

El régimen económico-financiero de la contratación pública.

Criterios de adjudicación con especial referencia a la valoración del precio.

(Zaragoza 14-05-2015)

ÍNDICE

I) Introducción	4
I.A) Aspectos Generales	4
I.B) Función Interventora	7
I.B.1) Actos exentos de fiscalización	10
I.B.2) Fiscalización de obligaciones y gastos	12
I. B.3) La conformidad	15
I.B.4) El reparo	16
I. B.5) Discrepancias.....	22
I.B.6) Omisión del informe siendo preceptivo	25
I.B.7) Conclusiones sobre la función interventora	27
I.C) Precio y Valor estimado	29
I.D) Competencia para contratar	30
II) El tratamiento presupuestario de la contratación pública.....	35
II.A) Limitación cuantitativa	36
II.B) Limitación cualitativa	39
-Niveles de vinculación	41
-Fases presupuestario/contables.....	44
II.C) Limitación temporal (y sus consecuencias)	47
II.C.1) Imputación al ejercicio corriente de obligaciones de ejercicios anteriores.....	49
II.C.2) Gastos Plurianuales	51
II.C.3) Adquisiciones con pago aplazado	60
II.C.4) Tramitación anticipada.....	61
II.C.5) Reajuste de anualidades	64
II.C.6) Pagos a justificar	66
II.C.7) Anticipos de caja fija.....	71
III) Controles económicos sobre la actividad contractual	74
III.A) Aspectos Generales	74
III. B) Fases del ejercicio de la función Interventora	74
-Fase A.....	74
-Fase D.....	77
-Fase O.....	79
-Fase P	84
-Fase R (K)	88
IV La Revisión de precios	90
IV.A) Situación actual	91
IV.B) Situación futura	100
V.-Especial referencia a los criterios de adjudicación de los contratos	103
V.A) Empleo de un único criterio.	111
V.B) Empleo de múltiples criterios	114
B. 1.- Criterios Medioambientales	128
B.2.- Criterios sociales.....	131
B. 3.- Nuevas tendencias	140
B.4.- Análisis de diferentes criterios.....	146
B.4.1.-Criterios principales.....	146
B.4.2.- Otros criterios	155
B.5.-Valoración del criterio precio	171
B.5.1.- Tres modelos para no imitar.	178
B.5.2.-Diversos modelos reales y sus consecuencias	183
-Fórmula 1:	185
-Fórmula 2:	188

-Fórmula 3:	192
-Fórmula 4:	194
-Fórmula 5:	197
-Fórmula 6:	199
-Fórmula 7:	202
-Fórmula 8:	204
-Fórmula 9:	204
-Fórmula 10:	207
-Fórmula 11:	210
-Fórmula 12:	212
-Fórmula 13:	213
-Fórmula 14:	215
-Fórmula 15:	216
-Fórmula 16:	218
-Fórmula 17:	219
-Fórmula 18:	221
-Fórmula 19:	224
-Fórmula 20:	226
-Fórmula 21:	228
-Fórmula 22:	229
-Fórmula 23:	231
-Fórmula 24:	234
-Fórmula 25:	236
-Fórmula 26:	240
-Fórmula 27:	242
B.5.3.- Resumen Comparativo.....	245
- Resumen criterio precio en exclusiva.....	245
- Resultados definitivos con todos los criterios	247
B.5.4.- postura mantenida por el tribunal de cuentas sobre los criterios de adjudicación y su valoración.....	248
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:	265
REFERENCIAS LEGALES:	270
Acrónimos	279
Notaciones matemáticas	280

I) Introducción

I.A) Aspectos Generales

Recordemos que la Constitución garantiza el principio de legalidad y la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos (art. 9); la igualdad de los españoles ante la ley (art. 14); la contribución a la financiación de los gastos públicos por parte de los ciudadanos, de acuerdo con su capacidad económica, a través de un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad (art. 31.1); la asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución conforme a los criterios de eficiencia y economía (art. 31.2); en fin, la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho (art. 103.1).

Cuando hablamos del principio de legalidad surge necesariamente el concepto de control. La profesora Lazo Victoria señala que el concepto de control es, en principio, sencillo: consiste en verificar que se ha cumplido lo que está establecido; pero la aparente simplicidad del concepto encierra una realidad ontológica sumamente compleja, debida, creemos que al menos en parte, a la naturaleza polisémica del término que se refleja incluso en las dos primeras acepciones del Diccionario de la Real Academia Española (DRAE): comprobación, inspección, fiscalización, intervención; dominio, mando, preponderancia. Estamos, pues, ante una función centrada en comprobar la marcha de una determinada actividad con arreglo a unos parámetros preestablecidos y cuyo objeto no es otro que lograr la finalidad perseguida.

La finalidad del control no puede ser otra que la de garantizar razonablemente que se ha cumplido lo que inicialmente estaba previsto, es decir, que la actividad financiera sometida a supervisión se acomoda a los parámetros en cada caso aplicables. Estos parámetros pueden y deben modificarse con la alteración de los patrones imperantes en la sociedad y asimismo serán diferentes, dependiendo del tipo de control que se realice: de legalidad, de eficiencia, de eficacia, de economía, de equidad.

Desde una perspectiva material, se someten a control absolutamente todos los actos que tengan repercusión económica. Abarca tanto a los ingresos como a los gastos, sometiendo a control, por ello, a todo acto de recepción o disposición de fondos, cualquiera que sea la forma y la persona que lo realice.

Con respecto a los gastos, como señaló en su día BAYÓN (1972, págs. 250-251), la comprobación incluirá:

- El carácter de los créditos, modo de compromiso y cuantía de los mismos (especialidad cuantitativa).
- La idoneidad de los gastos al crédito a que se imputen (especialidad cualitativa).
- El respeto procedimental relativo a la gestión presupuestaria (transferencias, modificaciones, incorporaciones, etc.).
- La veracidad y urgencia de las nuevas necesidades que aparecen en el ejercicio y que justifican la tramitación de créditos extraordinarios o suplementos de créditos (art. 177.2 del Real Decreto Legislativo 2/2004,

de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales –TRLHL-).

- La efectiva realización de los pagos.
- La exactitud, justificación y equilibrio de las cuentas generales.

Siguiendo a la mejor doctrina¹, podemos señalar que la intervención en una primera aproximación se nos muestra como el instrumento o forma de ejercicio del control de legalidad. Tiene carácter interno, preventivo y omnicomprendivo, pues extiende su influencia a todos los actos de contenido económico.

La Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE), en su informe de 20 de mayo de 1985, señala que la función interventora es una manifestación concreta de la más amplia noción de control de la actividad económica, caracterizada y delimitada por centrarse en el análisis de la legalidad de la actuación examinada, correspondiendo la valoración de otros aspectos de la misma (su eficacia, su oportunidad) a otras formas de control (al control financiero y de eficacia). En el informe de 2 de octubre de 1997 del mismo centro también se señala que el interventor debe limitarse a examinar que se cumplen los requisitos que exigen las disposiciones aplicables, sin entrar a considerar la oportunidad de las medidas introducidas por el legislador en cada una de las normas, las cuales no deben ni pueden enjuiciarse en el ejercicio de la función interventora.

En este sentido el TRLHL (art. 218.1) ordena al interventor que, en un punto independiente del orden del día -que debería de ser de obligatoria inclusión-, eleve informe al Pleno sobre los reparos efectuados y sobre las principales anomalías en materia de ingresos y matiza que dicho informe únicamente atenderá a aspectos y cometidos propios de la función fiscalizadora sin incluir cuestiones de oportunidad o conveniencia. El Presidente de la Corporación podrá presentar en el Pleno informe justificativo de su actuación y, sin perjuicio de lo anterior, cuando existan discrepancias, el Presidente de la Entidad Local podrá elevar su resolución al órgano de control competente por razón de la materia de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera (art. 218.2).

No cita el precepto ni la periodicidad del informe que debe elevarse al Pleno ni a qué efectos se puedan elevar las discrepancias al órgano de control de la Administración que ejerza la tutela financiera. En cuanto a la primera cuestión el art. 12.6 del PRCISL señala que se dará cuanta al Pleno con carácter anual con ocasión de la dación de cuenta de la liquidación del Presupuesto (con la misma ocasión también se informará en un punto adicional se elevará un informe al Pleno con los resultados obtenidos del control de las cuentas a justificar y anticipos de caja fija -art. 26.2 del PRCISL).

Sobre cuáles han de ser las disposiciones cuya aplicación ha de comprobarse, el TRLHL –al igual que la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, LGP- no establece más limitación que la que se deriva de su objeto: se verificará el cumplimiento de las normas a las que se ha de ajustar cada uno de los actos de gestión de los fondos públicos. Cualquier disposición legal, en la medida que incida en la vertiente financiera, deberá ser objeto de comprobación de su cumplimiento. A este respecto, tal como puso de manifiesto el informe de la IGAE de 23 de septiembre de 1996: “En la fiscalización previa se comprueba... la adecuación de la

¹ PASCUAL GARCÍA, José. (2014, pág. 946).

disposición que se va a dictar a la legalidad en su conjunto, no sólo a la legislación presupuestaría. Para determinar las disposiciones que resultan aplicables a cada caso concreto, debe atenderse al contenido y la naturaleza del acto administrativo que se va a dictar”.

En cualquier caso no debemos olvidar que en relación a la gestión del gasto público, en caso de conflicto prevalece el principio de legalidad sobre el principio de economía (informe de la IGAE de 20 de febrero de 1998).

La doctrina de forma mayoritaria ha atribuido al acto de intervención –o informe fiscal- la naturaleza de informe preceptivo y vinculante, orientado a asegurar la legalidad de la actuación administrativa para lo que se le dota de especiales efectos jurídicos: responsabilidad frente a la Hacienda Pública de quien lo emite y suspensión del procedimiento si fuese de disconformidad con el gasto. Además este tipo de informes se aparta del régimen general establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), trasladando la competencia para decidir en caso de disconformidad con el órgano gestor a una instancia superior: Alcalde o Pleno (art. 217 TRLHL), según los casos.

El acto de intervención produce efectos jurídicos propios y distintos de los informes administrativos (informe IGAE de 4 de mayo de 2004).

- En primer lugar, con respecto al interventor, el principal efecto que produce es su doble responsabilización. El interventor se responsabiliza, por una parte, de su propio acto fiscal, incurriendo en responsabilidad disciplinaria en caso de incumplimiento de sus obligaciones como funcionario o penal en los supuestos previstos en las leyes de esta naturaleza. Pero al interventor no le alcanzan sólo las posibles responsabilidades de su acto, sino también las derivadas del acto intervenido por cuanto el artículo 179² de la Ley 47/2003 sujeta a la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública, además de a las autoridades y funcionarios que adopten la resolución o realicen el acto determinante de responsabilidad contable, a los Interventores que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante la observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto.

Señala HERRERA CAMPA (2009, págs.. 422-423) que la enumeración taxativa de los motivos de reparo prevista en el art. 154.2 de la LGP (cuyo equivalente local es el art. 216.2 TRLHL) resulta especialmente trascendente para la seguridad jurídica del interventor, pues el citado artículo 179 imputa responsabilidad contable –con la obligación de indemnizar-, además de al órgano gestor, al interventor en el ejercicio de la función interventora y con “respecto a los extremos a los que se extiende la misma”; es decir, cuando concurriendo alguno de los motivos de reparo enumerados en el artículo 154 de la citada Ley, no formule tal reparo y fiscalice de conformidad el acto.

² Aplicable directamente al sector local por reenvío del art. 20 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

No obstante en el ámbito local el art. 216 TRLHL no contiene una enumeración tan rotunda y además incluye una referencia a un concepto jurídico indeterminado - requisitos o trámites “esenciales”-, lo que expone al interventor local a una incierta e injustificada inseguridad jurídica. El art. 11.3 del PRCISL aclara que se considerarán esenciales los extremos fijados en el Acuerdo del Consejo de Ministros con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos para el ámbito estatal, que deberán comprobarse como mínimo en todos los tipos de gasto que comprende.

- En segundo lugar, el acto de intervención puede permitir la producción del acto si este es respetuoso con la legalidad o puede impedir que el acto se produzca por el órgano administrativo ordinario, pues este pierde sus competencias ante un informe desfavorable de la Intervención (alteración de las competencias).
- Finalmente la omisión del acto de intervención no genera las consecuencias previstas en la LRJPAC para el caso de omisión de los informe preceptivos sino las específicas de los artículos 156 de la LGP y 32 del RD 2188/1995, según la cual: “en los supuestos en los que, con arreglo a lo establecido en las disposiciones aplicables, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión”, mediante la tramitación del procedimiento especial regulado en los preceptos citados y cuya resolución es competencia del Consejo de Ministros. En iguales términos se pronuncia el art. 27 del RCISL que, en general, atribuye la competencia para conocer la omisión del acto fiscalizador y para resolver al Pleno a través de su Presidente; no obstante, en municipios de gran población, compete al órgano titular del departamento o de la concejalía de área al que pertenezca el órgano responsable de la tramitación del expediente -sin que dicha competencia pueda ser objeto de delegación-, acordar, en su caso, el sometimiento del asunto a la Junta de Gobierno Local para que adopte la resolución procedente.

I.B) Función Interventora

La función interventora se realiza al mismo tiempo que se produce el gasto público y acompaña a este en las diferentes fases del procedimiento que le sirve de cauce. Por eso a este tipo de control se le denomina preventivo o concomitante a diferencia del control externo o del control financiero (PALAO 1985 págs. 127-128).

El art. 150 de LGP señala nítidamente que la función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos. Esta función se ejerce en cada una de las distintas fases del procedimiento de gestión de los ingresos, de los gastos o de las operaciones no presupuestarias, lo que permite distinguir distintas fases en su ejercicio:

- Fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos o valores.

- Intervención del reconocimiento de las obligaciones y de la comprobación de la inversión.
- Intervención formal de la ordenación del pago.
- Intervención material del pago.

El 214 del TRLHL tiene un contenido similar, si bien manteniendo el orden diacrónico que estuvo presente en la legislación presupuestaria estatal anterior a la Ley 47/2003.

El artículo 6 del PRCISL pone orden, por fin, al respecto y señala:

“El ejercicio de la función interventora comprenderá las siguientes fases:

- a) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, autoricen o aprueben gastos, dispongan o comprometan gastos, acuerden movimientos de fondos y valores.
- b) La intervención del reconocimiento de las obligaciones e intervención de la comprobación material de la inversión.
- c) La intervención formal de la ordenación del pago.
- d) La intervención material del pago.”

En el cuadro siguiente hemos establecido la correspondencia entre el procedimiento de gasto, las modalidades de la función interventora y el documento contable que le acompaña.

Cuadro 1

**RELACIÓN ENTRE PROCEDIMIENTO DEL GASTO-MODALIDAD DE LA
FUNCIÓN INTERVENTORA-DOCUMENTO CONTABLE**

Fase del Procedimiento del Gasto	Modalidad de la Función Interventora	Documento Contable Asociado “normalmente”
Aprobación	Fiscalización Previa	A
Compromiso	Fiscalización Previa	D
Reconocimiento de la obligación	Documental y Material de la Inversión	O
Ordenación del Pago	Formal de la Ordenación del pago	P
Realización del pago	Intervención material del pago	“R” o “K”

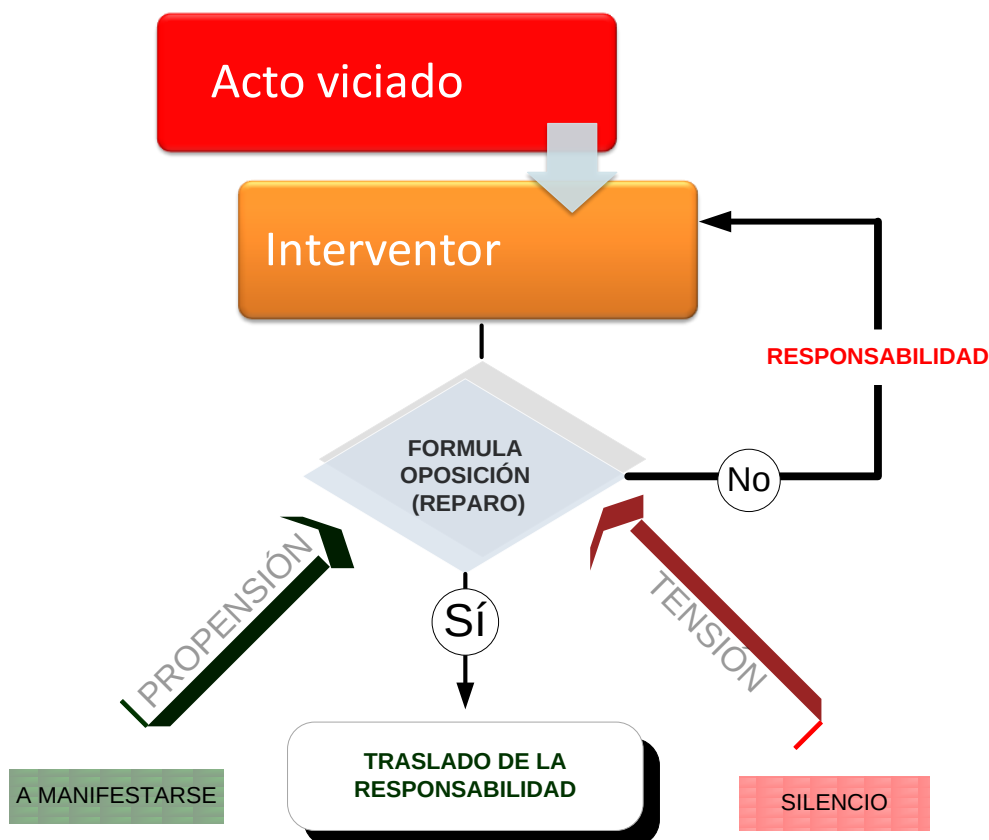
Los documentos asociados han dejado de estar normalizados en las actuales instrucciones de contabilidad, permitiéndose que sea la propia entidad local la que los uniformice y diseñe, dependiendo tanto de las necesidades de información como del procedimiento que se siga en la tramitación de los diferentes tipos de operaciones afectadas.

