pública «y caminar por la senda de la calidad de la prestación»¹⁰.

A su vez, si bien se mira, siempre que el órgano de contratación, al establecer el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, realice los cálculos de forma rigurosa -cuidando de que sean adecuados a precios de mercado como requieren los arts. 100 y 101 LCSP- e incluya todos los costes de ejecución y el beneficio industrial, ¿qué sentido tiene diseñar la elección de la mejor oferta sobre la base del precio más bajo? Como enfatiza Blanco López, «atenta al sentido común que si el presupuesto máximo de licitación desglosa los costes directos e indirectos y esos cálculos están fundamentados quiera obtenerse un precio más bajo como criterio básico de selección. O el precio más bajo es anormal o si no puede ser así calificado es un precio que no se corresponde con una práctica empresarial ordenada»¹¹. O bien, añadido yo, la baja en el precio se ha logrado sacrificando

¹⁰ Gimeno Feliú, José María (2022): "El necesario *big bang* en la contratación pública: hacia una visión disruptiva regulatoria y en la gestión pública y privada, que ponga el acento en la calidad", en *Revista General de Derecho Administrativo* núm. 59.

¹¹ Blanco López, Francisco (2018): "Los criterios de adjudicación en la contratación pública estratégica", en José María Gimeno Feliú (dir.), *Estudio Sistemático de la Ley de Contratos del Sector Público*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra).

calidad, técnica, ambiental, social o de otra índole, en detrimento de la prestación que es la causa del negocio.

Por tanto, la puesta en práctica real y efectiva de los objetivos de calidad difícilmente podrá lograrse sin adoptar medidas que de algún modo pongan «en jaque» al precio de manera que la competencia se oriente hacia dichos objetivos. Entre tales medidas destaco aquí tres¹².

a) ¿Cabe no tener en cuenta el precio a la hora de adjudicar un contrato público y hacerlo única o fundamentalmente con base en criterios de calidad?

La LCSP exige que entre los criterios de adjudicación, cualquiera que sea el sistema elegido, mejor relación calidad-precio, mejor relación coste-eficacia o un único criterio, siempre se tenga en cuenta uno relacionado con los costes, que puede ser el precio o el coste del ciclo de vida. En cambio, la Directiva sí admite de modo expreso que el precio quede completamente al margen de los criterios de adjudicación y que los licitadores compitan con arreglo a otros criterios distintos y, en particular, a criterios de calidad entre los que se encuentren aspectos ambientales o sociales. En efecto, si bien el primer párrafo del art. 67.2 DCP afirma que la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador ha de determinarse «siempre» sobre la base del precio o coste, pudiendo incluir además la mejor relación calidad-precio, el segundo párrafo permite que el factor coste adopte la forma de un precio o coste fijo, previamente determinado por el órgano de contratación, no susceptible de mejora por minoración y «sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad». En este contexto, los criterios de adjudicación en verdad únicamente serían estos últimos.

Ni el principio constitucional de eficiencia, por las razones ya expuestas, ni el hecho de que la LCSP no haya recogido esta posibilidad, habida cuenta del efecto directo del art. 67.2 DCP¹³, son argumentos convincentes en contra. En definitiva, es perfectamente admisible, siempre que se justifique suficientemente, que la Administración establezca un precio fijo e invite a los licitadores a presentar ofertas que versen sobre otros aspectos relacionados

¹² Con más detalle, Fernández Acevedo, Rafael (2022): «Los criterios de adjudicación al servicio de la calidad ambiental y de la lucha contra el cambio climático: el precio en jaque», en Ximena Lazo Vitoria (dir.), *Compra Pública Verde y Cambio Climático*, Atelier, Barcelona.

¹³ Véase, «Los efectos jurídicos de las Directivas de contratación pública ante el vencimiento del plazo de transposición sin nueva ley de contratos del sector público», Tribunales Administrativos de Contratación Pública, Documento de estudio presentado y aprobado en la reunión de Madrid el 1 de marzo de 2016.

con la calidad de la prestación, tal y como ha admitido el Tribunal Supremo en su STS de 5 de marzo de 2024¹⁴.

b) Umbrales de saciedad

La segunda de las medidas anunciadas con objeto de empoderar la calidad consiste en que el órgano de contratación, en uso de su reconocida libertad para elegir los criterios de adjudicación y su ponderación, establezca en los pliegos, en relación con un criterio cuantificable mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas (precio, canon, garantía¹⁵...), un punto a partir del cual las ofertas ya no reciben una mejor valoración. Por su parte, el Tribunal Supremo se refiere a los umbrales de saciedad como aquellos criterios de valoración que establecen límites a partir de los cuales un precio inferior (o superior, según los casos) no otorga mayor puntuación.

