

**ASUNTO: INFORME JURÍDICO A LA PROPUESTA DE ANEXO I AL PLIEGO TIPO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO, PARA LA ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO DE SUMINISTRO DE MOBILIARIO CLÍNICO PARA DIVERSOS SERVICIOS DEL HOSPITAL UNIVERSITARIO FRANCESC DE BORJA DE GANDIA (Expediente: PAS-SU 905/2024)**

---

De conformidad con el artículo 122.7 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 (en adelante LCSP), en relación con el artículo 5.2 c) de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat, se solicita informe jurídico previo a la aprobación de los pliegos que han de regir el contenido contractual del presente expediente.

Este expediente de contratación se plantea mediante tramitación ordinaria y procedimiento abierto simplificado, cuyo valor estimado asciende a 109.090,91 €.

A esta solicitud se acompaña la siguiente documentación: autorización para la tramitación de inversiones, propuesta de memoria justificativa, certificado de existencia de crédito, orden de inicio, pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación mediante el procedimiento abierto simplificado de contratos administrativos de suministros financiados con



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pliego de prescripciones técnicas y propuesta de anexo de características particulares (en adelante Anexo I al PCAP).

Examinada la propuesta de dicho anexo y sobre la base de la documentación aportada, se realizan las siguientes

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**I.-** El pliego tipo aportado se refiere a las cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contratos administrativos de suministros, mediante procedimiento abierto simplificado, financiados con fondos procedentes del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Al respecto, el preámbulo del Decreto-ley 6/2021, de 1 de abril, del Consell, de medidas urgentes en materia económico-administrativa para la ejecución de actuaciones financiadas por instrumentos europeos para apoyar la recuperación de la crisis consecuencia de la Covid-19, se refiere al “bloque de medidas contenidas en este decreto ley” que “tienen por objeto agilizar la tramitación de todas las inversiones y actuaciones a cargo de la Generalitat que se enmarcan en el Plan de Recuperación y Resiliencia de Gobierno de España, cuya aprobación por la Comisión Europea permitirá acceder a la financiación extraordinaria articulada a través del instrumento acordado por el Consejo Europeo y regulado por el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el cual se establece un Instrumento europeo de Recuperación para apoyar a la recuperación después de la crisis de la Covid-19”; con indicación relativa a que “el mencionado Reglamento (UE) 2020/2094 establece un plazo muy breve para llevar a cabo las actuaciones, de tal manera



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*que los compromisos de gasto que dan lugar a las ayudas se tendrán que contraer, en un 60 % de su importe total, antes del 31 de diciembre de 2022, y el resto a más tardar el 31 de diciembre de 2023*".

Tal Reglamento (UE) 2020/2094 determina en su artículo 3, relativo a las "normas de ejecución del presupuesto", que "se contraerán compromisos jurídicos que den lugar a los gastos" especificados "a más tardar el 31 de diciembre de 2023".

A mayor abundamiento, el Reglamento (UE) 2020/2221 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de diciembre de 2020, por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT UE), expresa en el considerando 4 que "de conformidad con el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo y dentro de los límites de los recursos en él asignados, deben aplicarse medidas de recuperación y resiliencia en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos a fin de hacer frente al impacto sin precedentes de la crisis de la COVID-19", con mención a que "esos recursos adicionales deben utilizarse para garantizar el cumplimiento de los plazos establecidos en el Reglamento (UE) 2020/2094".

Así pues, el artículo 1 de dicho Reglamento (UE) 2020/2221 establece que "el Reglamento (UE) n° 1303/2013" -por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca- “*se modifica*” y, al efecto, se inserta, entre otros, el artículo 92 ter, relativo a las “*disposiciones de ejecución para los recursos REACT-UE*”, que prevé la posibilidad de “*seleccionar operaciones para recibir apoyo de los recursos REACT-UE hasta finales de 2023*”.

Por tanto, procede la incorporación del pliego tipo de cláusulas administrativas particulares correspondiente -relativo a la adjudicación de contratos administrativos de suministro por el procedimiento abierto simplificado- (en adelante PCAP), teniendo en cuenta que el cuadro de características particulares sometido al presente informe corresponde al Anexo I del PCAP y, previa su fiscalización, la aprobación del expediente comprende, entre otros, los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

**II.-** En el apartado A del Anexo I al PCAP cabe señalar:

■ En cuanto a “las necesidades a satisfacer con la celebración del contrato”, se refleja la finalidad pública del contrato proyectado; si bien, resulta necesaria, asimismo, la justificación de la previsión cuantitativa del suministro, objeto del presente expediente de contratación, en relación con la necesidad que se pretende cumplir.