Uno de los aspectos fundamentales (aunque no el único), que debe comprobarse es la existencia de crédito adecuado y suficiente, pues, de no existir este, los actos administrativos nacerían viciados de nulidad de pleno derecho³.

El interventor, en presencia de un acto viciado, debe actuar de conformidad con el procedimiento que se muestra en la figura siguiente:

Figura 1

ESQUEMA ACTUACIÓN DEL INTERVENTOR



Fuente: Manuel Fueyo Bros

Sobre la actuación interventora confluyen dos fuerzas de signo contrario: una, de naturaleza exógena, propiciada y estimulada principalmente por los órganos políticos, pero también por los propios gestores, encaminada a que no se produzca pronunciamiento alguno, a sabiendas de que en esta circunstancia la responsabilidad -por lo demás casi nunca exigida, y esa es una de las mayores debilidades del sistema- queda residenciada en el propio órgano fiscalizador. La otra, immanente a todo órgano de control (interno y externo), tiende a manifestar

³ Así lo dispone el art. 32.c) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, que señala como causa de nulidad: “La carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en las normas presupuestarias de las restantes Administraciones Públicas sujetas a esta Ley, salvo los supuestos de emergencia”. Por su parte el art. 173.5 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, dispone que: “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar”.

observaciones o reparos con objeto de salvar su posible responsabilidad ante otras instancias, jurídicas o no - por ejemplo, ante la opinión pública -.

I.B.1) Actos exentos de fiscalización

Pero, frente al carácter omnicomprensivo previsto en la norma, luego, en realidad, a través de numerosas excepciones, se la despoja de tal naturaleza.

Con respecto a los gastos, el Pleno podrá acordar que la intervención previa se limite a verificar la existencia de crédito adecuado y suficiente, si se cumplen los requisitos exigidos para los gastos plurianuales, la competencia del órgano y aquellos otros extremos que por su trascendencia se determinen por el propio Pleno (por ejemplo: ninguno⁴).

En dichos supuestos la norma contempla una fiscalización plena, *a posteriori*, ejercida sobre una muestra representativa, modalidad de control que por diferentes motivos (restricciones materiales o temporales, formación insuficiente en técnicas de auditoría o muestreo, etc.) presenta fuertes debilidades prácticas en su ejercicio.

Asimismo se puede constatar un potente efecto desincentivador debido a la no exigencia de responsabilidades posteriores, lo que, junto al dilatado lapsus de tiempo entre la irregularidad cometida y la formulación del reproche, provoca que la acción recriminatoria, cuando se da, tenga la mínima repercusión. Y así el propósito correctivo y el pretendido efecto de mejora sobre la actividad administrativa - finalidades últimas de la función interventora - tienen nula eficacia práctica en la mayoría de los casos.

Por otro lado existen numerosas actuaciones exentas de fiscalización. En este sentido la propia ley exceptúa a determinados actos (artículo 219.1 TRLHL): los gastos de material no inventariable⁵, los contratos menores, los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial, y los gastos menores de 3.005,06 euros que se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija.

Según la redacción literal del precepto, no quedarían sujetos a fiscalización previa los bienes de naturaleza no inventariable. Tan asombroso error proviene del antecedente remoto de este precepto, es decir, del art. 95.1 de la Ley 11/1977 (luego también 95.1 del R.D. Leg. 1091/1988). En efecto, señala HERRERO SUAZO (1977, pág. 167) que es de lamentar que la Comisión dictaminadora del Proyecto⁶ padeciera un grave error consistente en sustituir y ampliar el anterior artículo 96.1 del Anteproyecto, que decía: “No estarán sometidos a intervención previa los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo...” por el actual 95.1 que excluye “los gastos de material no inventariable, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo...”. Esta situación ha durado 27 años, pues el artículo 151 de la reciente Ley General Presupuestaria ha zanjado definitivamente el problema al no eximir de fiscalización previa a los bienes no inventariables.

⁴ Por cierto, a veces, con gran regocijo del órgano interventor, que descarga *ad cautelam* su posible responsabilidad futura. El “argumentario” justificativo de la decisión, dado por unos y por los otros, es: “la modernidad” -trayendo a colación, claro está, los avanzados sistemas de control de inspiración anglosajona-, la eficacia o la eficiencia.

⁵ Error que se sigue arrastrando en el ámbito local (que tiene su origen en la primera ley general presupuestaria) y para cuya correcta inteligencia hay que leer las interpretaciones de la IGAE.

⁶ Se refiere este autor al Proyecto de la Ley General Presupuestaria de 1977.

La delimitación de los gastos que deben considerarse no inventariables se desprende de la definición del artículo 22 en relación con la relativa al capítulo 6 contenidos en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, según el cual, serán bienes no inventariables, los bienes que reúnan las siguientes características:

- Ser bienes fungibles.
- Tener una duración previsiblemente inferior al ejercicio presupuestario.
- No ser susceptibles de inclusión en el inventario.
- Ser gastos que previsiblemente serán reiterativos.

En diversas ocasiones la IGAE ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre qué debe entenderse por material no inventariable a los efectos de su exención de fiscalización previa (informes de 16 de septiembre de 1996 y de 29 de octubre de 2004). Para ello sostiene que es necesario analizar si dentro de la controvertida expresión se incluyen o no todos los gastos de adquisición de bienes del capítulo 2. Analizando la estructura presupuestaria vigente en el año 1977 en que se introdujo esta exención de fiscalización previa (Resolución de 27 de enero de 1968), la IGAE vincula la expresión material no inventariable a los gastos ordinarios de oficina. Trasladándonos al momento de elaboración del informe de 2004, se observa que en la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 18 de julio de 2001 (que fue dictada en desarrollo de la Orden de 27 de abril de 2001 y que regulaba la estructura presupuestaria de naturaleza económica para el Estado⁷), el artículo 22 se denomina “Material, suministros y otros”, vinculándose en el concepto 220 el término “material” al “material de oficina”; en consecuencia, cabe afirmar que la expresión “material no inventariable” se identifica con aquel material de oficina que, por no ser inventariable, se imputa al capítulo 2, concretamente al concepto 220, material al que debe entenderse limitada la exención de fiscalización previa prevista en el artículo 95.1 TRLGP, sin perjuicio de los casos en los que sea de aplicación la categoría de contratos menores y demás supuestos asimismo contemplados en dicho precepto.

Este mismo criterio es trasladable al ámbito local dado el tratamiento idéntico que se apreciaba entre el artículo 95.1 del TRLGP (hoy derogado) y el vigente art. 219.1 del TRLHL y la identidad estructural de los subconceptos 220. 00, 220. 01 y 220. 02 de la clasificación económica de los gastos contenida en las Resoluciones de 18 de julio de 2001, 19 de enero de 2009 y 20 de enero de 2014 respecto del Estado y la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre relativa al ámbito local.

Dentro de esta especie de “patentes de corso” fiscalizadoras destacan los contratos menores (en donde el control se circunscribe a la mera comprobación de la existencia de crédito y de la competencia), cuyo importe puede llegar a alcanzar 50.000 euros, en el caso de contratos de obras, o 18.000 euros, para el resto de contratos⁸. En definitiva, con este tipo de contratos se pueden realizar gastos sin necesidad de justificar el por qué o el para qué, ni acreditar las razones que han inducido a seleccionar a un determinado contratista: ¡nada podrá decir ni el interventor, ni ninguno de los órganos de control externo!

⁷ Hoy la regulación se contiene en la Resolución de 20 de enero de 2014, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

⁸ Para ser más precisos, los importes deben ser inferiores a esas cantidades, mandato que se cumple con el simple hecho de quitarles un cent. En ambos casos más el IVA que corresponda.

Si a esto añadimos el recurso al fraccionamiento artificial de los contratos⁹, habremos eliminado cualquier obstáculo legal para que un ayuntamiento de los pequeños gaste casi todos sus recursos sin tramitar ninguno de los procedimientos “ordinarios” de contratación previstos en la ley. Procedimientos que han sido establecidos, no lo debemos olvidar, para garantizar los principios de publicidad, transparencia y no discriminación e igualdad de trato.

Por lo expuesto de forma somera, la conclusión no puede ser otra: la función interventora, pese a la amplia y pretenciosa definición legal, se ha visto vaciada de su contenido¹⁰ peculiar, o casi.

A este respecto el PRCISL va a significar un profundo cambio, pues en primer lugar obliga a que en cualquier caso (arts. 11.3 y 13.2.c) del PRCISL) se deban de verificar como mínimo los extremos previstos en el Acuerdo del Consejo de Ministros con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos para el ámbito estatal (en la actualidad, Resolución de 2 de junio de 2008 de la IGAE) y por otro porque el artículo 16 del mencionado PRCISL ya no excluye a los gastos de material no inventariable.

En efecto, el art. 16 del PRCISL señala que no estarán sometidos a la fiscalización previa prevista en el artículo 6.1.a) –referida solamente y en exclusiva a la fiscalización previa de derechos; a las fases de autorizaciones o disposición de gastos; o a los actos que acuerden movimientos de fondos y valores-:

- a) Los contratos menores así como los asimilados a ellos en virtud de la legislación contractual
- b) Los gastos de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez fiscalizado el gasto correspondiente al periodo inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones.
- c) Los gastos inferiores al importe establecido en la Ley de Haciendas Locales o en las Bases de ejecución del presupuesto que, de acuerdo con la normativa vigente a través del sistema de anticipos de caja fija.

I.B.2) Fiscalización de obligaciones y gastos

El art. 172 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF), exige informe del jefe de la dependencia al que corresponda tramitar los expedientes, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. Además, el art. 175 del mismo Reglamento dispone que los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán la enumeración clara y sucinta de los hechos, las disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina y los pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva.

Completos así los expedientes (art. 9.1 del PRCISL)¹¹ y tras la formulación de la correspondiente propuesta pero antes de su aprobación, se someterán a informe de

⁹ Prohibido pero difícil percepción previa, pues no existen demasiados parámetros para su reconocimiento en las fases iniciales del expediente -dada la asimetría de la información existente entre el gestor y el fiscalizador-.

¹⁰ Utilizando una expresión poco afortunada empleada recientemente para derogar varios artículos del Real Decreto 1463/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las Entidades Locales.

¹¹ arts. 83 y 50 de la Ley 30/1992 y 13.2 del R.D 2188/1995.

intervención¹². Este informe deberá ser emitido en el plazo de 10 días, si bien en los casos en los que se haya declarado la urgencia o se aplique el régimen de fiscalización limitada previa este plazo se reduce a 5 días; ahora bien, cuando se recaben asesoramientos jurídicos o informes técnicos que se consideren necesarios, el citado plazo quedará suspendido debiéndose dar cuenta al gestor por parte del interventor. El cómputo de los plazos se inicia al día siguiente de la fecha de recepción del expediente original y una vez se disponga de todos los documentos.

En este mismo sentido, en relación con el contenido del expediente el art. 9.1 del PRCISP señala que la intervención recibirá el expediente original completo, una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y cuando esté en disposición de que se dicte acuerdo por quien corresponda¹³. Sobre el contenido original de los documentos incluidos en los expedientes, el art. 46.2 de la Ley 30/1992 dispone que las copias de cualesquiera documentos públicos gozarán de la misma validez y eficacia que estos siempre que exista constancia de que sean auténticas.

El régimen ordinario de fiscalización plena es aplicable siempre que no exista una causa que expresamente lo excluya (vid. art. 219.1, 2 y 4 TRLHL) y se caracteriza por ser omnicomprensivo como ya hemos señalado, es decir, que se extiende a todos los trámites o requisitos del expediente con características específicas para cada fase del gasto o del ingreso.

Siguiendo a HERRERO SUAZO (1977, pág. 162) podemos señalar que dentro de los principios básicos que inspiran la regulación del control se encuentra, y de una manera prominente, el principio de generalidad o universalidad¹⁴: en base a este principio se someten a fiscalización “todos los actos”. Dicho alcance universal ha sido puesto de manifiesto en diversos dictámenes del Consejo de Estado (número 45.789 de 10 de noviembre de 1983) y alcanza a todos los actos que dan lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones o gastos de contenido económico, sin que pueda predicarse excepción alguna (HERRERO SUAZO, 1988, pág. 94).

Esto no impide que, con respecto a una determinada modalidad de la función interventora –la intervención o fiscalización previa, es decir, la que se refiere a los actos de autorización, disposición o movimiento de fondos y valores- se excluya a determinados gastos (art. 219.1 del TRLHL y art. 16 del PRCISP); gastos que quedan sometidos, no obstante, a intervención en el resto de las fases.

En relación a la fiscalización previa y su ámbito objetivo, frente a la confusa redacción del artículo 214.2 a) del TRLHL -La intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos de valores-, se alza claramente el artículo 150.2 a) de la LGP: “La fiscalización previa de los actos que reconozcan

¹² Los informes que hayan de ser sometidos a la informe del Consejo de Estado tienen un régimen excepcional.

¹³ La redacción proviene del art. 13.1 del R.D. 2188/1995, precepto que ha sido modificado por el R.D. 109/2015, de 20 de febrero, si bien la modificación respeta en su integridad lo que se ha señalado. Véanse al respecto los informes de la IGAE de 22 de febrero de 2006 y de 25 de febrero de 2008.

¹⁴ Este extenso ámbito de aplicación se encontraba ya en la Ley de Administración y Contabilidad de 1911 y posteriormente en el Real Decreto de 1925 que aprobó el Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, en el Decreto de 28 de septiembre de 1935, sobre fiscalización e inspección de los gastos públicos y más tarde en la Ley General Presupuestaria de 1977.

derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto, o acuerden movimientos de fondos y valores”. Esta misma redacción es la que se contiene en el art. 6.1.a) del PRCISL.

PASCUAL (2014, pág. 958) señala que debido a la amplitud con la que se configura su objeto, resulta aplicable lo mismo a los actos de autorización y compromiso de gasto que a las operaciones extrapresupuestarias. El calificativo de previo indica que es anterior al acto administrativo sobre el que recae –lo cual es común a todas las modalidades de intervención- pero a su vez es anterior al nacimiento de la relación jurídica con terceros. ARNAU (1991, pág. 342) señala que esta modalidad de control –se refiere a la fiscalización previa- se aplica a las dos fases primeras del gasto, la “Autorización” (A) y la “Disposición o Compromiso” (D).

Bajo determinados supuestos, la Ley también permite graduar la intensidad del ejercicio de la fiscalización previa mediante la comprobación de algunos aspectos concretos de los expedientes de gastos.

Así el artículo 219.2 del TRLHL en relación con el art. 13 del PRCISL dispone que el Pleno podrá acordar, a propuesta del Presidente y previo informe del órgano interventor, que la intervención previa se limite a comprobar los requisitos básicos siguientes:

a) La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza de gasto u obligación que se proponga contraer.

Se entenderá que el crédito es adecuado cuando financie obligaciones a contraer o nacidas y no prescritas a cargo a la tesorería de la entidad local cumpliendo los requisitos de los artículos 172 y 176 del TRLHL.

En los casos en los que el crédito presupuestario dé cobertura a gastos con financiación afectada se comprobará que los recursos que los financian son ejecutivos, acreditándose con la efectiva materialización del ingreso o la existencia de documentos fehacientes que acrediten su efectividad.

En los casos en que se trate de contraer compromisos de gastos de carácter plurianual se comprobará, además, si se cumple lo preceptuado en el artículo 174 del TRLHL.

b) Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente. En todo caso se comprobará la competencia del órgano de contratación o concedente de la subvención, cuando dicho órgano no tenga atribuida la facultad para la aprobación de los gastos de que se trate.

c) Aquellos otros extremos que por su trascendencia en el proceso de gestión se determinen por el Pleno a propuesta del Presidente. Ante la posibilidad, nada infrecuente hasta este momento, de que el Pleno no añada ninguna otra comprobación a los extremos previstos en los apartados a) y b) del art. 219.2 TRLHL, lo que implicaría el vaciamiento de la función interventora, el PRCISL considera trascendentes en el proceso de gestión los extremos fijados por Acuerdo del Consejo de Ministros con respecto al ejercicio de la función interventora en régimen de requisitos básicos para el ámbito estatal, que deberán comprobarse como mínimo en todos los tipos de gasto que comprende y con independencia de que el Pleno haya dictado o no acuerdo.