Su objetivo es bien claro: más allá del umbral establecido se compete únicamente sobre criterios de calidad.

El Tribunal de Cuentas ha criticado de forma reiterada este tipo de límites en la valoración del criterio precio porque, a su parecer, resultan contrarios a los principios de economía y eficiencia y desincentivan la competencia¹⁶. En la misma línea se manifestaban el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC)¹⁷ o la Junta Consultiva de Contratación Administrativa¹⁸.

Sin embargo, tras la entrada en vigor de la LCSP, el TACRC varió radicalmente su criterio a partir de la resolución 976/2018, de 26 de octubre, posteriormente confirmada por numerosas otras posteriores, en lo que puede ya considerarse como doctrina bien consolidada en un sentido

¹⁴ STS 381/2024, de 5 de marzo, ECLI:ES:TS:2024:1786.

¹⁵ Véase, Fueyo Bros, Manuel (2024): «La falacia de la saciedad en la contratación pública y la inoportunidad de establecer umbrales a los precios mínimos ofertados por los licitadores en perjuicio de la Administración (A propósito de la STS 1786/2024, de 5 de marzo)», en *El Consultor de los Ayuntamientos* núm. 11, noviembre. El autor pone el ejemplo tomado de la noticia aparecida en el diario *La Nueva España* el 7 de diciembre de 2017 que da cuenta de la adjudicación de unas obras debida en gran medida a la ampliación del plazo mínimo de garantía de un año, hasta ¡cinco siglos! Puede accederse a la noticia en el siguiente enlace: <https://www.lne.es/gijon/2017/12/07/gana-obras-cocina-residencia-mixta-19148110.html>

¹⁶ Véanse, por ejemplo, los informes del Tribunal de Cuentas núms. 760 de 26 de abril de 2007 o 1011 de 23 de diciembre de 2013.

¹⁷ Así, por ejemplo, RTACRC 873/2016, de 28 de octubre.

¹⁸ Informe de la JCCA 42/12, de 7 de mayo de 2013. Sigue esta línea contraria a la legalidad de los umbrales de saciedad la resolución 040/2018, de 22 de marzo de 2018, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

abiertamente favorable a su admisibilidad. Los argumentos que esgrime el TACRC a favor de los umbrales pueden resumirse en la obtención de prestaciones de gran calidad, la formulación rigurosa del presupuesto del contrato con arreglo a precios de mercado, desincentivar la presentación de ofertas mediocres en los criterios cualitativos por los bajos precios ofertados, o evitar problemas en la ejecución del contrato. Y concluye que la libertad del órgano de contratación ampara modular «el criterio precio en relación con el resto de los criterios previstos para valorar las ofertas y lograr el máximo nivel de calidad u otras características de la prestación perseguidas».

Esta posición recibió el respaldo de la STSJ de Castilla-La Mancha de 25 de septiembre de 2020¹⁹ y más recientemente del Tribunal Supremo en la citada STS de 5 de marzo de 2024²⁰.

El TS ha tratado de despejar dudas sobre la conformidad a Derecho de los umbrales de saciedad relativos al precio. Hay que tener en cuenta, con todo, que el asunto concreto en el que se plantea la cuestión de interés casacional no trata sobre un umbral sobre los precios a pagar por la Administración, sino de un máximo a pagar por el adjudicatario a la Administración en concepto de canon. Se trata de un contrato de concesión de la gestión del servicio público municipal de abastecimiento de agua en el que la Administración no paga, sino que, por el contrario, recibe un canon.

El TS admitió el recurso de casación con el objeto expreso de aclarar si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con los principios de

- **adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa,**
- **eficiencia en el uso de los recursos públicos y**
- **de libre competencia entre las empresas.**

La cuestión requirió interpretar los arts. 150.2 y 152.3 del derogado TRLCSP, de similar contenido que los actuales artículos 146.2 y 149.4 LCSP, por lo que la propia Sentencia manifiesta expresamente que las consideraciones que en

¹⁹ STSJCLM 2421/2020, de 25 de septiembre, ECLI:ES:TSJCLM:2020:2421.