Acerca de esta cuestión, hay que tener en cuenta el artículo 28 de la LCSP que regula los principios de necesidad, idoneidad y eficiencia, estableciendo que “*la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, (...) deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación*”.



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

Dicha obligación se refleja en el artículo 116, apartado 1, de la LCSP al tratar el inicio del expediente por el órgano de contratación -que deberá motivar la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta ley- y en su apartado 4, letra e), establece la obligación de justificar “*adecuadamente la necesidad*” y “*su relación con el objeto del contrato que deberá ser directa, clara y proporcional*”.

■ En relación con la “definición concreta del objeto de contrato”, se advierte el carácter accesorio de la actividad de “instalación” -respecto al “contrato de suministro”- conforme determina el artículo 2.1.8 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, al prever que “*un contrato público de suministro podrá incluir, de forma accesorio, operaciones de colocación e instalación*”.

**III.-** En el apartado C del Anexo I al PCAP se realizan las siguientes observaciones:

■ En cuanto al “órgano de contratación” se advierte:

▪ El Decreto 10/2023 ha sido derogado por el Decreto 17/2024, de 12 de julio, del president de la Generalitat, por el cual se determinan el número y la denominación de las consellerias y sus atribuciones.

▪ El Decreto 112/2023 ha sido derogado por el Decreto 81/2024, de 12 de julio, del Consell, por el que establece la estructura orgánica básica de la Presidencia y de las consellerias de la Generalitat.

■ La mención del pliego tipo de cláusulas administrativas particulares corresponde a la adjudicación de contratos administrativos de suministro por el procedimiento abierto simplificado (PCAP), de fecha 10 de enero de 2024, según se ha referido en la consideración I de este escrito.



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

**IV.-** En el apartado L del Anexo I al PCAP, en relación con la “solvencia técnica de las empresas de nueva creación”, se refleja el medio previsto en el artículo 89.1 b) de la LCSP.

Según establece el artículo 92, 1º párrafo, de la LCSP en concordancia con el artículo 74.2 de la LCSP, se requiere la concreción de los “*requisitos mínimos de solvencia.*”

En consonancia con lo expuesto, el artículo 67.5.b) 2º del 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 (en adelante RGLCAP) determina, como contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares en los contratos de suministros, respecto a los “*criterios de selección relativos a la solvencia técnica*”, para este medio:

*“Indicación del personal técnico o unidades técnicas, integradas o no en la empresa, de los que se disponga para la ejecución del contrato, especialmente los encargados del control de calidad. Cuando en los pliegos se incluya este criterio, en ellos se precisarán los títulos o acreditaciones académicos o profesionales exigidos al personal técnico del empresario así como el número de técnicos y experiencia profesional mínima exigida a dichos técnicos, o las características y capacidades mínimas de las unidades técnicas exigidas, según corresponda.*”

En esta cuestión resulta esclarecedora la Resolución nº 2/2017 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 13 de enero de 2017 (Recurso nº 1028/2016), en cuyo fundamento de derecho sexto se declara:

*“(…) Los requisitos de solvencia, esto es, se especificarán en el pliego del contrato, estarán vinculados a su objeto y serán proporcionales al mismo (cfr.: Resoluciones 924/2015, 261/2015 y 782/2014, entre otras), además de no producir un resultado discriminatorio (…)”.*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

**V.-** En el apartado LL del Anexo I al PCAP cabe señalar:

- En cuanto “los criterios de adjudicación ponderables mediante un juicio de valor” se advierte que resulta necesaria la concreción de los aspectos a valorar y, por tanto, se recomienda evitar la utilización de expresiones que denotan relaciones incompletas -“etc”- que puedan conllevar su indeterminación -según se refleja en el “orden 2: características operativas”.

En esta cuestión hay que tener en cuenta el artículo 145.5 de la LCSP –referente al cumplimiento de los requisitos a cumplir por los criterios de adjudicación-.