Aclara el art. 13.2 c) del PRCISL que para la determinación de los extremos trascendentes se atenderá especialmente a aquellos requisitos contemplados en la normativa reguladora para asegurar la objetividad, la transparencia, la no discriminación y la igualdad de trato en las actuaciones públicas.

Bajo esta modalidad, solamente procederá formular reparo por incumplimiento de los requisitos básicos antes señalados. Ahora bien, el órgano interventor podrá formular las observaciones complementarias que considere convenientes sin que estas tengan en ningún caso efectos suspensivos en la tramitación de los expedientes correspondientes y sin que respecto de las mismas se puedan plantear discrepancias (art. 14.2 PRCISL).

Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización limitada serán objeto de otra plena con posterioridad ejercida sobre una muestra representativa de los actos, documentos o expedientes que dieron origen a la referida fiscalización, mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, con el fin de verificar que se ajustan a las disposiciones aplicables en cada caso y determinar el grado del cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos. Aquí también podríamos sostener que ante la inexistencia real de comprobaciones a posteriori el control en sí mismo sería mera apariencia y la fiscalización previa limitada devendría en ilegal por incumplimiento de los requisitos habilitantes.

Las obligaciones o gastos sometidos a la fiscalización e intervención limitada previa serán objeto de otra plena con posterioridad. Dichas actuaciones se llevarán a cabo en el marco de las actuaciones del control financiero que se planifiquen en los términos recogidos en el título III del PRCISL (art. 13.4 PRCISL).

I. B.3) La conformidad

Cuando la Intervención esté conforme con la propuesta o documento se limitará a expresarlo mediante diligencia¹⁵, sin necesidad de aducir motivación alguna. Así se señala en el art. 10 del PRCISL:

El órgano interventor hará constar su conformidad mediante una diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora, el expediente objeto de fiscalización o intervención se ajuste a la legalidad.

Este es el criterio sostenido en el informe de la IGAE de 26 de diciembre de 1985 fundamentándose en el artículo 27 del Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 3 de marzo de 1925, y así se consagró, si bien con matices, en el art. 14 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre.

Decimos con matices porque el tenor literal del precepto es el siguiente:

“La Intervención hará constar su conformidad mediante una diligencia firmada sin necesidad de motivarla cuando de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora y del resultado de las validaciones efectuadas por la aplicación informática, en los términos que se determinen mediante resolución de la Intervención General de la Administración del

¹⁵ La fórmula rituarial se expresa con el “intervenido y conforme”.

Estado, el expediente objeto de fiscalización o intervención se ajuste a la legalidad”.

Al respecto consideramos que existirán actos o documentos que por su simplicidad no requieran mayor comprobación que la simple constatación evidenciada en el propio documento que se interviene y que, además, puede ser verificada por cualquier persona sin necesidad de conocimientos específicos: la existencia de una factura conformada por el órgano gestor; si se lleva un adecuado sistema de mantenimiento de la base de datos de terceros -que incluye las cuentas bancarias por ellos designadas- la comprobación en la orden de pago que la cuenta corriente es efectivamente la designada por el proveedor; la confirmación de la salida de fondos al tiempo de realizar los pagos; etc. En los mencionados casos, las propias validaciones del sistema informático contable permitirán que el interventor manifieste su conformidad con una simple diligencia firmada.

No obstante, la complejidad de los procedimientos, junto con las peculiaridades propias del ámbito local, en donde en ocasiones se incorpora al expediente documentación de muy variada procedencia, requerirá generalmente la realización de minuciosas verificaciones tendentes a impedir efectos posteriores no deseados, en perjuicio del interés público. Si ha ejecutado su trabajo con la diligencia debida, el órgano interventor que quiera salvar su eventual responsabilidad deberá dejar constancia de las comprobaciones efectuadas (de la verificación de los extremos a los que se extienda la función interventora). Por lo demás, si se ha realizado el trabajo de comprobación, por mínimo que este sea, no se entiende muy bien por qué razón no se deba dejar constancia de dicho esfuerzo en el expediente. Ello no impide que a tal efecto puedan utilizarse simples listas de verificación, comprobación o chequeo previamente normalizadas para cada tipo de expediente.

I.B.4) El reparo

Si la Intervención se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma¹⁶ de los actos, documentos o expedientes, deberá formular reparo por escrito antes de la adopción del acuerdo.

El reparo tiene especial trascendencia para la seguridad jurídica del interventor, pues el artículo 179 de esta Ley 47/2003¹⁷ imputa responsabilidad contable, además de al órgano gestor, al interventor que, en el ejercicio de la función interventora y “respecto a los extremos a los que se extiende la misma”, no formule reparo y fiscalice de conformidad el acto.

Esta oposición puede revestir diferentes grados (Pascual, 2014, pag. 953): reparo esencial, reparos condicionados (o informes favorables condicionados) y observaciones complementarias (art. 154 LGP).

El art. 11.1 del PRCISL señala que: “Si el órgano interventor se manifestase en desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos o expedientes examinados, deberá formular sus reparos por escrito. Dichos reparos deberán ser motivados con razonamientos fundados en las normas en las que se apoye el criterio

¹⁶ Con el contenido o con el procedimiento, dice el art. 154 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

¹⁷ Aplicable también al ámbito local como señala el art. 20 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

sustentado y deberán comprender todas las objeciones observadas en el expediente”.

En el ámbito local se pueden distinguir: reparos esenciales (o suspensivos) y reparos no suspensivos o no esenciales por contraposición a los primeros. En el TRLHL no existe un equivalente al art. 154.2 de la LGP, por lo que los reparos condicionados solo podrían aplicarse aquí por vía de una supletoriedad controvertida, y exclusivamente en el caso utilizar el régimen de fiscalización previa plena.

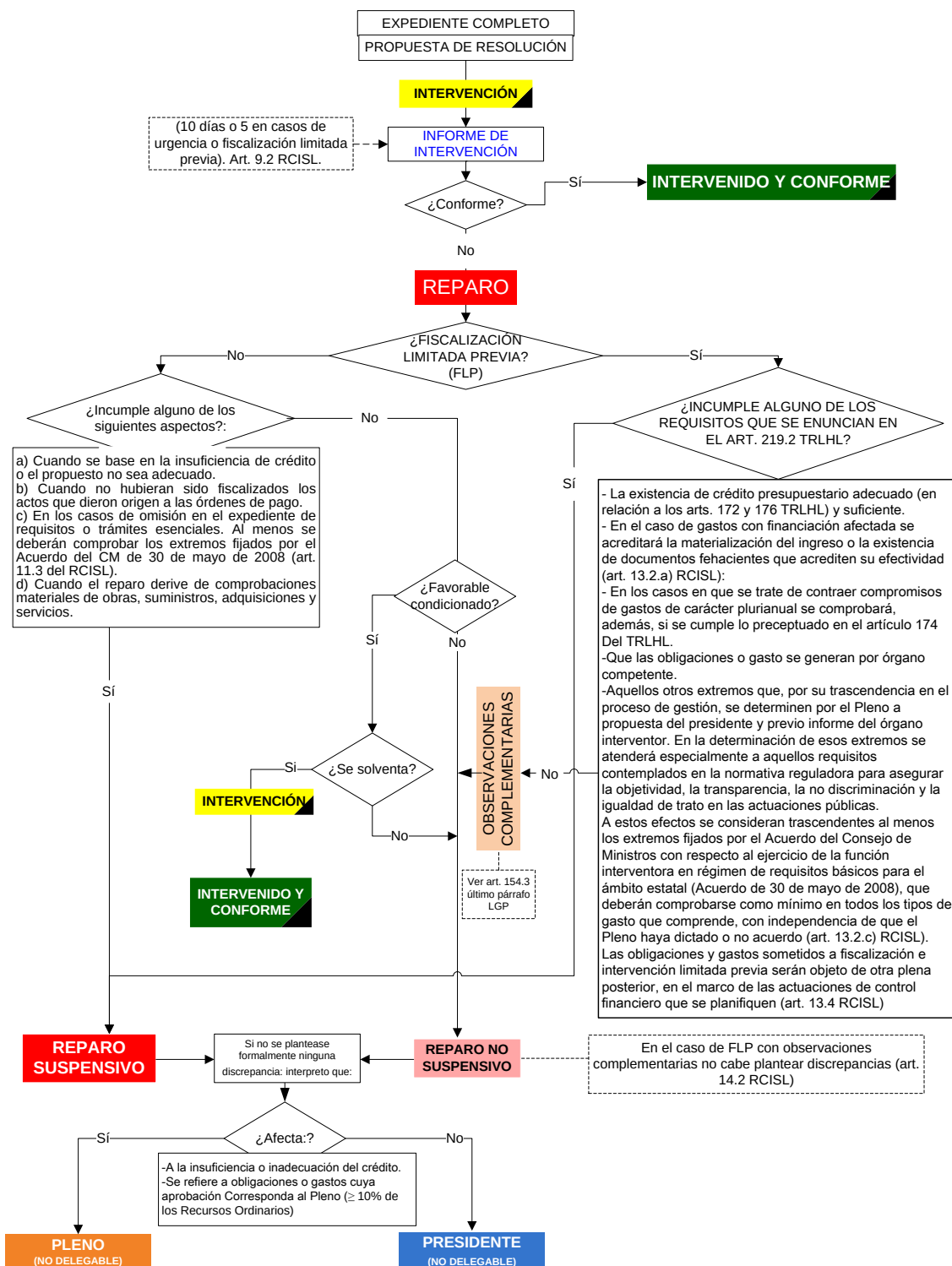
No obstante, el art. 11.5 del PRCISL abre la puerta a los informes favorables condicionados:

“En el supuesto de que los defectos observados en el expediente derivasen del incumplimiento de requisitos o trámites que no sean los considerados esenciales ni el resto de los incluidos en el artículo 216.2 del TRLHL, la Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. El órgano gestor remitirá al órgano interventor la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos. De no solventarse por el órgano gestor los condicionamientos indicados para la continuidad del expediente se considerará formulado el correspondiente reparo”.

Figura 2

INFORMES DE INTERVENCIÓN

(ARTS. 215 A 219 DEL TRLHL, ARTS. 11, 12, 13 y 14 DEL RCISL y ARTS. 172 Y 175 DEL ROF)



© Manuel Fueyo Bros

Frente a los informes ordinarios, los informes de reparo no pretenden otra cosa que justificar las causas de la oposición y abrir en su caso la vía a la discrepancia más

que ilustrar al órgano decisorio (informe de la IGAE de 20 de mayo de 1985 ya citado).

A los reparos esenciales se refiere el artículo 216.2 del TRLHL: cuando se basen en insuficiencia –total o parcial- o inadecuación del crédito que se pretenda utilizar; cuando no hubiesen sido fiscalizados los actos que originan las órdenes de pago; en aquellos casos en los que se hayan producido omisiones en el expediente de requisitos trámites esenciales; y, en fin, cuando el reparo se derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones o servicios. En todos estos casos según la norma se produce la suspensión del expediente hasta que aquel sea solventado.

Estos casos son “*numerus clausus*”, por ello, el reparo esencial procede únicamente en los supuestos tasados previstos en la Ley. No obstante, señalaba PASCUAL (2002, p. 689)¹⁸, la amplitud con que estaba redactado el art. 97 apartado c) del RD Lg. 1091/1988 -equivalente al art. 216.2. c) del TRLHL-, en el que el juicio sobre la esencialidad compete al interventor, impide de hecho una enumeración cerrada de los supuestos e introduce elementos de discrecionalidad innecesarios. En los demás casos el reparo tendrá la consideración de no esencial.

Ahora bien, en el artículo 216.2 antes citado, a diferencia de lo que se prevé en el art. 219.2 del TRLHL, no se incluye la verificación de la competencia del órgano o el cumplimiento de las especificaciones de los compromisos de gastos de carácter plurianual, deficiencia normativa que debe solventarse por vía de su inclusión dentro de los requisitos o trámites esenciales del art. 216.2.c). En definitiva, la incompetencia del órgano que propone el gasto o el incumplimiento de los límites de los porcentajes plurianuales debe dar lugar también a la suspensión del procedimiento de gasto hasta que aquel sea subsanado.

Como ya se ha comentado con anterioridad, el art. 11.3 del PRCISL, a los efectos de determinar los requisitos o trámites que deben considerarse esenciales, reenvía al Acuerdo de Consejo de Ministros, cuya redacción vigente es la de 30 de mayo de 2008, que exige, dentro de los extremos de general comprobación, que se verifique la competencia del órgano de contratación, así como los límites arriba señalados.

Mas, en el caso de que la función interventora se desarrolle en régimen de fiscalización previa limitada –insistimos fases contables “A”, “D” y movimientos de fondos y valores-, el reparo solamente tendrá efectos suspensivos por incumplimiento de los extremos señalados en el art. 219.2 del TRLHL en relación con el art. 13.2 del PRCISL a los que ya nos hemos referido.

Aclarar también, aunque de cuanto se lleva expuesto se deduce fácilmente, que en las fases que se corresponden con la “O”, la “P” y a la realización material del pago, no existe fiscalización previa limitada (no tendría sentido alguno), es decir, se someten a fiscalización previa plena.

Pero el reparo, en el ámbito local, y cualquiera que sea su naturaleza, más que comportar la suspensión, lo que provoca es la alteración del *iter* procedimental

¹⁸ Utilizamos aquí la edición 2002 de esta obligada obra de consulta por ser la previa a la nueva Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria En consecuencia comenta la fuente normativa de la que es tributaria el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales.

ordinario (elevación de la competencia lo llaman algunos autores). De esta manera la propuesta volverá al órgano gestor, que podrá:

- Conformarse con el reparo modificando la propuesta en orden a acomodarse al informe fiscal. Desaparecida la discrepancia inicial la propuesta retorna al cauce ordinario del que se había separado.
- No estar conforme con el informe de intervención y plantear la oportuna discrepancia, que deberá ser solventada por el órgano competente:
 - Generalmente por el Presidente de la entidad, sin que esta competencia pueda ser delegada; si bien nada impide que al tiempo de solventar el reparo, avoque su propia competencia y resuelva además sobre el acto administrativo concreto pendiente de resolución del reparo, siempre que se encuentre dentro de su ámbito competencial, claro está.
 - En los casos de inexistencia o inadecuación del crédito o bien cuando los gastos u obligaciones son de la competencia plenaria, la competencia para resolver la discrepancia se atribuye lógicamente al propio Pleno, debiéndose añadir que en el caso de inexistencia o inadecuación de créditos, entendemos que el Pleno es competente a los solos efectos de habilitar los créditos necesarios, pues una vez habilitado el crédito adecuado y suficiente, el reparo habrá decaído y se habrá recobrado la competencia por el órgano ordinario.
- También sería posible que no haya manifestación expresa de la discrepancia, en cuyo caso entendemos aplicables las mismas reglas expuestas en los dos apartados inmediatamente precedentes.

Todos los reparos, en fin, deberán ser resueltos mediante acto administrativo (a no ser claro está, que se desista de la propuesta, decayendo así el reparo con ella misma) por el órgano competente, por lo que suspensión debe entenderse como equivalente a alteración del procedimiento habitual y no en el sentido que le da el Diccionario de la Real Academia Española.

Cuando el Pleno haya aprobado el régimen de fiscalización limitada previa, tanto el TRLHL como el art. 14.2 del PRCISL también hacen referencia a un tercer género de disconformidad (observaciones complementarias), que en realidad se incardina dentro de los reparos no suspensivos. En estos casos tendrán la consideración de esenciales solo y exclusivamente aquéllos aspectos previstos en el art. 219.2 del TRLHL más los que se contemplan en el Acuerdo del C.M. de 30 de mayo y los que el Pleno haya concretado como objeto de verificación a efectos de la fiscalización previa limitada, pudiendo, no obstante, formular las observaciones complementarias que considere convenientes, sin que estas tengan efectos suspensivos en ningún caso y sin que sobre las mismas se puedan plantear discrepancias¹⁹.

En cualquier caso el reparo debe hacerse por escrito, y como se señalaba ya en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 (art. 244) de forma notoria, en el sentido

¹⁹ En el art. 154.3 se dice también: En este régimen especial (se refiere a la fiscalización limitada previa) no resultará de aplicación la posibilidad contenida en el párrafo segundo del apartado 2 de este artículo, que a su vez señala: “En el supuesto de que los defectos observados en el expediente derivasen del incumplimiento de requisitos o trámites no esenciales, la Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. El órgano gestor remitirá a la Intervención la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos”.

de claro, evidente y conocido²⁰: los interventores deberán bajo su más estrecha responsabilidad negarse al pago de gastos que no tengan consignación o contravengan alguna disposición legal; oponerse a que los fondos estén depositados en poder de particulares; dar cuenta de todo retraso en los ingresos; y formular oposición formal a que en los pagos se infrinjan las prioridades legales. El interventor que en todos estos casos formule **notoriamente** su advertencia u oposición, quedará exento de toda responsabilidad, que será imputable al alcalde o a la corporación que, desatendiendo la advertencia, haya consumado tal ilegalidad.

