

**ASUNTO: INFORME JURÍDICO A LA PROPUESTA DE ANEXO I AL PLIEGO TIPO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES, MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO SIMPLIFICADO, PARA LA ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS DE DIRECCIÓN DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD DE OBRA RECRECIDOS AMPLIACIÓN ALA SUR EDIF. ADMINISTRATIVO Y UDCA DEL HOSPITAL DE SAGUNTO (Expediente: P.A.S. 490/2024)**

---

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 urgente y procedimiento abierto simplificado.

A esta solicitud se acompaña la siguiente documentación: orden de inicio, documento contable relativo a la propuesta de retención de crédito, declaración de urgencia, memoria justificativa, pliego de prescripciones técnicas, pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contratos administrativos de servicios por el procedimiento abierto simplificado (en adelante PCAP) y propuesta de anexo de características particulares (en adelante Anexo I al PCAP).



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

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

## **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**I.-** En el apartado C del Anexo I al PCAP se indica la “tramitación urgente”.

Al respecto, el artículo 119.1 de la LCSP prevé dicha tramitación para los expedientes “*correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público*” que “*deberán contener la declaración de urgencia debidamente motivada*”.

En esta cuestión resulta ilustrativa la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo –Sección 4-, de 27 de febrero de 2008 (Recurso de casación nº 5608/2004), en cuyo fundamento de derecho cuarto se declara:

*“(...) La jurisprudencia de esta Sala viene estableciendo de modo constante y uniforme que la declaración de urgencia que exige la Ley ha de ser realizada por el órgano competente para contratar y estar debidamente motivada y en relación con la motivación exige que se trate de una situación urgente objetivamente evaluable y no apreciada de modo subjetivo por el órgano de contratación, de modo que responda la urgencia a razones de interés público que se acrediten de modo razonable y con criterios de lógica o que se demuestra la necesidad inaplazable de tramitar el procedimiento con la urgencia que requiera, para que de ese modo no se altere de modo injustificado el procedimiento ordinario de contratación que la Ley prevé como garantía del interés público. Así resulta de Sentencias como las de 28 de octubre de 1992 o la más reciente de esta Sección Cuarta de 19 de noviembre de 2004. Y es que no es posible olvidar que esa posibilidad de seguir un procedimiento urgente en la contratación administrativa (...) no es más que la expresión concreta de la posibilidad de tramitar con urgencia cualquier procedimiento administrativo cuando concurren las circunstancias que lo aconsejen y se*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*cumplan las prescripciones que en la norma se disponen para ello. (...) De donde deriva como consecuencia ineludible el control por la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la utilización que la Administración efectúe de ese concepto jurídico indeterminado que constituye la urgencia o la inaplazable necesidad de acelerar por razones de interés público los expedientes de contratación. Así lo declararon ya dos Sentencias de la Sala Tercera de 5 de abril de 1988 y 24 de julio 1989 que establecieron nítidamente la necesidad de ese control independientemente del margen de apreciación que deriva del halo de dificultad de tales conceptos jurídicos indeterminados".*

*(...) La garantía que en materia de contratación administrativa supone el procedimiento ordinario que no puede discrecionalmente sustituirse por el de urgencia salvo cuando existan razones suficientes para ello. De modo que ese proceder no puede ser consecuencia de la demora con que la Administración ha actuado en el desarrollo de sus obligaciones, para más adelante pretender acelerar las mismas en detrimento de la garantía que para el interés general supone el procedimiento ordinario frente al excepcional que es el de urgencia, y que no puede pretender transformarse de ese modo en general. Así lo expresó la Sentencia de esta Sala de 19 de noviembre de 2004".*

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

■ En relación con la “determinación del precio” se señala la opción “a tanto alzado”, aunque en el “presupuesto base de licitación” se alude a “*las tarifas de honorarios*”.