²⁰ Téngase en cuenta que pocos días antes de esta Sentencia, el propio TS dictó el Auto de 19 de febrero de 2024, rec. 1584/2023, ECLI:ES:TS:2024:1952A, admitiendo un nuevo recurso de casación sobre los umbrales de saciedad pendiente aún de resolución. Con todo, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es la misma, así se dice expresamente, que la planteada en el Auto de 17 de junio de 2021 y resuelta por la STS 381/2024.

ella se efectúan mantienen su validez bajo la LCSP «cuya regulación es similar, si no más favorable a la admisibilidad de los umbrales de saciedad».

Llama la atención que la STS citada no se pronuncie, al menos de modo directo y expreso, sobre la posible colisión de los umbrales de saciedad con los principios de eficiencia y de libre competencia entre las empresas a pesar de haberlo anunciado expresamente en el Auto de admisión del recurso y en la propia Sentencia (FJ 2º).

Los argumentos del TS a favor de la admisibilidad de los umbrales de saciedad son sintéticamente los siguientes:

1. Inexistencia en nuestro Derecho de prohibición explícita de los umbrales. Sostiene el Alto Tribunal que siempre que se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, la LCSP no contiene impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, ni impone un método exclusivamente proporcional para la valoración de las mismas.
2. La oferta económicamente más ventajosa ya no pivota sobre el criterio precio. Subraya el TS que la Directiva deja claro que el criterio relativo al precio no equivale necesariamente a precio más bajo, pues al lado de criterios de valoración basados en costes incorpora otros que permiten la valoración de la calidad de los servicios, en búsqueda de la mejor relación calidad-precio.
3. Precio fijo. El art. 67.2 DCP, como ya nos consta, admite de forma expresa que el factor coste pueda adoptar la forma de un precio o coste fijo, sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad. Como explica el considerando 93 DCP la rentabilidad de los servicios y suministros puede evaluarse basándose en criterios distintos del precio o la remuneración.
4. Mayor importancia de la calidad. Tanto la Directiva como la LCSP, muestran el mayor peso y protagonismo que adquieren en la adjudicación de los contratos los criterios de valoración relativos a cuestiones técnicas y de calidad, frente a la anterior regulación pasada principalmente en el precio más bajo.
5. La preferencia por los criterios objetivos no constituye un obstáculo. La exigencia de dar preponderancia a los criterios objetivos o matemáticos frente a los subjetivos o sometidos a juicio de valor (art. 146.2 LCSP), no impide el establecimiento de umbrales de saciedad, puesto que dicha regla

es aplicable «siempre que sea posible» y, por tanto, no impide, con carácter general, que los criterios subjetivos alcancen y superen el 50%, solo determina la necesidad de convocar al comité de expertos o encomendar su evaluación a un organismo técnico especializado.

6. No quiebra el principio de la oferta económicamente más ventajosa. En efecto, no se vulnera este principio pues para la determinación de la oferta más ventajosa debe atenderse, además de al precio, a otros criterios tales como la calidad, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, las características ambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales, la rentabilidad, las características estéticas y funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

7. No son incompatibles con las reglas sobre bajas temerarias. Sostiene el TS que los umbrales no vulneran la normativa sobre las ofertas anormalmente bajas y, en concreto las garantías procedimentales para su determinación, pues ambas medidas, bajas temerarias y umbrales de saciedad, tratan de impedir ofertas de precios que el órgano de contratación considere incompatibles con el nivel de calidad y otras características exigidas por las prestaciones objeto de la contratación.

Así pues, el Tribunal Supremo admite los umbrales de saciedad siempre que se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación. Pero tal admisión no es incondicional, sino que exige el cumplimiento de varias «cautelas», como dice expresamente la Sentencia. A saber:

- *Una primera obligación de transparencia y objetividad: Los umbrales deben estar «justificados en el expediente en relación con las prestaciones objeto del contrato»:*

Debe explicarse detenidamente cómo contribuyen al interés público, al recto cumplimiento de los objetivos del contrato (en especial, de la calidad) y a la fiel ejecución de las prestaciones. En este mismo sentido existen resoluciones, como la del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón²¹, que dan relevancia a la forma en que el umbral se justifica para conseguir ese plus de calidad o para servir simplemente como mero limitante del precio. Y, en ese último caso, resulta relevante conocer de qué manera puede a la Administración no interesarle necesariamente un precio inferior a satisfacer (o superior a cobrar en el ejemplo de los cánones). En todo caso, el ámbito decisorial de la Administración en este punto ha de

²¹ ATACPA 143/2019, de 27 de diciembre.

reconocerse amplio en virtud de la mencionada libertad en la elección de los criterios de adjudicación y su ponderación (discrecionalidad técnica). Por tanto, el control judicial o por los tribunales administrativos se cifra en comprobar el cumplimiento de las normas procedimentales aplicables y del deber de motivación, la exactitud material de los hechos y la ausencia de un error manifiesto de apreciación o de una desviación de poder²².