Además, como señala ÁLVAREZ MARTÍN (2006, págs. 382 y 383), el informe de reparo debe ser suficientemente razonado y explícito²¹, con reproducción literal del contenido de los preceptos que en él se citan, pues, la simple cita de la disposición legal no basta para quien por su formación y conocimientos no tiene por qué conocerlos y tampoco sería conveniente la remisión a informes emitidos con anterioridad. El informe, pues, debe ser completo y cerrado en sí mismo.

A este respecto el informe de la IGAE de 15 de septiembre de 1999 señala que el reparo debe formularse por escrito, con cita de los preceptos legales que se consideran infringidos, o de las sentencias judiciales en las que el órgano de control base su opinión. La formulación de un reparo sin indicación de los preceptos legales en los que se sustenta implica la consideración del mismo como no ajustado a Derecho y siendo procedente la nueva presentación del expediente para su fiscalización por la Intervención, con arreglo al criterio establecido en el Informe de la IGAE de 15 de enero de 1999.

Debe señalarse que, aunque necesario, no basta con dejar constancia en el expediente, sino que además deberá ponerse en conocimiento del Presidente (con notoriedad decía, como hemos visto, muy atinadamente el Estatuto de Calvo Sotelo), a efectos de su resolución mediante acuerdo expreso. Acuerdo expreso en el que se debería citar -por seguridad jurídica del interventor pero también del órgano competente- tanto la existencia como el sentido del reparo. No sirve, en cambio, y por razones obvias, el acuerdo que reseña la existencia de un informe del interventor, sin que ni siquiera se mencione su orientación; por esta razón la fórmula empleada tradicionalmente consistía en: “No obstante”.

Dichos acuerdos deberán reflejarse en el correspondiente libro de actas o de resoluciones, según los casos, cuya custodia corresponde al Secretario de la

²⁰ -Nunca de forma subrepticia-

²¹ Obsérvese, a este respecto, la pertinente reflexión realizada en 1815 Ángel Antonio Henry en su libro: “El Oficinista Instruido o práctica de las Oficinas Reales”, con respecto a los contadores (antecesores de los interventores):

“...se ha de escribir siempre con claridad, conocimiento, exactitud, propiedad y arreglo y **que ningún papel de los muchos que hay de las referidas clases salga de sus manos ni lleve su firma sin ver bien cómo va**, y estar seguro de su exactitud, pues así lo requiere la del empleo de contador, oficio delicado, de mucho cargo y responsabilidad, al que por lo mismo se le da tanta autorización; y la da tal su firma á qualquier documento, que conociendo esta fuerza, deben mirar cómo la emplean, **haciéndose cargo de que todo contador, por naturaleza de su destino, cada vez que firma afirma y asegura**.

...que **quando hallen reparo de intervenir alguna partida, lo expongan á los inmediatos xefes en términos moderados y prudentes, y que de no convenirse pongan siempre la intervención para que no falte esta formalidad ó requisito preciso del documento, y al mismo tiempo representen con igual respeto á la Superioridad los motivos de su repugnancia, fundando sus reparos, no con cavilaciones, sino con solidez.**”

corporación, siéndole aplicables los artículos 198 a 207 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF).

En consecuencia, en su caso, a efectos de documentar la evidencia por parte de los órganos de control externo se obtendrá certificación de los pertinentes acuerdos (art. 203 del ROF) o alternatively copia de los acuerdos transcritos en el correspondiente libro, cotejando su fiel reproducción.

Finalmente el órgano interventor deberá elevar informe al Pleno de todas las resoluciones adoptadas por el Presidente contrarias a los reparos efectuados y además deberá remitir anualmente al Tribunal de Cuentas todas las resoluciones o acuerdos (tanto del Presidente como del Pleno) contrarios a los reparos formulados y las principales anomalías en materia de ingresos, acompañados de los informes justificativos de tal proceder.

En este sentido parece que en principio el interventor deberá remitir al Tribunal de Cuentas antes del último día del mes de abril, y a través de la plataforma de rendición, la siguiente información:

- Acuerdos y Resoluciones adoptados por el Presidente de la entidad local y por el Pleno de la corporación contrarios a los reparos formulados (art. 218.3 TRLRHL). Se remitirán los acuerdos o resoluciones de importe estimado del gasto superior a 50.000 euros (IVA incluido).
- Expedientes administrativos de gasto o acuerdos del Pleno o, en su caso de la Junta de Gobierno, hayan sido o no instrumentados mediante expedientes de reconocimiento extrajudicial de crédito, tramitados al margen del procedimiento y en todo caso, con omisión de fiscalización previa.
- Anomalías detectadas en materia de Ingresos (art. 218.3 TRLRHL)

Los efectos normales de los reparos son: suspensión (equivalente a alteración) del procedimiento hasta su resolución y descargo de la responsabilidad de quien lo emite. Como efectos anormales la doctrina señala la anulabilidad del acto y la imposibilidad de reconocer la obligación y tramitar el pago cuando se hubiese omitido el informe siendo preceptivo, es decir, suspensión de la eficacia (art. 156 de la LGP). En igual sentido, el art. 27.1 del PRCISL

Conviene precisar también, como se señala en el informe de la IGAE de 26 de mayo de 1999, que el interventor deberá firmar los respectivos documentos contables, salvo que contengan errores materiales o que no se remitan junto con los justificantes preceptivos, pero dichos documentos no podrán ser objeto de reparo, pues este solo tiene sentido en el ejercicio de la función fiscalizadora, que afecta únicamente a expedientes o documentos en los que se formulen propuestas de gasto, reconocimiento o pago de obligaciones. Es decir que los documentos contables no están sometidos a fiscalización ya que son una consecuencia de las anteriores propuestas y están concebidos como instrumentos necesarios para llevar a cabo la contabilización de las operaciones.

I. B.5) Discrepancias

El artículo 217 de TRLHL señala que cuando el órgano al que afecte el reparo no esté de acuerdo con este corresponderá al Presidente su resolución ejecutiva (sin que esta facultad pueda delegarse). No obstante, cuando el reparo se base en la inexistencia o inadecuación del crédito o se trate de gastos de su competencia

corresponderá la resolución al Pleno. Por su parte, ya lo hemos señalado, el art. 218.2 del TRLHL permite elevar la resolución de las discrepancias al órgano de control de la Administración que ostente la tutela financiera.

Por su parte el art. 12 del PRCISL desarrolla reglamentariamente los dos artículos antes señalados.

El órgano gestor podrá plantear discrepancias motivadas por escrito, en el plazo de 15 días desde la recepción del reparo, con cita de los preceptos legales en los que sustente su criterio; la resolución de las mismas por el Presidente o por el Pleno –de obligatoria inclusión en la sesión correspondiente- será ejecutiva y deberá recaer en el plazo de 15 días. La resolución en el sentido indicado por los órganos gestores permitirá que el órgano que ha dictado la resolución administrativa continúe su tramitación. Además en la parte dispositiva de la resolución administrativa deberá hacerse referencia expresa a la resolución de la discrepancia.

El Presidente y Pleno podrán elevar la resolución de la discrepancia al órgano de control de la Administración de tutela. Con respecto a los efectos de la elevación al órgano de control de la Administración de tutela, señala el art. 12.4 del PRCISL que la resolución adoptada por este tendrá los mismos efectos que la adoptada por el Presidente (sic) y será vinculante para este (art. 12.4 PRCISL); a este respecto echamos en falta la referencia al Pleno²² y en cualquier caso nos preguntamos esta resolución no significa un atentado a la garantía institucional de la autonomía local²³.

Una iniciativa muy loable, como lo es sin duda todo el proyecto de reglamento de control pues de aprobarse tal cual lo conocemos significará un profundo reforzamiento de la función interventora, es la contenida en el apartado 4 del art. 12 del PRCISL, que encomienda a la IGAE la creación de una base de datos que centralizará las discrepancias resueltas con objeto de unificar criterios y realizar el seguimiento de su aplicación. A esta base de datos tendrán acceso los órganos de control interno de las entidades locales, que podrán utilizar la información facilitada como elemento de motivación en otros expedientes.

En cuanto a las discrepancias conviene hacer algunas aclaraciones, que, al menos en parte, se derivan de la interpretación que sobre el particular ha realizado la IGAE:

- Además, según se sostiene en el informe de 2 de octubre de 1997²⁴, sólo es posible la formulación de discrepancias respecto de gastos que aún no

²² Esperamos que se subsane este olvido a lo largo de la tramitación del reglamento.

²³ Veremos lo que dice el Consejo de Estado.

²⁴ En este informe se señala: “Según la secuencia temporal lógica que se acaba de exponer, los expedientes que se tramitan para la adjudicación de los contratos de dirección de obra han llegado a este Centro fiscal casi tres años después de haberse detectado los graves daños que padece el edificio y dos años después de la fecha en que, razonablemente en base a la urgencia de la reparación, debieron comenzar las obras; por lo tanto, podría pensarse que las referidas obras en la actualidad están ejecutadas o, al menos, en ejecución y la dirección de las mismas ya se ha efectuado o se está realizando, con lo que estaríamos ante el supuesto previsto en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre.

En conclusión, se requiere de esa Dirección General que aclare este último extremo, reclamando de los servicios competentes el oportuno informe donde se certifique si las obras de referencia se han ejecutado o están en ejecución, indicando, en su caso, la fecha en que comenzó la misma.

La aclaración de esta circunstancia resulta esencial para la posible resolución de la discrepancia planteada, pues, de acuerdo con la normativa presupuestaria, solo es posible la formulación de discrepancia respecto de gastos que aún no se han realizado y que se remiten a la Intervención para que esta proceda a su preceptiva fiscalización previa”.

se han realizado y que se remiten a la Intervención para que ésta proceda a su preceptiva fiscalización previa.

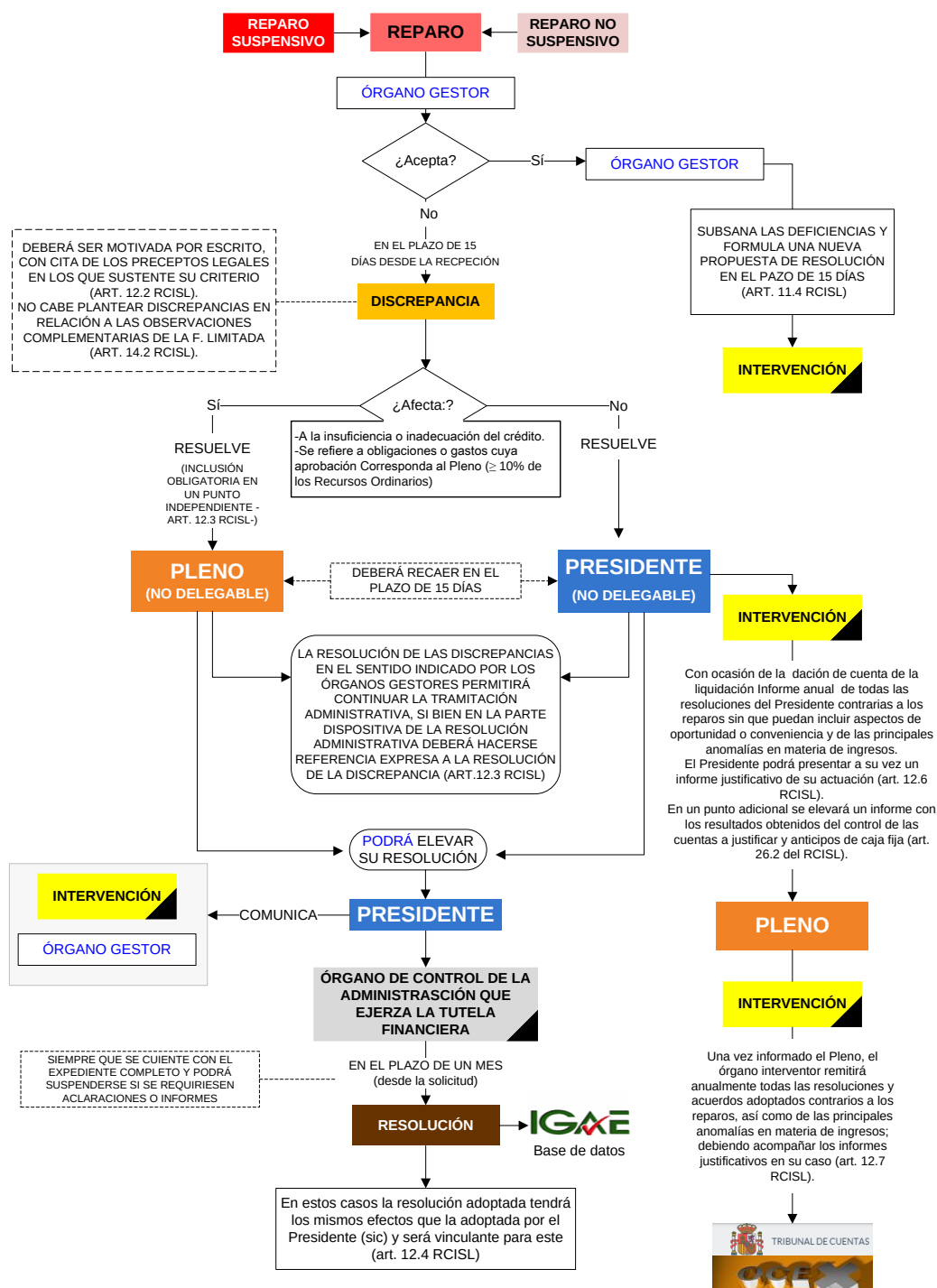
Esto tiene una consecuencia: no cabe discrepar en las fases “O”, “P” o “R”. Lo cual es lógico: si una factura no incluye los elementos que debe contener, conforme el Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, lo que procede es su devolución al proveedor, no cabe discrepancia alguna con el centro gestor.

- En el informe de 17 de diciembre de 2001 el citado centro señala que solamente procede el planteamiento de discrepancias en el caso de informes de fiscalización y no en otro tipo de informe a emitir por la intervención (v. gr.: informes sobre modificaciones presupuestarias).
- En el informe de la IGAE de 22 de marzo de 1999 rechaza la posibilidad de plantear discrepancias en el caso de controles financieros.

Figura 3

DISCREPANCIAS

(ARTS. 217 Y 218 TRLHL Y ART. 12 DEL RCISL)



© Manuel Fuego Bros

I.B.6) Omisión del informe siendo preceptivo

El TRLHL no se refiere a las consecuencias de la omisión del informe del interventor siendo este exigible.

El PRCISL pone fin a esta carencia en el art. 27 señalando: En igual sentido, el art. 27.1 del PRCISL dispone que:

“En los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido, no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo.”

En estos casos, una vez detectada la omisión por parte del Interventor, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiera iniciado el expediente y emitirá su opinión a fin de que, junto con la memoria del responsable de la omisión acerca de la misma (y, en su caso, sobre el informe del Interventor), se someta por el Presidente a la decisión del Pleno o, en el caso de los municipios de gran población, de la Junta de Gobierno.

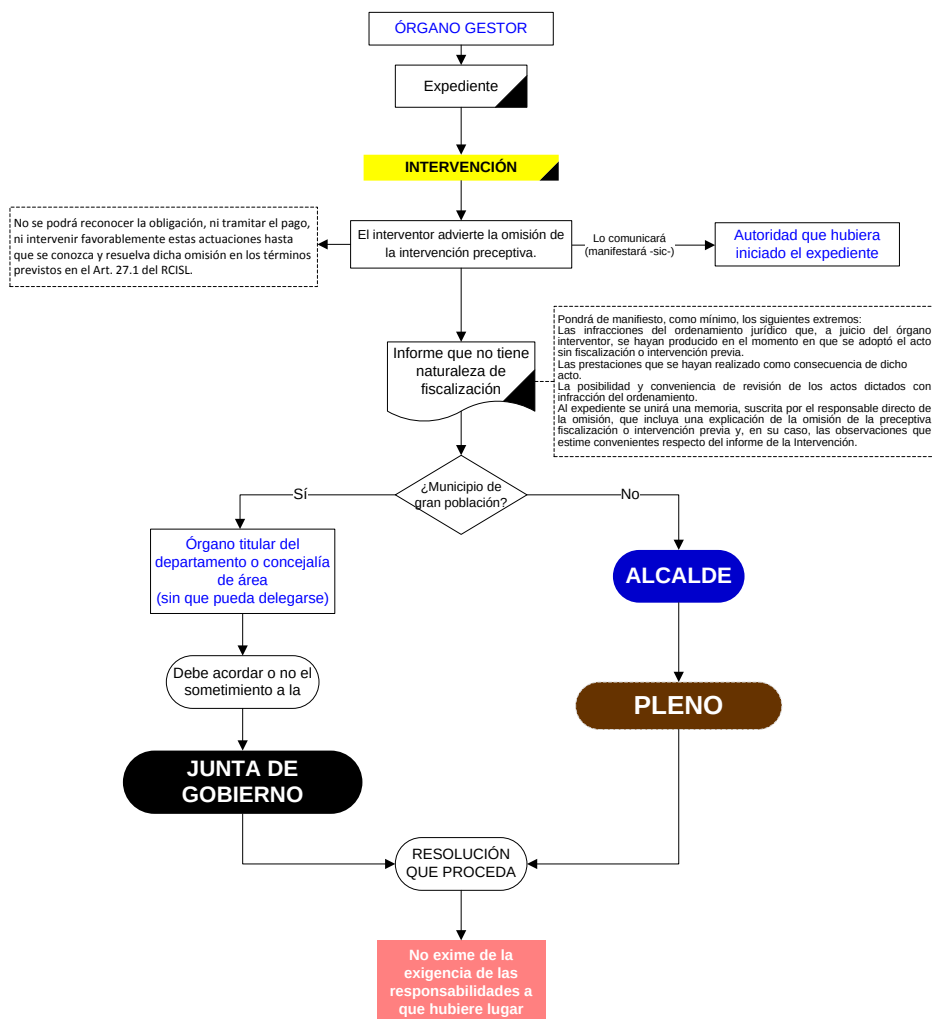
Dicho informe no tendrá naturaleza de fiscalización y hará referencia como mínimo a las infracciones que se hayan producido al momento de producirse el acto sin el preceptivo informe, a las prestaciones que se hayan realizado y a la posibilidad y conveniencia de revisar los actos dictados con infracción del ordenamiento. El acuerdo adoptado al respecto no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que haya lugar.