Precisamente, el artículo 309.1 de la LCSP establece la posibilidad en “*el sistema de determinación del precios de los contratos de servicios*” de referirse “*a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo*”, “*o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas*” y prevé, asimismo, de forma alternativa, mediante su fijación “*en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición*” –supuesto, este último, que requiere justificación de los motivos por los que resulte imposible o inconveniente su separación-.



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

Así se refleja en el Informe 5/2016, de 25 de febrero, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su consideración jurídica II:

*“(...) El pliego de cláusulas administrativas, así lo dispone el artículo 302 TRLCSP, establecerá el sistema de determinación del precio de los contratos de servicios, que podrá estar referido a componentes de la prestación, a unidades de ejecución o unidades de tiempo o fijarse a tanto alzado, siempre, en este último caso, que no sea posible o conveniente la descomposición, lo que obliga a justificar o motivar en el contrato las razones para no efectuarla (...)”.*

■ La errata en la cantidad reflejada en el “valor estimado del contrato” –“155.891,03 €” que corresponde al presupuesto base de licitación IVA incluido- ya que, conforme establece el artículo 101.1 a) de la LCSP, se “*tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones*” -según figura en el apartado F del presente anexo que asciende a 128.835,57 €-.

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

■ En orden a los “medios para acreditar la solvencia económica y financiera” relacionados con el “*volumen anual de negocios*”, prevé que su justificación pueda realizarse mediante “*declaración del empresario*”.

En esta cuestión hay que tener en cuenta que el artículo 87.2 de la LCSP se remite a “*la aportación de los certificados y documentos que para cada caso se determinen reglamentariamente*” y, al efecto, el artículo 11.4 a), 2º párrafo, del



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

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) dispone:

*“El volumen anual de negocios del licitador o candidato se acreditará por medio de sus cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito. Los empresarios individuales no inscritos en el Registro Mercantil acreditarán su volumen anual de negocios mediante sus libros de inventarios y cuentas anuales legalizados por el Registro Mercantil.”*

Dicha previsión se contiene, asimismo, en el artículo 87.3 a), 2º párrafo, de la LCSP.

■ En los “medios para acreditar la solvencia técnica o profesional de las empresas de nueva creación” se prevé *“alguna más de las acreditaciones especificadas en los apartados b) a i)”* del artículo 90.1 de la LCSP -sin su concreción-.

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

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:



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*“(..) 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 (...)”.*

■ No procede confundir la solvencia con la adscripción de medios –respecto al “personal técnico” previsto en ambos epígrafes-.

Al efecto, resulta esclarecedor el análisis efectuado en la Resolución nº 949/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de 14 de agosto de 2019 (Recurso nº 765 y 863/2019), que indica en su fundamento de derecho sexto:

*“(..) Así el artículo 76.2 de la LCSP permite que los órganos de contratación pueden exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello, configurando una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios, materiales o personales, concretos, de entre aquéllos que sirvieron para declarar al empresario apto para contratar con la Administración.*

*Esta concreción de las condiciones de solvencia no puede confundirse con la solvencia profesional o técnica, pues la solvencia es un requisito de admisión, de carácter eliminatorio y no valorativo, de modo que quienes no cumplan los requisitos exigidos son excluidos de la licitación. En cambio, el artículo 76.2 de la LCSP sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, al momento de la acreditación de la capacidad y solvencia, cuya materialización sólo debe exigirse al empresario que resulte primer clasificado en la licitación del contrato. Es en el momento previo al acto de adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente cuenta con los medios materiales o personales que se comprometió a adscribir a la ejecución del contrato, como dispone el artículo 150.2 LCSP. (...)”*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

**IV.-** En el apartado LL del Anexo I al PCAP cabe indicar:

- En relación con los “criterios de adjudicación” se observa:
  - En cuanto al “criterio de adjudicación cuantificable mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas o aritméticas”, relativo al “*compromiso de mejorar las condiciones de seguridad y salud laboral respecto de las establecidas legalmente*”, se advierte la falta de concreción de los aspectos a valorar -a fin de posibilitar su aplicación de forma automática sin requerir apreciaciones técnicas de carácter discrecional- y la omisión de los medios de comprobación para la evaluación en el procedimiento de adjudicación.