Al respecto, resulta ilustrativa la Resolución nº 468/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 11 de mayo de 2018 (Recurso nº 353/2018), que recoge la doctrina del Tribunal en su fundamento de derecho séptimo:

*“(…) La doctrina de este Tribunal al respecto, reflejada, entre otras, en nuestra Resolución nº 385/2017 de 28 de abril de 2017, en la que nos pronunciamos como sigue:*

*“En esta misma línea, en la Resolución nº 208/2017 citábamos a su vez la nº 203/2016, en la que se reconoce cierto grado de discrecionalidad en la integración de los criterios de valoración subjetivos o dependientes de un juicio de valor, señalando que: “El Tribunal ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la determinación necesaria de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, entre otras en la Resolución 1160/2015, de 18 de diciembre, en la que indicamos que: “a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia,*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones no102/2013, 263/2011). b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución nº 923/2014). c) Los criterios establecidos en el pliego no pueden ser alterados con posterioridad, introduciendo nuevos subcriterios o aspectos no recogidos en los pliegos (...)*

■ En cuanto al “criterio de adjudicación cuantificable mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas o aritméticas”, relativo a la previsión de “*impartir formación en materia ambiental*”, se advierte la imprecisión de los parámetros a valorar a fin de posibilitar su aplicación de forma automática -sin requerir apreciaciones técnicas de carácter discrecional en relación con su incidencia y utilidad- y la omisión de los medios de comprobación para su evaluación.

Al respecto, se observa:

➤ Según el artículo 146.2 b), 2º párrafo, de la LCSP:

*“La elección de las fórmulas se tendrán que justificar en el expediente”.*

Resulta esclarecedor el análisis contenido en el Acuerdo 13/2019, de 15 de febrero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (Expediente: 4/2019), en cuyo fundamento de derecho quinto se indica respecto a la concreción de los criterios de adjudicación:





EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*“Así pues, la descripción de los criterios de adjudicación, la determinación de las reglas de ponderación y las fórmulas objetivas de valoración de los mismos deben quedar fijados con el necesario nivel de concreción en el pliego regulador, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la Mesa de Contratación. Esta previa concreción de los criterios de adjudicación en el pliego constituye un elemento esencial, pues como recuerda la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 24 de enero de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores”.*

En relación con la forma de valorar -los “criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas”- se declara en su fundamento de derecho sexto:

*“En relación con los criterios de evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas, tal y como manifiesta el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 34/2018 de 8 de marzo, debemos recordar 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 su característica principal es la ausencia total en ellos de discrecionalidad o aplicación subjetiva, sin que quepa interpretación alguna sobre su alcance, sino solo la pura y simple aplicación de la fórmula expresada en los pliegos.*

*(...) Los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmula se caracterizan por su automatismo, razón por la que no se necesita su motivación, pues de la mera aplicación de la fórmula se obtiene el resultado de la ponderación. A este*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*respecto, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en su Resolución 4/2017, de 18 de enero, apunta que para el cumplimiento del requisito de la motivación en la aplicación de un criterio de adjudicación de evaluación automática es suficiente con que al licitador le consten los elementos que le permitan verificar que la fórmula se ha aplicado correctamente (...)”.*

Asimismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales manifiesta en la Resolución nº 574/2019, de 23 de mayo de 2019 (Recurso nº 396/2019), en su fundamento de derecho quinto:

*“El carácter automático de los criterios de adjudicación utilizados determina que en ningún caso deba realizarse por el órgano de contratación una valoración subjetiva alguna, limitándose la labor de la mesa de contratación a la “suma” de los puntos:*

- *En el caso de la oferta económica, se determinará la puntuación mediante la aplicación de la fórmula transcrita sobre los precios ofertados;*
- *En cuanto a las mejoras, se opta por un criterio dicotómico, de tal forma que el licitador puede cumplir o no cumplir las mejoras mencionadas, obteniendo determinados puntos en un caso o en el otro, sin apreciaciones de valor que incrementen o disminuyan dicha puntuación.”*

- El artículo 145.5 c) de la LCSP establece como requisito a cumplir por los “criterios de adjudicación”:

*“Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores”.*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

Dicha exigencia se prevé, asimismo, en el artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública.