Figura 4

Omisión de la función interventora preceptiva

(ART. 27 DEL RCISL)

-véase también el artículos 156 de la LGP y 32 del RD 2188/1995-



© Manuel Fueyo Bros

I.B.7) Conclusiones sobre la función interventora

- El informe fiscal no se produce a instancia de parte sino que se debe emitir siempre –salvo los casos eximidos de fiscalización previa- ante cualquier acto documento o expediente susceptible de producir efectos económicos y se manifestará por escrito, pudiendo ser:
 - De conformidad: en este caso se puede manifestar mediante una simple diligencia escrita en los casos más simples; requiriendo normalmente que a aquella diligencia se acompañe de la documentación acreditativa de las comprobaciones efectuadas.
 - De reparo: se manifestará siempre por escrito haciendo constar los preceptos en los que se basa la opinión del interventor. Pudiendo tener los siguientes efectos:
 - Carácter suspensivo: en los casos previstos en el art. 216.2 TRLHL.

- Carácter no suspensivo, en el resto de los casos y en el caso de ingresos.
 - En la fiscalización previa limitada, el reparo solamente tendrá naturaleza suspensiva en las circunstancias previstas en el art. 219.2 del TRLHL.
- La comprobación tiene carácter omnicomprensivo o universal.
 - La fiscalización previa limitada en el caso de gastos afecta en exclusiva al equivalente administrativo de las fases contables de autorización, disposición y movimientos de fondos y valores.
 - Para la aplicación del régimen de fiscalización previa limitada, tanto de ingresos como de gastos, se requiere acuerdo del Pleno y en su defecto, el informe del interventor no salva su responsabilidad sobre aquellos aspectos que debiendo haber sido comprobados no lo fueron (art. 219. 2 del TRLHL).
 - Aprobado por el Pleno el régimen de fiscalización previa limitada, su ejercicio requerirá obligatoriamente una fiscalización plena posterior ejercida sobre una muestra representativa, lo que debe plasmarse en un informe escrito en el que se hará constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan de sus actuaciones. Del mencionado informe se dará cuenta al Pleno junto con las observaciones de los órganos gestores. La inexistencia de esta actuación posterior, pervierte el sistema de control en su conjunto haciéndolo además ineficaz e incluso superfluo. El control así configurado devendría en un del sistema similar al llamado «visado» de la Comisión Europea que fue duramente criticado (y con razón) por el Comité de Expertos encargado en su día de analizar y proponer cambios en los sistemas de control existentes en la Unión Europea²⁵.

²⁵ Aunque también realizaban verificaciones *ex post*, mediante auditorías, la mayor parte del personal de la Dirección General de Control Financiero (D.G. XX) se dedicaba a la comprobación de la regularidad previa de los gastos, actuación que en la jerga comunitaria se denominaba «visado». Con este sistema en realidad sólo se analizaba una muestra de las propuestas de gasto (30% en 1998 porcentaje que se redujo al 10% en 1999). En consecuencia, la inmensa mayoría de las operaciones se aprobaban automáticamente sin verificación alguna.

Ante este estado de cosas, no es de extrañar que en el segundo de los informes los expertos señalaran:

«En el mundo de la gestión financiera internacional, el sistema de control financiero, *ex ante*, de las instituciones comunitarias se percibe como algo de alguna manera antediluviano. Corresponde a una visión anticuada de doble control que confía poco en el sentido de la responsabilidad personal del «gestor», se centra en los aspectos formales de las operaciones y que, en cualquier caso, sólo puede funcionar de manera eficaz en un entorno en el que únicamente pasen a través de dicho sistema un número relativamente restringido de propuestas financieras.

...

La práctica más moderna señala un desplazamiento desde los rígidos sistemas de control, *ex ante*, hacia los que se basan en una combinación de una gestión financiera de alta calidad en la fuente conjuntamente con un régimen firme de auditoría, *ex post*.

La conclusión que hay que sacar es evidente. En primer lugar el control financiero (es decir, la garantía, *ex ante*, de la regularidad de las operaciones financieras) debe reconsiderarse completamente con el fin de conseguir que los gestores del gasto sean genuina y concretamente responsables del mismo. En segundo lugar esta función debe ser completamente independiente de la función de auditoría interna».

En opinión de los expertos, el nuevo modelo de gestión financiera debería basarse en una serie de principios: el gestor del gasto (ordenador) debe tener la formación adecuada, debe ser y sentirse responsable de las operaciones financieras que realice, la atribución de competencias debe ser clara y no ambigua, y la responsabilidad debe ser

- La aprobación por el Pleno de la fiscalización previa limitada debe incluir inexorablemente aquellos extremos trascendentes en el proceso de gestión, tomando como referente mínimo el señalado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008.
- Las discrepancias se solventarán mediante acto administrativo expreso con cita del informe de reparo que se trata de solventar. Esto es a través de Resolución o Decreto de la Alcaldía o mediante acuerdo del Pleno, según los casos que deberán constar en el correspondiente libro de actas o de resoluciones, según los casos.

I.C) Precio y Valor estimado

Cuestiones genéricas con repercusiones importantes son las que se refieren al precio y a la competencia.

En múltiples ocasiones el TRLCSP²⁶ recoge el término precio así como otros conceptos que de modo directo o indirecto describen la contraprestación del contratista como consecuencia de la ejecución del contrato: presupuesto; importe; valor; cuantía, etc. Además, en ocasiones, tales términos se encuentran adjetivados: precio cierto, precio máximo, precio cerrado, precio primitivo, precio ofertado, precio general del mercado, valor estimado, valor global estimado, valor máximo estimado, valor integro, valor medio, valor anormal o desproporcionado, presupuesto base, etc.

La exclusión del IVA o Impuesto General Canario se justifica por la necesidad de homogeneizar este requisito en todos los Estados miembros de la UE a efectos de evitar que la disparidad de tipos impositivos produzca que contratos del mismo importe y objeto, alcancen o no el umbral económico del que depende la publicidad.

El valor estimado se utiliza como referenciada para delimitar ciertos aspectos del régimen jurídico del procedimiento de contratación, y más en concreto: para determinar los contratos sujetos a regulación armonizada y del régimen de publicidad; la posibilidad de emplear el procedimiento negociado cuando el valor estimado del contrato sea inferior a un millón de euros (art. 171.d TRLCSP); y en fin para determinar la necesidad de exigencia de clasificación a los licitadores.

Vinculado al precio está la verificación de existencia de crédito adecuado y suficiente. En relación con este aspecto, se plantean varias cuestiones de cierta importancia cuya problemática vamos a bosquejar: a) Cuándo el IVA soportado es deducible: ¿el importe a contraer presupuestariamente cuál es? ¿Incluye la totalidad del IVA o, por el contrario, debe descontársele el IVA deducible?

Para que un ayuntamiento pueda deducir las cuotas soportadas en la adquisición de bienes, construcción de obras, etc. deberá destinar, a su vez, esos bienes o instalaciones adquiridas para la producción de bienes, prestación de servicios, o realización de actividades, por las que se obtenga un rendimiento de naturaleza no tributaria (precio privado, precio público) o de naturaleza tributaria de los que la LIVA

concreta y exigible. Además, un sistema exigente de contabilidad, comunicación de información y de auditoría, debería reforzar el principio de la obligatoriedad de rendir cuentas.

Una vez establecido un sistema de este tipo, el control financiero, *ex ante*, sería esencialmente superfluo. El «control de calidad», que es la finalidad última del control financiero, debería estar garantizado desde la Dirección General responsable del gasto. De esta manera se prevé una forma de «descentralización» en la que la responsabilidad regresa a los servicios gestores.

²⁶ <http://contratodeobras.com/>

señala como sujetos en todo caso (agua, matadero, transporte –art. 7. 8º-). En los casos en que el impuesto fuese deducible (total o parcialmente, como en la aplicación de las reglas de prorrata), el efecto final para la administración será que, aún cuando el pago al contratista no se vea alterado, la partida presupuestaria pertinente soportará en exclusiva el importe de la base imponible (o la base imponible más un porcentaje de la cuota de IVA que tenga el carácter de no deducible) y, en consecuencia, tanto el “RC”, como los documentos “A” y “D” deberán realizarse precisamente por ese importe, sin perjuicio de la regularización definitiva que proceda en el caso de la prorrata.

I.D) Competencia para contratar

Señala Colás Tenas (2013, pág. 189), que la competencia para contratar en el ámbito de las entidades locales se ha distribuido tradicionalmente en función de tres criterios: el importe del contrato, su duración y la consignación presupuestaria. En efecto, supuesta siempre lógicamente la existencia de consignación presupuestaria, la atribución de competencias se atribuye en función del importe del contrato y de su duración.

En cuanto a la competencia, señala la D.A. segunda del TRLCSP:

1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

Asimismo corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.

2. Corresponde al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad local.

Asimismo corresponde al Pleno la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

3. En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo.

...

7. Corresponde al órgano de contratación la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación en los términos que se regulan en el artículo 110.

La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares irá precedida de los informes del Secretario o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, y del Interventor.

Por su parte el art. 110.1 dispone que:

Completado el expediente de contratación, se dictará resolución motivada por el órgano de contratación aprobando el mismo y disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación. Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto, salvo el supuesto excepcional previsto en la letra a) del apartado 3 del artículo 150, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido lo contrario, en cuyo caso deberá recabarse la aprobación del órgano competente.

A la vista, entre otros, de los artículos 21.1.f), 22.2.e) de la Ley 7/1985, de 26 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), en relación con los artículos 109 y 110 TRLCSP y 4 del R.D. 1098/2001, podemos concluir que la facultad para celebrar contratos (contratar) lleva implícita la aprobación del proyecto, de los pliegos, la adjudicación del contrato, la formalización del mismo y las restantes facultades que la Ley y el Reglamento de Contratos atribuyen al órgano de contratación²⁷. Actualmente la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación, implica también la aprobación del gasto (A). En definitiva, resume Pascual (2014, pág. 695), que las competencias financieras siguen a las competencias materiales en lo que concierne a la autorización del gasto. En los municipios de gran población

El caso de los gastos plurianuales merece un cierto detenimiento, pues la redacción originaria de la LRBRL no se refería a los mismos. Luego, el R.D. Legislativo 781/1986 atribuyó al Pleno (art. 23.1.c) “La contratación de obras, servicios y suministros cuya duración exceda de un año o exija créditos superiores a los consignados en el presupuesto anual” (apartado derogado por la Ley 30/2007); y de forma rotunda el R.D. 500/1990 estableció que la autorización y disposición de gastos plurianuales corresponde al Pleno²⁸. Con ello quedó asentado, si bien momentáneamente, el principio que residenció en el Pleno la competencia para aprobar todo tipo de gastos plurianuales (art. 88.1).

No obstante la Ley 11/1999 amplió las competencias del Alcalde hasta adquirir los perfiles que ahora conocemos. Esta norma acentuó el modelo presidencialista en detrimento de las competencias plenarias. Al respecto, el Consejo de Estado, en su dictamen de 11 de junio de 1998, señaló que podría reflexionarse acerca de la conveniencia de mantener los términos en que se amplían dichas facultades, pues quizá resulte excesivo atribuir a un órgano unipersonal, como el Alcalde, competencias de tanta trascendencia como las relativas a las operaciones de crédito, la aprobación de las bases de las pruebas de selección de personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo, la separación del servicio de los funcionarios, las aprobaciones de los instrumentos de gestión urbanística o fijar un

²⁷ A tenor del art. 110.1 del TRLCSP debe entenderse derogado el apartado segundo del art. 4.1 del R.D. 1098/2001, que señala que la delegación de competencias no conllevará la aprobación del gasto salvo que se incluya de forma expresa, pues contradice lo señalado en el art. 110.1 del TRLCSP: “Dicha resolución implicará también la aprobación del gasto, salvo el supuesto excepcional previsto en la letra a) del apartado 3 del artículo 150, o que las normas de desconcentración o el acto de delegación hubiesen establecido lo contrario, en cuyo caso deberá recabarse la aprobación del órgano competente”.

²⁸ Por otra parte no carente de lógica, dado que los gastos plurianuales van a afectar a los presupuestos de ejercicios futuros y que la aprobación de los mismos compete al Pleno.

límite tan elevado como el de mil millones de pesetas, en cualquier caso, o 10 % de los recursos ordinarios del Presupuesto –incluyendo los gastos plurianuales insistimos nosotros- a efectos de adquisición y enajenación de bienes y de contratos y concesiones. Pero, estando incluso de acuerdo con esta reflexión, lo cierto es que la ley atribuyó al Alcalde: “Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere el 10 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto ni, en cualquier caso, los 1.000.000.000 de pesetas; incluidas las de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del Presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada”.

Por otra parte, el art. 174 del TRLHL señala las circunstancias exigibles para que pueden adquirirse compromisos de gastos plurianuales e incorpora la voluntad del Pleno, pero solo en aquellos casos excepcionales en los que se quiera aumentar (a más de 5) el número de anualidades o se superen los límites porcentuales tradicionales que se han establecido sobre este particular (luego nos detendremos a profundizar sobre este tipo de gastos).

En consecuencia, creemos que, tras la modificación de la ley de régimen local realizada en 1999, debe entenderse que el artículo 88 del R.D. 500/1990 ha sufrido una derogación tácita, facilitando así una interpretación que acepta sin dificultad la posibilidad de que Alcalde pueda comprometer gastos plurianuales respetando siempre los límites sobre los que luego nos detendremos²⁹. Sin perjuicio de que sea luego el Pleno el encargado de consentir en cada presupuesto la financiación efectiva de los compromisos ya adquiridos con anterioridad³⁰.

En relación al importe a considerar a efectos de determinar la competencia, este debe incluir el IVA (DA 2ª. 14 TRLCSP) y, en cambio, no debe incluir los efectos económicos de las eventuales prórrogas (informe JCCAE 38/10).

²⁹ Esta interpretación es la que sostiene también la Cámara de Cuentas de Canarias en su Dictamen de 28-01-2009. Véase archivo DAC0901 Dictamen Gastos Plurianuales Audiencia de Cuentas de Canarias.

³⁰ Esto ciertamente puede provocar disfunciones cuando el apoyo en el que se sustenta el gobierno es débil. Pero estas disfunciones pueden ocurrir incluso cuando, en las mismas circunstancias, el Pleno ha dado su consentimiento a gastos plurianuales, mas luego, llegado el momento de aprobar la modificación presupuestaria capaz de financiar el tramo anual correspondiente, el Pleno no asume las obligaciones que se derivarían de su postura inicial. Cuando esto último se produce, las consecuencias no pueden ser otras que las contempladas en el art. 47 bis de la LGP (añadido por la Ley 17/2012):

En relación con las obligaciones nacidas de negocios o actos jurídicos, formalizados de conformidad con el ordenamiento jurídico y de los que derivasen compromisos de gastos de carácter plurianual adquiridos de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de esta Ley, cuando, excepcionalmente, en alguno de los ejercicios posteriores a aquel en que se asumió el compromiso, la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado no autorizase créditos suficientes para el cumplimiento de dichas obligaciones, se actuará de la siguiente manera:

- 1.º) El órgano competente para aprobar y comprometer el gasto estará obligado a comunicar tal circunstancia al tercero, tan pronto como se tenga conocimiento de ello.
- 2.º) Siempre que lo permitan las disponibilidades de los créditos, se acordará, de acuerdo con el procedimiento establecido en las correspondientes normas, la reprogramación de las obligaciones asumidas por cada parte, con el consiguiente reajuste de anualidades, ajustándolo a las nuevas circunstancias.
- 3.º) Cuando no resulte posible proceder en los términos indicados en el punto 2.º) anterior, el órgano competente acordará la resolución del negocio siguiendo el procedimiento establecido en las correspondientes normas, y fijando las compensaciones que, en su caso, procedan.