Al respecto, se realizan las siguientes observaciones:

- En relación con la forma de valorar -los “criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas”-, 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), al expresar 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.*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*(...) 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 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*





EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

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”.

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:



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*“(...) 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. (...)*

*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.*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*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”.*

- En cuanto al “precio” se fija *“una fórmula exponencial”*.

Al respecto, se advierte la omisión de los motivos, relativos a las características que concurren en las prestaciones del objeto del contrato de este expediente, que justifiquen la elección de fórmulas –según determina el artículo 146.2 b) de la LCSP-, de forma que se requiere, conforme preceptúa el artículo 116 de la LCSP, la justificación adecuada de *“los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato”* –apartado 4 c)-.

Esta cuestión se analiza en el Manual de fiscalización de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, MFSC-4824 Guía de fiscalización de contratos: Criterios de adjudicación económicos, aprobada por el Consejo de la Sindicatura el 5 de mayo de 2016 y actualizado por la CTA el 7 de mayo de 2021 que, como “criterios generales de auditoría”, sistematiza en los siguientes apartados:

#### *“2.1. Relevancia de los criterios económicos*

*La relevancia de los criterios precio y rentabilidad la extraemos de la aplicación de los principios de eficiencia, economía y control del gasto. Así, el artículo 1.1 LCSP establece que la contratación del sector público debe “asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto (...) una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*ventajosa”. Lo que ha de relacionarse con los principios constitucionales del gasto público referidos en el artículo 31.2 CE “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”, así como la obligación de los poderes públicos de garantizar el derecho de libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38 CE).*

*El carácter objetivo (matemático) de estos criterios otorga al procedimiento de contratación un alto grado de transparencia y de imparcialidad en el procedimiento de selección de los licitadores. (...)*

## *2.2. Ponderación y descripción adecuadas*

*En cuanto a la cuestión relativa a cuál debería ser la ponderación adecuada a atribuir a los criterios de adjudicación económicos (precio o un planteamiento basado en la rentabilidad), se trata de una cuestión que deberá ser analizada y justificada en el expediente por el órgano de contratación en función de las características y particularidades propias de cada tipo de contrato. (...)*

*Por tanto, en el expediente de contratación deben estar adecuadamente justificados los criterios de adjudicación (art. 116.4 c) LCSP) así como la elección de las fórmulas necesarias para aplicarlos (art. 146.2 LCSP) (...).*

*La ponderación del criterio precio o rentabilidad y del resto de criterios de adjudicación (especialmente de los cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas) debe guardar una cierta lógica y equilibrio. Una incorrecta parametrización de un criterio puede falsear la finalidad de la licitación. (...)*

## *2.3.- Insuficiente o inadecuada valoración de la oferta económica*

*Con bastante frecuencia los pliegos, al establecer los criterios de adjudicación, infravaloran de forma sistemática la importancia de los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas, y muy en particular la valoración de la proposición económica (precio). Este proceder es contrario a lo previsto en el artículo*



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

146.2 de la LCSP y no da adecuado cumplimiento al principio de economía y de selección de la oferta más ventajosa que se establecen como principios generales de la contratación en el artículo 1 de la LCSP.

El incumplimiento de los principios generales que rigen la contratación del sector público se puede conseguir de varias formas: (...)

De forma indirecta

Utilizando mecanismos adicionales que, en la práctica y utilizados de forma combinada, reducen la mayoría de las veces de forma sustancial, a veces totalmente, la ponderación real de los criterios de aplicación automática, haciendo que todo el peso de la valoración de las propuestas recaiga en los criterios que dependen de juicios de valor.

Entre estas prácticas, que utilizados de forma individual o combinada, no respetan los principios fundamentales de la contratación se pueden citar:

1º Utilización de fórmulas para la valoración de la oferta económica que introducen un abanico de dispersión mínimo entre las ofertas presentadas y no guardan la debida proporcionalidad entre ellas. (...)