A tal contenido se refiere la Sentencia nº 404/2021 de la Sección 4 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, de 22 de marzo de 2021 (Recurso nº 4334/2019), al reflejar en su fundamento de derecho cuarto:

*“(...) La Directiva 2014/25/UE” -relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales-, “así como su art. 82.4, que dispone:*

*«[...] Los criterios de adjudicación no conferirán a la entidad adjudicadora una libertad de decisión ilimitada. Garantizarán la posibilidad de una competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan verificar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, las entidades adjudicadoras deberán comprobar de manera efectiva la exactitud de las pruebas facilitadas por los licitadores. [...]*”.

Y en el fundamento de derecho séptimo se realiza la siguiente consideración:

*“(...) Por lo que hace a la Directiva 2014/25/UE, es claro que su art. 82.4 -arriba transcrito- impone comprobar la información facilitada por el licitador, como medio de asegurarse de que su oferta se ajusta a las bases de la licitación. La finalidad evidente de esta norma estriba en controlar la coherencia de las ofertas hechas por los licitadores, de manera que la propuesta económicamente más ventajosa sea además viable y pueda satisfacer la necesidad que da origen al contrato. Así las cosas, razonando con base en el art. 82.4 de la Directiva 2014/25/UE y en los pasajes del preámbulo de la misma citados por la recurrente, habría que concluir que la correlación entre la oferta técnica y la oferta económica es exigible.*  
*(...)*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*No cabe pasar por alto que la regulación de la contratación pública proviene hoy, en sus elementos esenciales, del Derecho de la Unión Europea. (...)*

*De entrada, asiste la razón a la recurrente cuando dice que excluir que la falta de correlación entre la oferta técnica y la oferta económica tenga influencia en la validez de la adjudicación, remitiendo todos los posibles problemas a la fase de ejecución del contrato, puede favorecer comportamientos poco serios y leales por parte de los licitadores y, desde luego, enturbiar la competencia entre ellos. A esto cabe añadir otras dos consideraciones, igualmente de índole teleológica. Una es que, al razonar así, se penaliza a los licitadores que han preparado cuidadosamente su oferta, asegurándose de que el importe propuesto está en sintonía con los aspectos técnicos de la prestación y, en suma, que la relación contractual es viable. La otra consideración tiene que ver con la salvaguardia del interés público: no asegurarse de la correlación entre la oferta técnica y la oferta económica -remitiéndose, en cambio, a la fase de ejecución del contrato- favorece la celebración de contratos que no puedan cumplirse con exactitud; algo que no redundaría en el interés de la Administración u organismo contratante.*

*En fin, siempre en este sentido, hay un argumento de tipo sistemático. (...) La oferta económicamente más ventajosa había de consistir en tomar en consideración algo distinto del solo precio; es decir, en valorar la adecuación de los aspectos técnicos al precio ofrecido.*

*Por todo lo expuesto, la respuesta a la cuestión que, con arreglo al auto de admisión de este recurso de casación, tiene interés casacional objetivo es la siguiente: al aplicar el criterio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, debe verificarse la correlación de la oferta técnica y la oferta económica”.*

**VI.-** El apartado M del Anexo I al PCAP se refiere a los “parámetros objetivos para identificar una oferta como anormal”, cuya regulación –prevista en el artículo 149.2 b) de la LCSP- establece:



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*“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”.*

Tal regulación prevé la exclusión de *“una oferta que resulta inviable”* -según se desprende del artículo 149.1 de la LCSP-, de forma que los pliegos han de contemplar *“los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal”* -conforme se prevé en el artículo 149.2, 1º párrafo, de la LCSP-.

A esta cuestión se refiere el fundamento de derecho octavo de la Resolución nº 575/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 23 de mayo de 2019 (Recurso nº 397/2019), al declarar:

*“El objeto de dicho precepto”* -artículo 149 de la LCSP- *“es evitar que se adjudique el contrato a empresas que no justifiquen suficiente y razonablemente el bajo nivel de precios ofertado y, por tanto, no puedan cumplir su oferta en sus propios términos, poniendo en riesgo la ejecución del contrato.”*

*En el caso analizado la fórmula impugnada tiene en cuenta la oferta considerada en su conjunto, tal como prescribe el apartado b para los casos en los que se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación. Dice concretamente el apartado K del PCAP que se considera que una oferta es presuntamente anormal o desproporcionada si es inferior en un 30% a la media aritmética de las ofertas presentadas, y además la puntuación obtenida por su oferta técnica es superior en un 30% a la media aritmética de las puntuaciones obtenidas por todas las empresas”.*

Y estima:



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

“El parámetro considera como presuntamente anormales a las ofertas de precio muy bajo (inferior al 30 % de la media), que a la vez sean muy buenas técnicamente (superiores al 30% de la media).