En aquellos supuestos en los que la obligación de la Hacienda Pública estuviera condicionada, en el propio negocio o acto jurídico del que derive, a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado de cada uno de los ejercicios para los que se comprometió, el órgano administrativo, con carácter previo a acordar la resolución de la relación jurídica, valorará el presupuesto de gastos autorizado y el grado de ejecución del objeto del negocio, a fin de considerar soluciones alternativas antes de que opere la condición resolutoria, para lo cual deberá notificar de forma fehaciente al tercero tal circunstancia.

Siguiendo a Colás Tenas (2013, pág. 189) el porcentaje de los recursos ordinarios del Presupuesto, juega un papel muy importante en la determinación del órgano competente. No siendo infrecuente que se cuantifique dicho porcentaje de forma incorrecta. En efecto, la delimitación de la competencia para contratar se asienta en los recursos ordinarios, pero ocurre que en la actualidad no existe una definición de este tipo de recursos llamados ordinarios que venían a nutrir los Presupuestos de igual naturaleza³¹. Hoy, por el contrario, la normativa presupuestaria municipal diferencia entre los recursos corrientes, los de capital y los financieros.

Analizando los recursos corrientes (capítulos 1 a 5 de la clasificación económica del presupuesto de ingresos), nos vemos obligados a precisar que la práctica totalidad de los recursos corrientes tienen la consideración de ordinarios, pero, ello no obstante, también existen algunos otros recursos que no gozan de dicha naturaleza, como, por ejemplo, las contribuciones especiales, las cuotas de urbanización o los aprovechamientos urbanísticos. En consecuencia, en rigor para obtener los recursos ordinarios tendríamos que hacer una diferenciación precisa de los recursos.

En las grandes ciudades la competencia para contratar la ostenta la Junta de Gobierno en todo caso.

En resumen, a los efectos de la competencia del órgano de contratación más abajo esquematizada debemos hacer las siguientes operaciones³²:

1. Si el municipio tiene estatuto de gran ciudad, la competencia la ostenta la Junta de Gobierno.
2. Si el contrato es un contrato de concesión de obra pública; de colaboración público privada; o es plurianual, con una duración superior a 4 años, o el importe acumulado de las anualidades supera el 10 % de los recursos ordinarios, en los términos previstos en los apartados siguientes, del presupuesto del primer ejercicio, o excede de 6 millones de euros, el órgano competente será el Pleno.
3. En relación al porcentaje de recursos ordinarios del presupuesto en vigor: sumo los capítulos 1 a 5 del estado de ingresos y le resto los recursos de naturaleza extraordinaria (a esta cantidad la llamaremos A).
4. A continuación calculo el importe del contrato más el IVA que corresponda (cantidad B). Dentro de este importe no se deben incluir las eventuales prórrogas -informe JCCAE 38/10-.
5. Si la cantidad B anterior es inferior a 6 millones de euros, calcularé seguidamente el porcentaje que representa el mencionado importe en relación a los recursos ordinarios del presupuesto:

$$\text{Porcentaje} = \frac{B}{A} \leq 10\%$$

6. Cuando no se exceda de los límites señalados la competencia es del Alcalde y en otro caso del Pleno, con las matizaciones que se reflejan seguidamente.

No debemos olvidar tampoco que, conforme el art. 21.1.o) de la Ley 7/1985, corresponde al Alcalde la aprobación de los proyectos de obras y de servicios

³¹ Recuérdese que existieron Presupuestos ordinarios y extraordinarios. En efecto, ya el antiguo Real Decreto de 23 de julio de 1835, para el arreglo provisional de los ayuntamientos de Reino, contenía un conjunto de competencias que incluían: “formar los presupuestos de gastos municipales ordinarios y extraordinarios”.

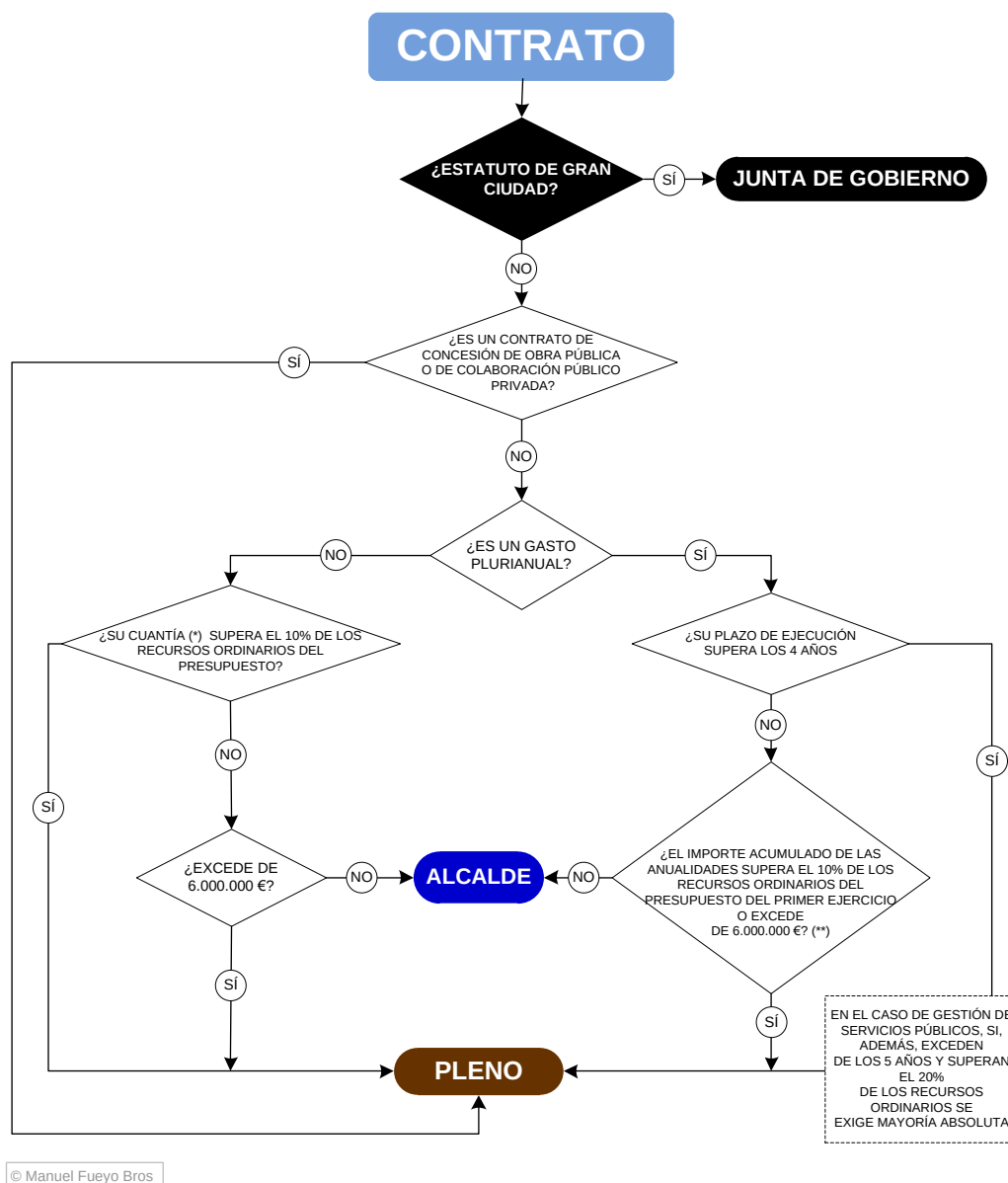
³² Se entrega junto a este documento una Calculadora de competencias elaborada *ex profeso* para este curso.

cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto, en otro caso dicha competencia la ostenta el Pleno. Es decir, entendemos que en estos casos, la ley exige la previa inclusión en presupuestos -a través de la anualidad y/o la modificación, en su caso, del plan de inversiones- o la aprobación del correspondiente proyecto por el Pleno, dejando luego expedita la gestión normal de un gasto plurianual por el órgano competente. De esta forma se evita que, por la vía de la vinculación jurídica, el Pleno ignore por completo las inversiones de cierto calado.

Así las cosas, los esquemas siguientes muestran el reparto competencial al respecto:

Figura 5

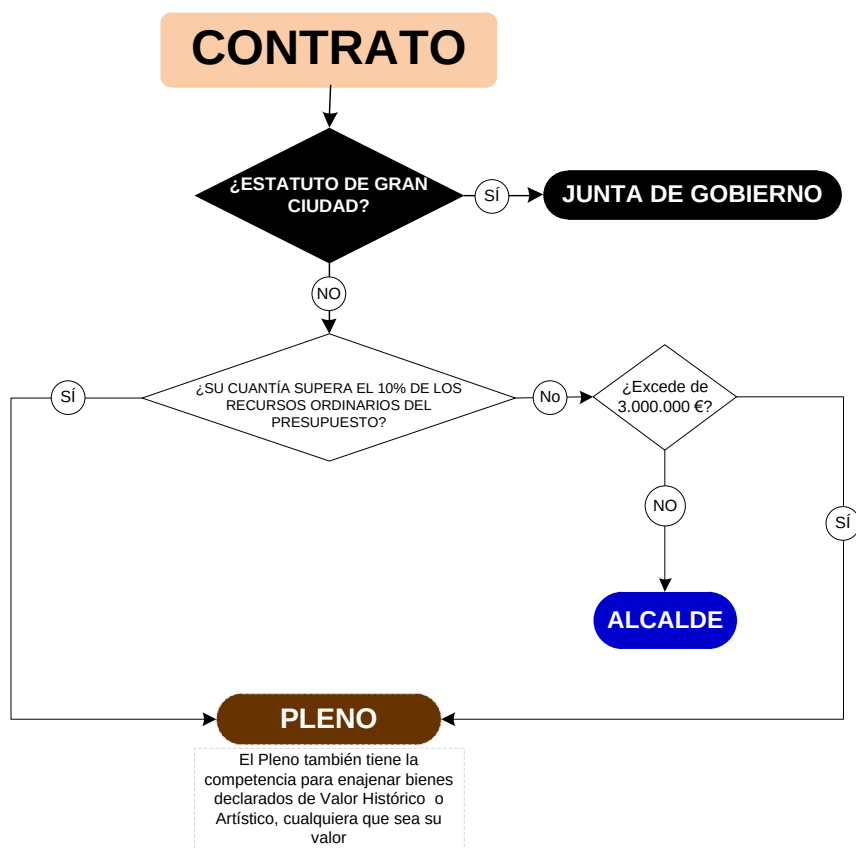
COMPETENCIA PARA CONTRATAR ENTIDADES LOCALES
EN CONTRATOS NOMINADOS Y EN LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS
ESPECIALES Y PRIVADOS (DA 2ª TRLCSP e informe de la JCCA 38/10)



En el caso de contratos patrimoniales:

Figura 6

COMPETENCIA PARA ADJUDICACIÓN DE CONCESIONES SOBRE BIENES, LA ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DERECHOS SOMETIDOS A LEGISLACIÓN PATRIMONIAL ASÍ COMO LA ENAJENACIÓN DE LOS MISMOS (D.A. 2ª TRLCSP)



© Manuel Fueyo Bros

II) El tratamiento presupuestario de la contratación pública

El art. 162 del TRLHL señala que: “Los presupuestos generales de las entidades locales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer la entidad, y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad local correspondiente”.

Siguiendo a Pascual (2014, págs. 269 y ss.), en la vertiente del gasto, la institución presupuestaria tiene un doble carácter: habilitación para gastar y límite para la realización de los mismos. La habilitación supone que solo cuando existe autorización presupuestaria puede la Administración adoptar decisiones de gasto y ejecutarlas. Pero esta autorización no se concede en blanco sino que está sujeta a unos límites y esta limitación viene enmarcada en un triple aspecto: cuantitativa, cualitativa y temporal.

El crédito es el instrumento a través del cual se hace efectiva la limitación del gasto en su triple vertiente: cuantitativa, cualitativa y temporal. El principio presupuestario de especialidad enmarca la triple vertiente restrictiva de los gastos.

II.A) Limitación cuantitativa

La infracción presupuestaria más importante consiste en comprometer o realizar gastos sin consignación o excediendo la cifra autorizada, es decir, incumpliendo la limitación cuantitativa.

Al respecto, el art. 172.2 del TRLHL señala que: “Los créditos autorizados tienen carácter limitativo y vinculante. Los niveles de vinculación serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado, salvo que reglamentariamente se disponga otra cosa”. Esta limitación se refuerza con el art. 173.5 de la misma norma que señala que “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar³³”.

Asimismo, en las obligaciones de naturaleza contractual, el artículo 32 c) del R.D. Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, señala como causa de nulidad de pleno derecho la carencia o insuficiencia de crédito, conforme a lo establecido en la normativa presupuestaria de las diferentes Administraciones públicas, salvo los supuestos de emergencia.

En consecuencia serán nulos los contratos, ya que lo son los actos administrativos que les sirven de soporte, conclusión ya esbozada por García Trevijano, para quien la fase interna del contrato precisa de inexcusablemente cobertura presupuestaria. En el caso de las obligaciones de naturaleza contractual, los Presupuestos constituye un *prius* jurídico de su existencia y validez y no sólo de su exigibilidad; aquí existe una sincronización perfecta y absoluta entre el momento de su nacimiento y la cobertura financiera, de manera que sin esta última no puede existir la obligación.

El contrato, como no puede nacer sin previo crédito presupuestario, será nulo de pleno derecho. No obstante (RODRÍGUEZ BEREJO, 1970, págs. 299-300), el particular que ha contratado de buena fe no puede quedar en indefensión por esta causa, entrando en juego los principios de responsabilidad de la Administración previstos en el art. 139 de la Ley 30/1992, en cuya virtud: los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. De esta forma, como dice García Trevijano, tiene lugar “una conversión jurídica” de un contrato que nace nulo y que se transforma, a través del mecanismo de la responsabilidad, en una pretensión de daños y perjuicios que se podrá hacer valer jurídica y económicamente y que quizá dé lugar a tramitar créditos extraordinarios para soportarlos. La responsabilidad es extracontractual y no contractual (no nació contrato, fue inexistente) ni precontractual

³³ La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, regula estos mismo aspectos en el art. 46.

(hubo apariencia de contrato formal). El acreedor podrá tratar de que los Tribunales reconozcan sus derechos, pero, si no existen créditos presupuestarios, no puede pretender el pago inmediato de los mismos.

Respecto de la nulidad RODRÍGUEZ BEREIJO (1970, págs. 227-236 y 278-301) ha planteado varias cuestiones de interés:

1. ¿Las obligaciones cuyo importe excede el crédito son radicalmente nulas o sólo en cuanto al exceso? La respuesta debe de ser la nulidad radical, pues el art. 62.1.e) de la Ley 30/1992 dispone que serán nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido. La doctrina del Consejo de Estado ha matizado y distinguido, no obstante, entre los créditos limitativos y estimativos, que no tiene validez en el ámbito local.
2. Las obligaciones contraídas sin contar con crédito, ¿son radicalmente nulas o simplemente anulables? A este respecto también mantiene la nulidad más radical, sin perjuicio de los derechos subjetivos de los particulares.

PALOMAR (en JIMÉNEZ APARICIO, 2002) al glosar el artículo 62 del TRLCAP (actualmente art. 32.c TRLCSP), que declara nulos a los contratos que se celebren sin tener la cobertura presupuestaria precisa, señala que la viabilidad de esta causa no es pacífica. Así la STS de 5 de octubre de 1988 (RJ 1988, 7441) establece que la falta de la preceptiva cobertura presupuestaria no es causa de nulidad, pues, aun cuando el vínculo nació sin las formalidades debidas, ello no puede acarrear la infracción absoluta y la carencia total de efectos, como ha declarado en reiteradas ocasiones este Tribunal, en primer lugar por no haberse denunciado la presunta nulidad hasta mucho tiempo después de concluido y entregado el objeto del contrato (se trataba en este caso de la redacción de un proyecto) y en segundo lugar por oponerse a ello el principio general de buena fe y la doctrina del enriquecimiento injusto. La STS de 8 de octubre de 1986 (RJ 1986, 7650) va más allá al considerar que deben pagarse las certificaciones de obra aunque no exista consignación presupuestaria porque, a tenor del artículo 1256 del Código Civil, el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes. En la jurisprudencia anterior subyace una concepción de la legalidad presupuestaria como una “legalidad menor” en el sentido de que su fuerza obligacional es puramente interna y sólo vincula, por tanto, a la Administración.

Con respecto al momento en que debe existir consignación presupuestaria, sobre la base de la redacción del artículo 63.c) de la Ley 13/1995 y del art. 41.c) del Reglamento General de la Ley de Contratos de 1975, que hacían referencia explícita al momento de la adjudicación, diferentes sentencias (STS 14 de mayo de 1999 RJ 1999, 5199) habían concluido que la falta de consignación presupuestaria al tiempo del inicio del expediente no constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho y este solamente se produce si realmente se adjudica el contrato sin dicha consignación.