- *Legalidad: Deben respetar las disposiciones legales, en particular, las relativas a los criterios de adjudicación. Eventual intervención del comité de expertos*

El establecimiento de un umbral de saciedad, en cada caso concreto, deberá cumplir con las disposiciones legales imperativas sobre criterios de adjudicación.

La aplicación práctica del umbral de saciedad puede distorsionar la previsión de la literalidad de los propios pliegos diseñados para cumplir la indicación del art. 146.2 LCSP de dar preponderancia a los criterios 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. Así, aun teniendo los criterios sujetos a juicio de valor atribuida teóricamente una ponderación menor, por efecto de la aplicación del umbral, serían estos los que de facto decantarían la licitación, pudiendo suponer incluso el 100% de la valoración.

Conviene tener presente que el umbral de saciedad sobre el precio no tiene por qué provocar siempre la alteración de la regla que otorga preponderancia a los criterios objetivos frente a los subjetivos. Así sucederá, por ejemplo, si existen otros criterios cuantitativos no sujetos a umbral (recuérdese que los criterios de calidad pueden ser objeto de valoración tanto mediante juicios de valor como mediante cifras o fórmulas). Por ello no se puede afirmar a priori, antes de abrir el segundo sobre o archivo electrónico, si el umbral provoca o no que se altere el mayor peso, superior al 50% del total, de los criterios de adjudicación valorables mediante la mera aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos.

En cualquier caso, siempre que se produzca el referido efecto debe cumplirse la regla imperativa prevista tanto en el art. 146.2.a), como en la disposición adicional 2ª.8 LCSP, de que la evaluación de las ofertas con arreglo a los criterios dependientes de un juicio de valor se lleve a cabo por un comité

²² Véase, en relación con las ofertas anormalmente bajas, STG 991/2025, de 29 de octubre, as. T-750/22, *UniSystems Luxembourg Sàrl* y otro c. *Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA)*, ECLI:EU:T:2025:991.

formado por un mínimo de tres expertos con cualificación apropiada (o encomendar dicha evaluación a un organismo técnico especializado). Comité u organismo técnico que debe ser objeto de publicación en el perfil de contratante con indicación concreta del cargo de los miembros que lo componen (art. 63.5 LCSP).

En esta misma línea, el ATACPA 59/2023²³, tras admitir con carácter general los umbrales de saciedad, observa que en el caso concreto, tal y como estaba formulado el umbral, era posible conocer de antemano la oferta con que se obtendría la puntuación máxima en el criterio precio. Ello determina un empate técnico en este criterio por lo que la adjudicación se dirime en atención al resto de criterios. Así las cosas, aquí los criterios sujetos a juicios de valor resultan decisivos en la adjudicación. Toda vez que el pliego atribuía la función de valorar los criterios de adjudicación a la mesa de contratación y no contemplaba la intervención de un comité de expertos, el TACPA anula la licitación por infracción de «una norma imperativa, cual es el artículo 146.2.a) de la LCSP».

El TS desliza en su Sentencia que, en el caso analizado, este requisito sí se cumplió puesto que la valoración de los criterios subjetivos se encomendó por la mesa de contratación a la empresa consultora Ecingen, de acuerdo con las previsiones de la cláusula 16ª del PCAP, sin que por la parte recurrente se haya cuestionado ni dicho encargo, ni el informe de valoración emitido por la indicada consultora. Mas este hecho no se menciona en las resoluciones judiciales recurridas, ni en la del Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Cuenca, ni en la del TSJ de Castilla-La Mancha. Y, más importante aún, no debe confundirse la intervención del comité de expertos u organismo técnico especializado con la posibilidad otorgada a la mesa de contratación de solicitar el asesoramiento de técnicos o expertos independientes que cuenten con conocimientos acreditados en las materias relacionadas con el objeto del contrato. Asistencia que no requiere de publicidad en el perfil, bastando con que sea reflejada expresamente en el expediente, con referencia a las identidades de los técnicos o expertos asistentes, su formación y su experiencia profesional.