Los parámetros establecidos tienen en cuenta la “oferta realizada en su conjunto”, como dice la LCSP (...)”.

**VII.-** En el apartado N del Anexo I al PCAP, relativo a los “criterios de desempate”, se observa que la disposición adicional 1ª, 2º párrafo, de la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, determina que *“la condición de figurar como beneficiario del ingreso mínimo vital en el momento de su contratación servirá a los efectos de cómputo del porcentaje a que se refiere el artículo 147.2 a)”* de la LCSP –relativo al *“porcentaje de trabajadores con discapacidad o en situación de exclusión social”*–.

**VIII.-** En el apartado X del Anexo I al PCAP cabe señalar:

■ En las “medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales o laborales” solo se hace referencia a *“las convenciones y convenios internacionales”* y *“las condiciones laborales y sociales”*.

En cuanto a las “condiciones especiales de ejecución” se alude a la retirada de *“los embalajes y envases vacíos”*.

La Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de la Generalitat, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular, regula las *“obligaciones en la gestión de residuos”*, cuyo artículo 3 establece su aplicación al ámbito territorial de la Comunitat Valenciana *“en conformidad con lo que dispone con carácter básico la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular”*.



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

Por Real Decreto 1055/2022, de 27 de diciembre, de envases y residuos de envases -cuya “*habilitación para llevar a cabo este desarrollo reglamentario está contenida en la disposición final cuarta de la Ley 7/2022*”, según figura en su preámbulo-, se establece “*el régimen jurídico aplicable a los envases y residuos de envases con el objetivo de prevenir y reducir su impacto en el medio ambiente a lo largo de todo su ciclo de vida*” –artículo 1-, cuyo ámbito de aplicación abarca “*todos los envases puestos en el mercado y residuos de envases generados en el territorio del Estado*” –artículo 3-.

Al respecto, se observa:

- El artículo 201 de la LCSP – relativo a las “*obligaciones en materia medioambiental, social o laboral*”- establece, con carácter preceptivo, que “*los órganos de contratación tomarán las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental, social y laboral que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el anexo V*”.
- En cambio, el artículo 202 de la LCSP –referente a las “*condiciones especiales de ejecución del contrato*”- regula, con carácter potestativo, conforme expresa su apartado 1:  
*“Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos.*”





EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

En todo caso, será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el apartado siguiente”.

Esta última obligación se circunscribe dentro de la potestad, atribuida al órgano de contratación, de configurar la condición especial de ejecución del contrato -en el marco de su regulación jurídica-; en cambio, las obligaciones previstas en el artículo 201 de la LCSP son de cumplimiento obligatorio en su totalidad.

Su diferente configuración jurídica se analiza en la Resolución nº 1071/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 23 de noviembre de 2018 (Recurso nº 654 y 658/2018), en cuyo fundamento de derecho undécimo se indica:

“(…) Una cosa son estas condiciones especiales de ejecución y otras muy distintas (...) el conjunto de obligaciones legales establecidas por la legislación sectorial medioambiental, laboral o social de preceptiva observancia aplicables en cada caso con motivo de la ejecución de las prestaciones del contrato (...)

Respecto de las primeras, es decir, el conjunto de obligaciones legales establecidas por la legislación sectorial medioambiental, laboral o social de preceptiva observancia, ha de afirmarse, en primer lugar, que no son condiciones especiales de ejecución porque, a diferencia de éstas, son obligaciones legales, lo que significa que se aplica y exigen per se, por imperativo legal, y están ya establecidas, por lo que no hay que establecerlas en lugar ni momento alguno. En segundo lugar, las condiciones especiales se pueden establecer para atender diversas finalidades como son (art. 202) promover, eliminar, favorecer, garantizar, etc. esas finalidades que enumera la Ley, a diferencia de las obligaciones legales, que pueden obedecer a finalidades muy diversas. En tercer lugar, las condiciones especiales se vinculan a la ejecución del objeto del contrato, que es la ejecución de la prestación debida o conducta a que se obliga el contratista, y se ciñen a esa ejecución de la prestación o a los factores que intervienen en ella, mientras que las obligaciones legales sectoriales (medioambiente, social, laboral) son de general





EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

aplicación a la actividad de la empresa y en concreto, de la contratista. En cuarto lugar, el órgano de contratación debe adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de dichas obligaciones legales y para comprobar su cumplimiento (artº 201 LCSP) mientras que, por el contrario, las condiciones especiales de ejecución tienen fines de promoción, impulso, favorecimiento, evitación, etc. y carácter potestativo, siempre vinculadas a procurar la satisfacción de dichos fines en la ejecución de la prestación debida por el contratista, por lo que su establecimiento y configuración es, en principio, facultativa”.

■ Se requiere la determinación de las “medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales o laborales”, según establece la cláusula 37.1 del PCAP:

*“En el apartado X del Anexo I se prevén medidas para garantizar que en la ejecución el contratista cumpla las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral derivadas del Derecho europeo comunitario, del Derecho nacional, de Convenios Internacionales suscritos por el Estado español y de convenios colectivos.*

*El incumplimiento de tales obligaciones originará la imposición de penalidades del artículo 192 de la LCSP”.*

Dicha cláusula se corresponde con la regulación contenida en el artículo 201 de la LCSP -referida anteriormente-.

Al respecto, en el Informe 14/2015, de 4 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su consideración jurídica V se expresa:

*“(…) El control del cumplimiento de las obligaciones medioambientales y sociales es uno de los aspectos que la Directiva 2014/24/UE pretende reforzar, obligando en el artículo 18.2 a que los Estados miembros garanticen, en la ejecución del contrato, el*



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

*cumplimiento por parte de los adjudicatarios de las obligaciones en los ámbitos del derecho medioambiental, social y laboral, aplicables en el lugar de ejecución de los contratos, derivadas tanto de normas como de convenios colectivos, así como a garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones por parte de los subcontratistas (...).*

En esta cuestión la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Expediente 61/19, manifiesta en la consideración jurídica 4:

*“(...) El artículo 201 LCSP ordena tomar las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral, de modo que el incumplimiento de las obligaciones anteriores (...) dará lugar a la imposición de penalidades y puede ser causa de resolución del contrato. Es importante destacar que la imposición de las penalidades derivadas, por ejemplo, del incumplimiento de la normativa medioambiental puede exceder de la preparación propia o de las capacidades del órgano de contratación. Lo mismo puede ocurrir con las infracciones de tipo social o laboral. En general, cuando estemos en presencia de incumplimientos derivados de lo dispuesto en el artículo 201 LCSP la adopción de una decisión tan grave para el contratista debería contar con un respaldo en forma de resolución previa de los órganos competentes en la materia”.*

■ Acerca de las “condiciones especiales de ejecución” se advierte:

- Conforme establece el citado artículo 202.1, 2º párrafo, de la LCSP, resulta obligatorio el establecimiento “de al menos una” de entre las que enumera el apartado 2, cuyo párrafo 1º indica:

*“Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones económicas, relacionadas con la innovación, de tipo medioambiental o de tipo social”.*

- De acuerdo con el artículo 202.1 de la LCSP han de estar “vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145”, es decir, “se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato” -según prevé el artículo 145.6 de la LCSP-.



EXP. CT/554/2024  
CSUSP/722/2024  
C/I/6312/2024

- Procede su fijación, de forma precisa, con concreción de los requisitos.

Al efecto, el considerando 104 de la Directiva 2014/24/UE dispone que *“el propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución”*, de modo que constituyen *“requisitos objetivos fijos”*.

Así pues, según se refleja en la consideración jurídica 8 del Expediente 38/22 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, *“las condiciones especiales de ejecución son obligaciones incorporadas a los pliegos o al contrato que el órgano de contratación ha considerado elementos esenciales de la fase de ejecución del mismo”*.

La emisión del presente informe tiene carácter preceptivo y no vinculante conforme establecen los artículos 5.2 y 6.1, respectivamente, de la Ley 10/2005, de 9 de diciembre, de la Generalitat, de Asistencia Jurídica a la Generalitat.

Valencia, 30 de agosto de 2024

Por la Abogacía de la Generalitat