Señala ARIÑO (2002) que ni el artículo 62 del TRLCAP (hoy 32 TRLCSP) ni el 67.2. d) 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 (RCAP) se refieren a la adjudicación, por lo que podría concluirse que hoy la falta de cobertura presupuestaria durante los actos preparatorios determinaría la nulidad de pleno derecho del acto administrativo y no sólo del acto administrativo en cuestión sino de todos los subsiguientes, adjudicación incluida, sin que sea posible subsanar el defecto por estar en presencia de actos nulos que no admiten convalidación alguna. Pero en la jurisprudencia no faltan ejemplos que han aceptado la subsanación de este tipo de vicios incluso después de la adjudicación, así por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 2000 (RJ 2000, 5151) ha aceptado el hecho de condicionar el inicio de las obras a la existencia de consignación presupuestaria en el futuro, aunque en el momento de adjudicación dicha consignación era inexistente, pues el inicio de su ejecución quedaba subordinado a que el inminente presupuesto, que iba a ser aprobado, incluyese el crédito necesario. Con posterioridad a la citada sentencia, el art. 2.2 del RCAP estableció que no podrán celebrarse contratos en los que las prestaciones del contratista queden condicionadas a resoluciones o indicaciones administrativas posteriores a su celebración.

En este sentido, La Junta Consultiva de Contratación Administrativa no ha aceptado que, sobre la base del artículo 69.4 del TRLCAP (actual art. 110.2 TRLCSP), se someta la adjudicación de un contrato a la condición suspensiva de concesión de una subvención de la Unión Europea (informe 49/2000). Por su parte, en el informe 10/2000, tampoco se acepta que se condicione la adjudicación a la generación e incorporación de créditos, pues sólo podrán adjudicarse condicionadamente en el supuesto y con los requisitos previstos entonces en el artículo 70.4 de la Ley 13/1995

Para enredar un poco más este controvertido asunto, en el ámbito local, el artículo 173.5 TRLRHL, al regular la nulidad de pleno derecho se refiere a “*compromisos*” y señala: “No podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los acuerdos, resoluciones y actos administrativos que infrinjan la expresada norma”.

3. ¿Es posible la anulación implícita o el perjuicio de un derecho de crédito preexistente de un particular por falta de consignación presupuestaria? La cuestión se planteó ya en el momento del nacimiento del Estado Italiano en la segunda mitad del siglo XIX, al no reconocer los Presupuestos concesiones gratuitas y de liberalidad hechas por los soberanos destronados de los antiguos Estado italianos en favor de entidades eclesiásticas y de beneficencia. La respuesta de la doctrina consistió en considerar que la no consignación de un determinado gasto con la consiguiente ausencia de créditos no puede anular el derecho de crédito que el particular tiene frente al Estado, pues, si la existencia de una suma en el Presupuesto no crea ningún derecho, sino que hace posible su satisfacción cuando éste haya sido válidamente contraído, tampoco podrá por sí mismo extinguirlo o anularlo. La doctrina posterior ha seguido sustancialmente estos planteamientos.

La falta de consignación podría determinar únicamente la inexigibilidad de la deuda del Estado hasta que se habiliten los créditos necesarios para atenderlas.

4. Aborda el profesor RODRÍGUEZ BEREIJO (1970, págs. 293-300) la cuestión de los pagos realizados aun sin consignación presupuestaria o siendo esta insuficiente³⁴.

¿Es válido el pago o no, pudiendo repetir contra el acreedor? En su opinión, si bien, el pago es nulo, no se trata de un pago de lo indebido, puesto que la obligación nace y existe jurídicamente independiente de la existencia de consignación, por lo que no será posible exigir su reintegro pues el pago era jurídicamente debido y la deuda existente, ello, sin perjuicio de las responsabilidades exigibles³⁵. La misma circunstancia de quedar los ordenadores y los interventores obligados al reintegro de la cantidad indebida, prevista entonces en el art. 84 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911 (hoy el art. 188 de la Ley 47/2003 no es tan contundente y sólo habla de que “serán personalmente responsables”), demuestra que el pago sí es debido no puede repetirse.

II.B) Limitación cualitativa

El art. 172.1 del TRLHL señala que “Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la cual hayan sido autorizados en el presupuesto general de la entidad local o por sus modificaciones debidamente aprobadas” (equivalente al art. 42 de la LGP).

El concepto de crédito antes mencionado se compone de tres elementos: la codificación presupuestaria (en su doble o triple vertiente), el texto del gasto al que se trata de dar cobertura y el importe que se destina a tal cometido.

A este respecto los estados de ingresos y de gastos de los Presupuestos de todas las Administraciones se clasifican siempre en un determinado orden y siguiendo los mismos criterios genéricos.

En lo relativo a los gastos, estos se pueden clasificar en un triple criterio, lo que nos permitirá ordenar los créditos desde tres perspectivas o enfoques distintos: la orgánica, que nos muestra el órgano que realiza el gasto (quién); la de programas (antigua funcional), que nos indica para qué se gasta (indica el fin o los objetivos: educación, sanidad, policía, etc.); y la clasificación económica que nos señala en qué se gasta (personal, bienes consumibles, inversiones, etc.). La primera de las clarificaciones es opcional, mientras que las otras dos son obligatorias.

³⁴ Hoy el sistema informático lo impediría y alertaría de la situación. Sólo podría ser posible a través de un acuerdo expreso (incurriendo en la responsabilidad tipificada en el art. 177 de la Ley 47/2003), previa advertencia de nulidad del acto, y tendría la naturaleza de no presupuestario.

³⁵ Sandulli estima que el pago sería ilegítimo y, en consecuencia, repetible.

Figura 7

GASTOS		APLICACIÓN PRESUPUESTARIA					
		DÍGITOS	1	2	3	5	7
		NIVEL MÍNIMO					
		ESTRUCTURA ABIERTA					
	POR PROGRAMAS	En función de la finalidad y los objetivos a conseguir	ÁREA DE GASTO	POLÍTICAS DE GASTO	GRUPOS DE PROGRAMAS	PROGRAMAS	SUBPROGRAMAS
	POR CATEGORÍAS ECONÓMICAS	Atendiendo a la naturaleza económica de los gastos	CAPÍTULOS	ARTÍCULOS	CONCEPTOS	SUBCONCEPTOS	PARTIDAS
	OPCIONALMENTE POR UNIDADES ORGÁNICAS	De acuerdo con su estructura organizativa					

Fuente: Manuel Fueyo Bros

La APLICACIÓN PRESUPUESTARIA, cuya expresión cifrada constituye el crédito presupuestario, viene definida, por la conjunción de las clasificaciones por programas, económica y orgánica en su caso, con el grado de desagregación que sea obligatorio para cada Administración.

La aplicación presupuestaria vendrá identificada por un texto (literal) y un código numérico.

- La Clasificación Orgánica: desarrolla en centros gestores y las subdivisiones que cada Administración establezca de acuerdo con la peculiar estructura administrativa de cada entidad (en el ámbito local esta clasificación es voluntaria).
- La Clasificación por programas se desarrolla en áreas de gasto (1 dígito), políticas de gasto (2 dígitos), grupos de programas (3 dígitos), programas (5 dígitos) y subprogramas (7 dígitos). Esta clasificación es obligatoria.
- La Clasificación económica se desarrolla en capítulos (1 dígito), artículos (2 dígitos), conceptos (3 dígitos), subconceptos (5 dígitos) y partidas (7 dígitos). También es obligatoria.

En principio, la aplicación presupuestaria significa el límite infranqueable en lo que se puede gastar en cada cosa.

Figura 8

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA

EJEMPLO:
Supongamos la siguiente aplicación presupuestaria del AYUNAMIENTO X :

Cl. Orgánica	Cl. Por Programas	Cl. Económica	TEXTO	IMPORTE
13.05	332	221.06	BOTIQUÍN BIBLIOTECA DEL BARRIO SUR	250

— Este código numérico de la aplicación presupuestaria nos indica la existencia de un crédito presupuestario en La Concejalía de Cultura del Barrio Sur (13) a la que está adscrita la BIBLIOTECA DEL BARRIO (13.05), en el Área de gasto 3, Producción de bienes públicos de carácter preferente, Política de gasto 33. Cultura, grupo de programas 332 (Bibliotecas y archivos) destinados al Capítulo 2 (gastos de en bienes corrientes y de servicios), artículo 22, Material, Suministros y Otros, concepto 221 (Suministros), subconcepto Productos Farmacéuticos (221.06)

APLICACIÓN PRESUPUESTARIA

Crédito Presupuestario

—El crédito presupuestario sería la cantidad que, para el programa señalado se presupuesta para pagar la adquisición de productos farmacéuticos: 250 euros

Fuente: Manuel Fueyo Bros

-Niveles de vinculación

Ahora bien, los estados de gastos de los presupuestos se componen de una larga serie de aplicaciones concretas que, a su vez, se suman o se agregan para constituir otras aplicaciones más globales, presentándose como cuestión previa la delimitación de las que tienen la condición de créditos limitativos y las que tienen carácter meramente explicativo o informativo.

La aplicación presupuestaria más simple, es decir, aquella que representa el máximo nivel de desagregación viene delimitada por la conjunción del concepto o subconcepto (cl. Económica), el grupo de programas (cl. por programas) y el servicio (cl. Orgánica). El registro contable de la ejecución presupuestaria se realiza siempre al máximo nivel de desagregación, es decir, los gastos aparecen en la contabilidad de ejecución del presupuesto desagregados en conceptos, pudiendo llegar a subconceptos si existiesen. Sin embargo, estas aplicaciones presupuestarias no siempre tienen carácter vinculante.

El grado de vinculación aparece en el art. 43 de la Ley General Presupuestaria y en el ámbito local en art. 172 del TRLHL que, a su vez, se remite a lo establecido en la LGP.

En el caso de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se señala:

- En el presupuesto del Estado los créditos se especificarán a nivel de concepto (tres dígitos),
- salvo los créditos destinados a gastos de personal y los gastos corrientes en bienes y servicios, que se especificarán a nivel de artículo (dos dígitos) y
- las inversiones reales a nivel de capítulo (Un dígito).

No obstante, se especificarán al nivel que corresponda conforme a su concreta clasificación económica, los siguientes créditos:

- Los destinados a atenciones protocolarias y representativas y los gastos reservados.
- Los declarados ampliables conforme a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 47/2003.
- Los que establezcan subvenciones nominativas.
- Los que, en su caso, se establezcan en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.
- Los créditos extraordinarios que se concedan durante el ejercicio.

En el artículo 27 del R.D. 500/1990 se señala que con carácter general los niveles de vinculación jurídica de los créditos serán los que vengan establecidos en cada momento por la legislación presupuestaria del Estado. Ello, no obstante, en las bases de ejecución del Presupuesto se podrá establecer la vinculación de los créditos para gastos en los niveles de desarrollo funcional y económico que la entidad local considere necesarios para su adecuada gestión (art. 28 en relación con el art.9), debiendo respetar, en todo caso, las siguientes limitaciones en cuanto a los niveles de vinculación: respecto de la clasificación funcional (hoy por programas) el grupo de función (hoy área de gasto) y con respecto de la clasificación económica, el capítulo.

En consecuencia, si las bases de ejecución nada dijese al respecto el nivel de vinculación de los créditos vendrá determinado por el que se señala en el artículo 43 de la LGP.

A partir de esta configuración, el crédito puede definirse como el agregado de los saldos de las aplicaciones presupuestarias vinculadas. Con la vinculación se gradúa la intensidad de aplicación del principio de especialidad.

La consecuencia concreta del nivel de vinculación es que todas las aplicaciones detalladas en los estados de gastos por encima o por debajo del mismo no son créditos (por ejemplo capítulo, concepto o subconceptos, cuando la vinculación se establece a nivel de artículo), dado que sólo cumplen una función informativa de la naturaleza del gasto. Pueden rebasarse siempre y cuando, sumados los gastos de las demás partidas, se respete la cuantía total del crédito en el que se integran. Esto supone que el mayor gasto en una partida vinculante respecto a la que aparece en el Presupuesto se compense con un menor gasto en otra de la misma bolsa de vinculación.

Varios ejemplos nos permitirán aclarar lo que estamos señalando y percibir la importancia de las bolsas de vinculación definidas a diferentes niveles (pero bajo las mismas hipótesis): de capítulo, de artículo y finalmente de concepto:

Figura 9

Ejemplo de bolsa de vinculación y su funcionamiento
Concejalía: 13 Concejalía de Cultura Barrio Sur
Sección: 05 Biblioteca del Barrio
Programa: 332 Bibliotecas y archivos

Niveles de Vinculación: Por programas y, en cuanto a la clasificación económica a nivel de capítulo.

Cl. Orgánica	Cl. Por Programas	Desglose Cl. Ec.				TEXTO	Crédito	Bolsa de Vinculación	Propuesta de Obligaciones que se pretenden reconocer	Obligaciones Reconocidas por Bolsa de Vinculación
		C	A	Co	Sub					
13.05	332	1	1	0	00	Retribución Director	230,00		6.000,00	
13.05	332	1	1	0	01	Complemento Específico por cargo directivo	3.500,00			
13.05	332	1	1	1		Retribuciones Complementarias de Otros Cargos Académicos	8.000,00		500,00	
13.05	332	1	2	0	00	Sueldo Grupo A1	7.000,00		7.000,00	
13.05	332	1	2	0	06	Trienios	1.000,00		2.000,00	
13.05	332	1	2	1	00	Complemento de destino	4.000,00		6.000,00	
13.05	332	1	2	1	01	Complemento Específico	5.890,00		2.500,00	
13.05	332	1	6	0		Cuotas Sociales	345,00	29.965,00	300,00	24.300,00
13.05	332	2	1	4		Material de Transporte	712,00		800,00	
13.05	332	2	1	5		Mobiliario y Enseres	900,00		500,00	500,00
13.05	332	2	2	0	00	Material Ordinario no Inventariable	234,00			
13.05	332	2	2	0	02	Libros, revistas, y Otras publicaciones	345,00		700,00	
13.05	332	2	2	0	04	Material Informático no inventariable	567,00		100,00	800,00
13.05	332	2	2	1	03	Combustibles	600,00		500,00	500,00
13.05	332	2	2	1	04	Vestuario	180,00		600,00	
13.05	332	2	2	1	09	Otros Suministros	100,00		540,00	
13.05	332	2	3	0		Dietas y locomoción	150,00		200,00	
13.05	332	2	3	1		Otras Indemnizaciones	120,00		50,00	50,00
13.05	332	2	5	0		Procesos electorales	123,00	4.031,00		3.990,00
Totales							33.996,00	33.996,00		30.140,00

Figura 10

Ejemplo de bolsa de vinculación y su funcionamiento

Concejalía: 13 Concejalía de Cultura Barrio Sur

Sección: 05 Biblioteca del Barrio

Programa: 332 Bibliotecas y archivos

Niveles de Vinculación: Por programas y, en cuanto a la clasificación económica, la señalada en el art. 43 LGP: concepto; excepto en los Capítulos I, II: a nivel de artículo; y el VI: a nivel de capítulo.

Cl. Orgánica	Cl. Por Programas	Desglose Cl. Ec.				TEXTO	Crédito	Bolsa de Vinculación	Obligaciones Reconocidas	Obligaciones Reconocidas por Bolsa de Vinculación
		C	A	Co	Sub					
13.05	332	1	1	0	00	Retribución Director	230,00		6.000,00	
13.05	332	1	1	0	01	Complemento Específico por cargo directivo	3.500,00		4.320,00	
13.05	332	1	1	1		Retribuciones Complementarias de Otros Cargos Académicos	8.000,00	11.730,00	500,00	10.820,00
13.05	332	1	2	0	00	Sueldo Grupo A1	7.000,00		7.000,00	
13.05	332	1	2	0	06	Trienios	1.000,00		2.000,00	
13.05	332	1	2	1	00	Complemento de destino	4.000,00		6.000,00	
13.05	332	1	2	1	01	Complemento Específico	5.890,00	17.890,00	2.500,00	17.500,00
13.05	332	1	6	0		Cuotas Sociales	345,00	345,00	300,00	300,00
13.05	332	2	1	4		Material de Transporte	712,00		800,00	
13.05	332	2	1	5		Mobiliario y Enseres	900,00	1.612,00	500,00	1.300,00
13.05	332	2	2	0	00	Material Ordinario no Inventariable	234,00		700,00	
13.05	332	2	2	0	02	Libros, revistas, y Otras publicaciones	345,00		100,00	
13.05	332	2	2	0	04	Material Informático no inventariable	567,00		500,00	
13.05	332	2	2	1	03	Combustibles	600,00		600,00	
13.05	332	2	2	1	04	Vestuario	180,00		600,00	
13.05	332	2	2	1	09	Otros Suministros	100,00	2.026,00	540	1.900,00
13.05	332	2	3	0		Dietas y locomoción	150,00		200,00	
13.05	332	2	3	1		Otras Indemnizaciones	120,00	270,00	50,00	250,00
13.05	332	2	5	0		Procesos electorales	123,00	123,00		
Totales							33.996,00	33.996,00	32.070,00	32.070,00

Ejemplo de bolsa de vinculación y su funcionamiento

Concejalía: 13 Concejalía de Cultura Barrio Sur

Sección: 05 Biblioteca del Barrio

Programa: 332 Bibliotecas y archivos

Niveles de Vinculación: Por programas y, en cuanto a la clasificación económica a nivel de concepto en cualquier caso.