Es frecuente la utilización de fórmulas para valorar las ofertas económicas que por su diseño, originan que el resultado de las valoraciones de las ofertas económicas arroje una dispersión muy baja, no estableciéndose una proporcionalidad razonable entre las bajas ofertadas y la puntuación obtenida, lo que en definitiva provoca como ya se ha señalado que no se dé cumplimiento adecuado a los principios generales de contratación del artículo 1 LCSP y dificulta, cuando no imposibilita, adjudicar el contrato a la oferta más ventajosa para el poder adjudicador.

Este tipo de fórmulas hacen que en la práctica la importancia relativa real del criterio de adjudicación precio sea muy inferior a su importancia teórica (50% o 60% del total en los ejemplos), desvirtuando su importancia relativa al no mantener la proporcionalidad entre los importes ofertados y la puntuación concedida, basculando la importancia real de los criterios de adjudicación hacia los que dependen de un juicio de valor. (...)



#### 2.4. Requisitos y características

Los criterios de adjudicación económicos deben cumplir los requisitos y características de todos los criterios de adjudicación previstos en el artículo 145.5 LCSP, entre ellos su vinculación al objeto del contrato.

La oferta económica debe valorarse de acuerdo con unos criterios de aplicación automática, que puede tratarse o no de una o varias fórmulas matemáticas que deberán especificarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo. Estos criterios de adjudicación económicos de aplicación automática:

- Deben otorgar a la oferta con menor precio la mayor puntuación. (...)
- La fórmula puede ser lineal o no lineal, siempre que la distribución de la horquilla de puntos prevista en los pliegos sea proporcional (...).
- La fórmula económica debe impedir que se desvirtúe la ponderación teóricamente establecida en los pliegos entre criterios técnicos y criterios económicos, a través de un valor adecuado a cada circunstancia. Es decir, que la aplicación práctica de la expresión matemática que valora el criterio económico lleve como resultado la obtención efectiva del intervalo u horquilla de puntuación fijada en el pliego. (...)
- Es conveniente que el criterio de valoración (expresión matemática, etc.) sea de aplicación sencilla. (...)

■ En el “umbral del 50% que los licitadores deberán superar en el conjunto de los criterios cualitativos”, se recomienda su especificación a fin de evitar confusiones sobre su aplicación, ya que “en el caso de que el proceso de adjudicación se articule en varias fases” determina la continuidad “en el proceso selectivo” -según establece el artículo 146.3 de la LCSP-.

Al efecto, el último párrafo de la cláusula 21 del PCAP prevé:



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

*“En el apartado LL del Anexo I del pliego se establecerá, en su caso, un umbral no inferior al 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos que cada licitador deberá alcanzar para que pueda continuar en el proceso selectivo y pasar a la siguiente fase de valoración de los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas matemáticas”.*

■ En orden al “plazo para efectuar la adjudicación”, se prevé su “ampliación” en la cláusula 27.3 del PCAP *“cuando sea necesario seguir el procedimiento para identificar ofertas anormales”* –en concordancia con el artículo 158.3 de la LCSP-.

**V.-** En el apartado M del Anexo I al PCAP, en cuanto a los “parámetros objetivos para identificar una oferta como anormal”, se hace referencia al *“conjunto de la oferta”* -sin distinguir los indicadores en relación con los criterios cualitativos y económico-.

Al respecto, el artículo 149.2 b) de la LCSP establece:

*“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-.



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

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:

“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 (...)”.

**VI.-** En el apartado N del Anexo I al PCAP, relativo a los “criterios de desempate”, se observa:

- Respecto a la “contratación de personas en situación de exclusión social o en proceso de incorporación laboral”, se advierte que tras la modificación efectuada por el Decreto Ley 7/2020, de 26 de junio, del Consell, dicha regulación se contiene en el artículo 28.3 de la Ley 19/2017, de 20 de diciembre, de renta valenciana de inclusión.





EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

▪ En cuanto a la regulación del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se estableció el ingreso mínimo vital, esta norma se entiende implícitamente derogada por la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, cuya disposición final decimosegunda determina su entrada en vigor “*el día 1 de enero de 2022*”.

Dicho contenido se refleja, asimismo, en la citada Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital, cuya disposición adicional 1ª, 2º párrafo, 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*”-.

**VII.-** En el apartado T del Anexo I al PCAP, en cuanto al “régimen de penalidades en la ejecución del contrato”, cabe señalar:

▪ Respecto al “*incumplimiento de las condiciones esenciales del contrato*”, la cláusula 33.1, 3º párrafo, del PCAP se refiere al incumplimiento de “*las condiciones especiales de ejecución del contrato de carácter medioambiental, social o laboral*” que, según el artículo 192.1 de la LCSP, “*se hubiesen establecido conforme al apartado 1 del artículo 202*”.

De acuerdo con el artículo 202.3 de la LCSP, “*para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución*”, “*los pliegos podrán establecer penalidades*” o “*atribuirles el carácter de obligaciones esenciales*” -en este último supuesto, conforme al artículo 211.1 f) de la LCSP, es causa de resolución del contrato-.



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

▪ En relación con las “penalidades en caso de incumplimiento de las condiciones de la oferta, de la falta de acreditación de la aptitud del subcontratista o de las condiciones de emergencia o urgencia” se señala la *“resolución del contrato, si se ha declarado obligación esencial”*.

Por su parte, en el apartado Q del Anexo I al PCAP se indica que “no” respecto a “las condiciones de la oferta para la subcontratación, la acreditación de la aptitud del subcontratista y la acreditación de las condiciones de emergencia o urgencia tiene carácter de obligaciones esenciales”.

En este supuesto, como consecuencia por su incumplimiento, la cláusula 44.6 a) del PCAP prevé:

*“La imposición al contratista de una penalidad de hasta un 50% del importe del subcontrato”* –en correspondencia con el artículo 215.3 a) de la LCSP-.

**VIII.-** En el apartado V del Anexo I al PCAP, referente al “plazo de garantía”, el artículo 210.3 de la LCSP determina que *“en los contratos se fijará un plazo de garantía a contar de la fecha de recepción o conformidad, transcurrido el cual sin objeciones por parte de la Administración, quedará extinguida la responsabilidad del contratista”* y responde *“de la correcta ejecución de las prestaciones contempladas en el contrato”* -conforme establece el artículo 110 c) de la LCSP-.

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



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

■ En orden a las “medidas para garantizar el cumplimiento de las obligaciones medioambientales, sociales o laborales”, se refiere al respeto de “los *convenios y tratados referentes a protección medioambiental, social y laboral*” y se concreta en “*prevenir y evitar la siniestralidad laboral*” -con posibilidad de su acreditación “*mediante justificación de bonificaciones, incentivos*” o “*certificaciones ISO*”.

Al respecto, se observa que 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 consecuencia, las obligaciones previstas en el artículo 201 de la LCSP son de cumplimiento obligatorio en su totalidad.

En relación con su configuración jurídica, resulta ilustrativa 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:

“(…) Respecto de (...) el conjunto de obligaciones legales establecidas por la legislación sectorial medioambiental, laboral o social de preceptiva observancia, ha de afirmarse, en primer lugar, que (...) 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. (...) Son de general aplicación a la actividad de la empresa



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

y en concreto, de la contratista. (...) 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) (...)”.

■ En cuanto a las “condiciones especiales de ejecución”, procede precisar la relación de actuaciones a realizar y su incidencia en la prestación objeto del contrato del presente expediente.

Al respecto, se advierte:

- 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-.
- 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*”.



EXP. CT/631/2024  
CSUSP/842/2024  
C/I/7123/2024

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, 16 de julio de 2024

Por la Abogacía de la Generalitat