Por otra parte, cuando se utilice el procedimiento abierto simplificado cabría incluso cuestionarse la validez de la licitación si la imposición del umbral de saciedad provoca que la ponderación de los criterios subjetivos supere el 25% del resto de criterios no sujetos a umbral [art. 159.1.b) LCSP] o el 45% en contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual.

²³ ATACPA 59/2023, de 23 de junio.

- *Respeto a los principios de la contratación pública*

Los umbrales de saciedad deben estar alineados con los principios de transparencia, eficiente utilización de los fondos públicos o la salvaguarda de la libre competencia que rigen la contratación pública.

En definitiva, en términos generales los umbrales de saciedad resultan admisibles siempre que cumplan los requisitos o cautelas que el Tribunal Supremo ha identificado. No son contrarios al principio de eficiencia en el sentido mencionado de eficiencia sostenible y no restringen la competencia, antes al contrario, la orientan hacia los criterios cualitativos, contribuyendo decisivamente a la obtención de obras, servicios o suministros de gran calidad, en cumplimiento estricto del mandato impuesto a los órganos de contratación por el art. 145.4 LCSP.

c) Articulación del procedimiento en varias fases

La tercera de las medidas a las que se hizo mención gira en torno a la admisibilidad de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases como otra fórmula más para dispensar un mayor protagonismo a los criterios de calidad en detrimento del precio.

El sistema consiste en diseñar una o varias fases en las que se compite sobre uno o varios criterios cualitativos. En cada fase ha de obtenerse una puntuación mínima sobre tales criterios para pasar a la siguiente. El objetivo es asegurar que los licitadores que llegan a la fase de evaluación de los criterios cuantitativos reúnen todos ellos los niveles mínimos de calidad técnica establecidos en los pliegos. El sistema está expresamente previsto en el art. 146.3.2º LCSP, que permite que cualquiera que sea el procedimiento de adjudicación previsto este se articule en varias fases. Para ello habrá de indicarse en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios.

Se trata de una posibilidad que nuestra legislación viene previendo desde el TRLCAP/2000 y que ha recibido el respaldo del TJUE²⁴ despejando las dudas suscitadas por la Directiva que lo contempla únicamente para los procedimientos con negociación y de diálogo competitivo.

El precepto vigente introdujo como novedad el requisito de establecer un umbral mínimo del 50 % de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo, garantizando así ese nivel mínimo de calidad de las ofertas. La fijación legal del umbral mínimo se produjo en la fase de tramitación parlamentaria del proyecto de ley, a raíz de

²⁴ STJ 752/2018, de 20 de septiembre, as. C-546/16, *Montte SL c. Musikene*, ECLI:EU:TJ:2018:752.

una enmienda cuya justificación se cifró en *«exigir a los licitadores un umbral mínimo de calidad en los criterios cualitativos, de manera que si un licitador no alcanza el 50% de la puntuación, es decir, “no alcanza el aprobado”, quede excluido del proceso»*.

El art. 146.3 LCSP utiliza el concepto de criterio cualitativo que, como se ha avanzado, no es sinónimo de criterio subjetivo o sometido a juicio de valor, pues los criterios cualitativos, dependiendo de cómo estén configurados, también pueden ser susceptibles de valoración mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

A su vez, la ley habla de articular en fases el procedimiento, pero no limita ni el número de fases, ni el de los criterios a valorar en cada fase, ni el tipo de criterio cualitativo (subjetivo u objetivo) a valorar en cada fase.

Por tanto, sería posible que el órgano de contratación valorase en cada fase uno o varios criterios cualitativos, los que se hayan determinado previamente en el pliego. Por ejemplo, en la primera fase los criterios ambientales, en la segunda los sociales, etc.

Aparece aquí un importante problema de carácter procedimental que la ley no resuelve: el de coherencia la articulación del procedimiento en fases con la exigencia de valorar primero los criterios subjetivos (juicio de valor) y solo después los objetivos o matemáticos.

Una forma de solucionarlo consiste en interpretar que el legislador, cuando en el art. 146.3.2º LCSP habla de criterios cualitativos quiso decir subjetivos o sujetos a juicio de valor, de modo que se aplique únicamente a estos la articulación en varias fases y la exigencia de alcanzar el umbral mínimo de puntuación del 50%. En otras palabras, el legislador identificó criterio cualitativo con subjetivo y, por ello, el umbral solo debería establecerse respecto de los criterios subjetivos, como puerta de acceso a la apertura del archivo electrónico en el que consta la oferta referida a los criterios objetivos, sean estos cualitativos o no.