Cl. Orgánica	Cl. Por Programas	Desglose Cl. Ec.				TEXTO	Crédito	Bolsa de Vinculación	Propuesta de Obligaciones que se pretenden reconocer	Obligaciones Reconocidas por Bolsa de Vinculación
		C	A	Co	Sub					
13.05	332	1	1	0	00	Retribución Director	230,00		6.000,00	
13.05	332	1	1	0	01	Complemento Específico por cargo directivo	3.500,00	3.730,00	4.320,00	
13.05	332	1	1	1		Retribuciones Complementarias de Otros Cargos Académicos	8.000,00	8.000,00	500,00	500,00
13.05	332	1	2	0	00	Sueldo Grupo A1	7.000,00		7.000,00	7.000,00
13.05	332	1	2	0	06	Trienios	1.000,00	8.000,00	2.000,00	
13.05	332	1	2	1	00	Complemento de destino	4.000,00		6.000,00	
13.05	332	1	2	1	01	Complemento Específico	5.890,00	9.890,00	2.500,00	8.500,00
13.05	332	1	6	0		Cuotas Sociales	345,00	345,00	300,00	300,00
13.05	332	2	1	4		Material de Transporte	712,00	712,00	800,00	
13.05	332	2	1	5		Mobiliario y Enseres	900,00	900,00	500,00	500,00
13.05	332	2	2	0	00	Material Ordinario no Inventariable	234,00			
13.05	332	2	2	0	02	Libros, revistas, y Otras publicaciones	345,00		700,00	
13.05	332	2	2	0	04	Material Informático no inventariable	567,00	1.146,00	100,00	800,00
13.05	332	2	2	1	03	Combustibles	600,00		500,00	500,00
13.05	332	2	2	1	04	Vestuario	180,00		600,00	
13.05	332	2	2	1	09	Otros Suministros	100,00	880,00	540,00	
13.05	332	2	3	0		Dietas y locomoción	150,00	150,00	200,00	
13.05	332	2	3	1		Otras Indemnizaciones	120,00	120,00	50,00	50,00
13.05	332	2	5	0		Procesos electorales	123,00	123,00		0
Totales							33.996,00	33.996,00		18.150,00

Fuente: Manuel Fueyo Bros

-Fases presupuestario/contables

Con objeto de poder hacer un seguimiento de los gastos realizados (sean contractuales o no) se han arbitrado un conjunto de hitos o fases que acompañan al procedimiento administrativo y que requieren un reflejo contable:

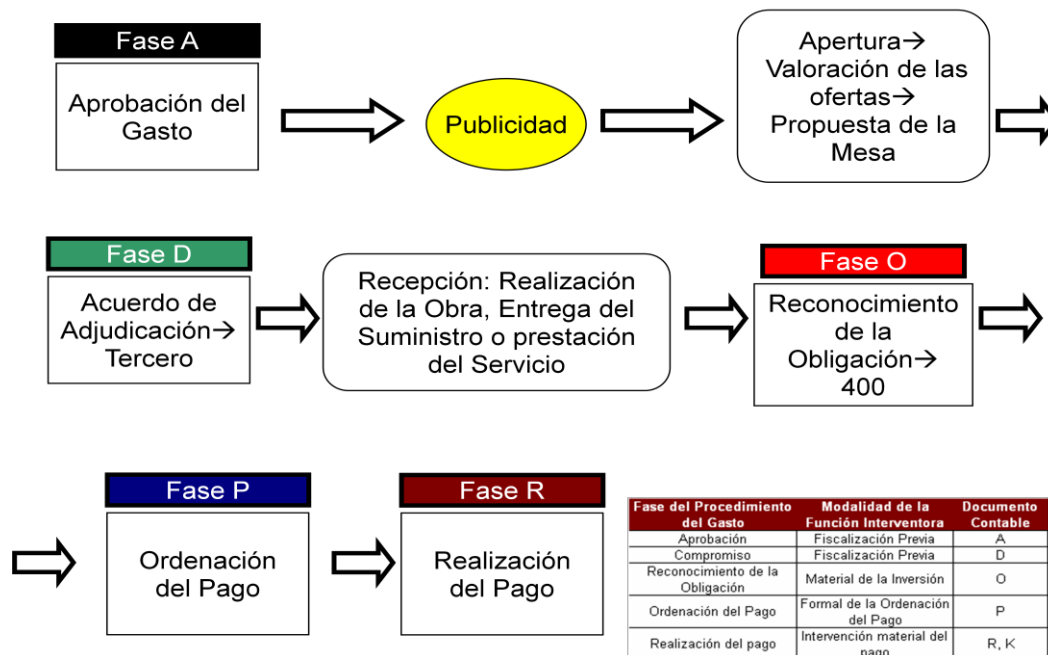
- Autorización del gasto (fase A): aprobación del gasto
- Disposición o compromisos de gasto (fase D): adjudicación
- Reconocimiento y liquidación de la obligación (fase O): aprobación de la factura y, en su caso certificación.
- Ordenación del pago (fase P).
- Pago propiamente dicho (R o K).

Figura 11

ARTÍCULO RD 500/1990	FASES	DOCUMENTO CONTABLE	ÓRGANO
31	Retención de crédito es el acto mediante el cual se expide, al respecto de una partida presupuestaria, certificación de existencia de saldo suficiente para la autorización de un gasto o de una transferencia de crédito, por una cuantía determinada, produciéndose por el mismo importe una reserva para dicho gasto o transferencia.	RC	INTERVENTOR
54	La autorización es el acto mediante el cual se acuerda la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. Constituye el inicio del procedimiento de ejecución del gasto, si bien no implica relaciones con terceros externos.	A	ALCALDE/PLENO SEGÚN LOS CASOS
56	La disposición o compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos, previamente autorizados, por un importe exactamente determinado. La disposición o compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Entidad local a la realización de un gasto concreto y determinado tanto en su cuantía como en las condiciones de ejecución.	D	
58	El reconocimiento y liquidación de la obligación es el acto mediante el cual se declara la existencia de un crédito exigible contra la Entidad derivado de un gasto autorizado y comprometido.	O	NORMALEMTE EL ALCALDE (SALVO RECONOCIMIENTOS EXTRAJUDICIALES)
59	Previamente al reconocimiento de las obligaciones habrá de acreditarse documentalmente ante el Órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto.	O	
61	La ordenación del pago es el acto mediante el cual el ordenador de pagos, en base a una obligación reconocida y liquidada, expide la correspondiente orden de pago contra la Tesorería de la Entidad.	P	ALCALDE

Fuente: Manuel Fuego Bros

Figura 12

FASES: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-REFLEJO FINANCIERO-CONTABLE


Fuente: Manuel Fueyo Bros

El reflejo contable de las diferentes fases permite presentar al finalizar el ejercicio la siguiente información:

Cuadro 2

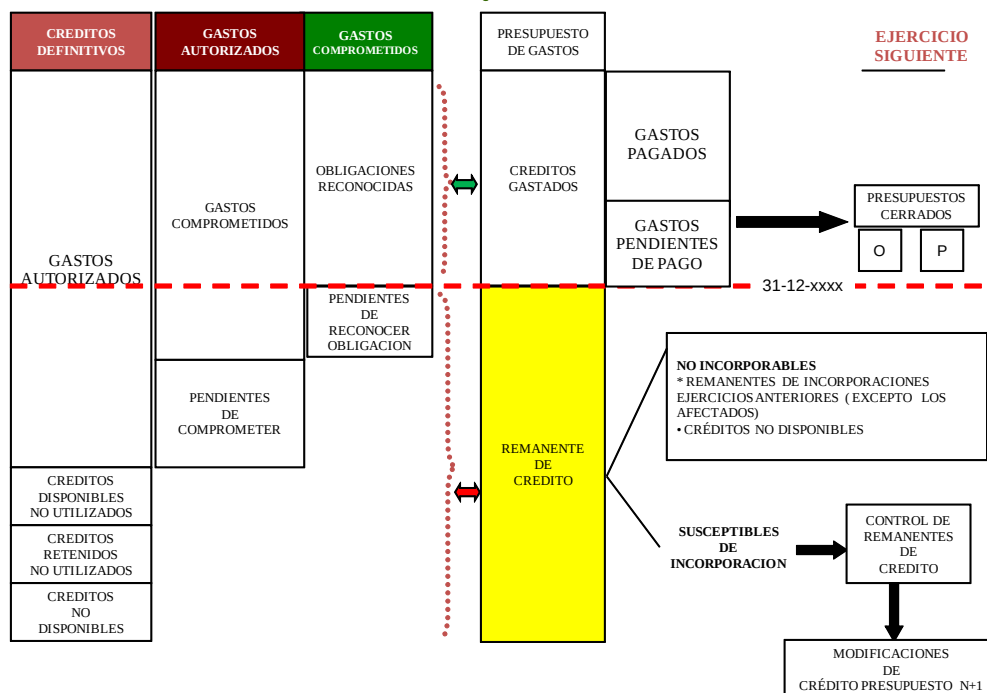
EJERCICIO 2012								
CAPÍTULO	Presupuesto Definitivo	Autorizado	Dispuesto	Obligado	Pagado	Saldo de Créditos	Saldo de Autorizaciones	Saldo de Disposiciones
I Gastos de Personal	172.435,00	158.674,84	158.674,84	158.674,84	158.674,84	13.760,16	0,00	0,00
II Gastos en Bienes Corrientes y Servicios	904.027,80	827.349,64	827.349,64	64.287,09	64.287,09	76.678,16	0,00	763.062,55
III Gastos Financieros	120.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	120.000,00	0,00	0,00
IV Transferencias Corrientes	48.000,00	18.888,00	18.888,00	18.829,09	18.829,09	29.112,00	0,00	58,91
VI Inversiones Reales	28.297.581,64	20.667.011,70	19.831.310,40	7.967.365,48	7.967.365,48	7.630.569,94	835.701,30	11.863.944,92
VII Transferencias de Capital	519.768,28	458.721,42	458.721,42	243.896,83	225.000,00	61.046,86	0,00	214.824,59
TOTALES	30.061.812,72	22.130.645,60	21.294.944,30	8.453.053,33	8.434.156,50	7.931.167,12	835.701,30	12.841.890,97
TOTAL REMANENTES								21.608.759,39

De esta forma el sistema contable es capaz de informar a través de las cuentas de control presupuestario de la evolución del procedimiento de gasto y más en concreto de los gastos contractuales.

Para comprender la situación de los créditos, véanse los dos esquemas siguientes:

Figura 13

ESQUEMA SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS CRÉDITOS DEL PRESUPUESTO DE GASTOS EN EL MOMENTO DE LA LIQUIDACIÓN

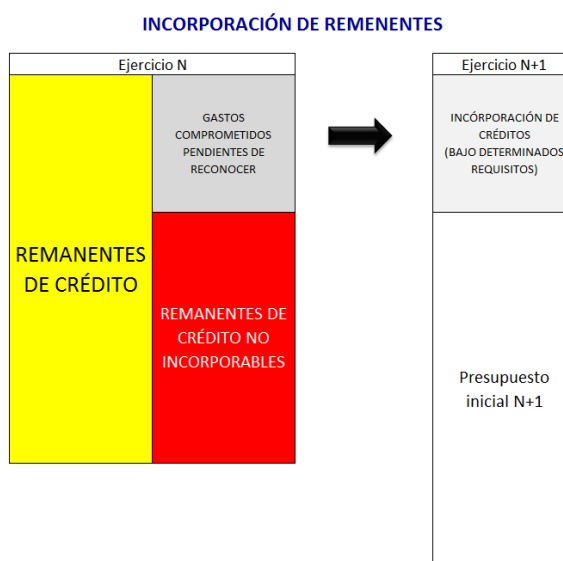


Fuente: elaboración propia sobre la idea del Curso de Presupuestos del MAP

Señala el TRLHL que los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho (art. 175), si bien podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente, siempre que existan para ello los suficientes recursos financieros (art. 182):

- Los créditos extraordinarios y los suplementos de créditos y las transferencias de crédito, aprobados en el último trimestre del ejercicio.
- Los créditos que amparen los compromisos de gasto debidamente adquiridos (previa incorporación de los créditos financiados con recursos afectados).
- Los créditos por operaciones de capital.
- Los créditos autorizados en función de la efectiva recaudación de derechos afectados.

Figura 14



Fuente: Manuel Fueyo Bros

Los remanentes incorporados podrán ser aplicados tan solo dentro del ejercicio presupuestario al que la incorporación se acuerde y, en el supuesto del punto a) de dicho apartado, para los mismos gastos que motivaron en cada caso su concesión y autorización. No obstante, los remanentes de crédito que amparen proyectos financiados con ingresos afectados deberán incorporarse obligatoriamente sin que les sean aplicables las reglas de limitación en el número de ejercicios, salvo que se desista total o parcialmente de iniciar o continuar la ejecución del gasto, o que se haga imposible su realización (art. 47 del R.D. 500/1990).

II.C) Limitación temporal (y sus consecuencias)

El principio de temporalidad de los créditos es probablemente el principio que mayor complejidad introduce en esta materia.

El artículo 176.1 del TRLHL establece el siguiente principio general: “Con cargo a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario”. Pero ese mismo artículo, en su apartado 2, señala dos excepciones para permitir que se apliquen al presupuesto vigente las obligaciones derivadas de la liquidación de atrasos al personal y las derivadas de compromisos de gasto debidamente adquiridos en ejercicios anteriores (previa obligatoria incorporación cuando se trate de gastos con financiación afectada).

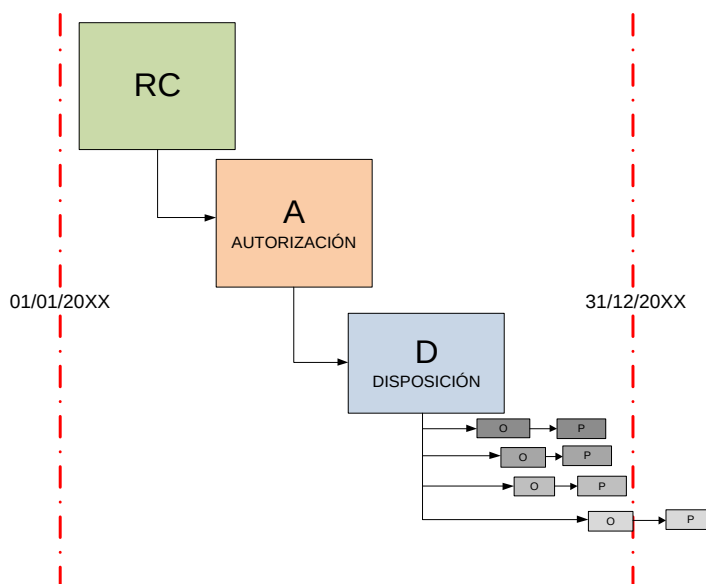
Pero el principio se quiebra también con otros casos singulares, como son los que se contemplan en el art. 174 del TRLHL, relativo a los gastos plurianuales, y en el art. 110.2 del TRLCSP que se refiere a la tramitación anticipada de los gastos de naturaleza contractual.

La especialidad temporal supone que en principio los créditos están destinados a ser gastados dentro del propio ejercicio presupuestario en el que se incluyen. Por tanto, señala Pascual (2014, págs. 280 y ss.), la autorización o aprobación del gasto, el compromiso y el reconocimiento de la obligación son actos que deben acordarse en

el mismo período anual. Ello quiere decir que la Administración antes de autorizar el gasto debe asegurarse de que la obligación financiera quedará reconocida antes del cierre del ejercicio, fecha en la que se anulan los remanentes de crédito.

Figura 15

Árbol de operaciones contables



Fuente: Manuel Fuego Bros

Que la Administración disponga de un plazo (hoy muy corto) para el pago y que este que pueda demorarse al ejercicio siguiente no implica que pueda retrasarse el reconocimiento de la obligación, que es el acto que marca el consumo del crédito, pues al final del ejercicio los créditos que no estén afectados al cumplimiento de una obligación reconocida quedarán anulados.

En consecuencia, señala el citado autor, podemos extraer las siguientes consecuencias:

- A los créditos de cada ejercicio se imputarán las obligaciones reconocidas hasta el mes de diciembre, siempre que correspondan a gastos realizados en el respectivo ejercicio.
- Las autorizaciones y compromisos deben ir referidos al ejercicio del vencimiento de estas, así no podrá imputarse el compromiso al ejercicio corriente si consta que el vencimiento de la obligación va a tener lugar en otro posterior (en tal caso se realizarían A y D de ejercicios posteriores).
- Los gastos cuya realización se extienda a más de un ejercicio jurídicamente se comprometen en un acto único, pero contablemente se imputarán a los distintos ejercicios en que tiene lugar su ejecución, en función del vencimiento previsto de las sucesivas obligaciones.

La norma, fundamentalmente como consecuencia de exigencias de gestión que no pueden encorsetarse en los estrechos límites de un ejercicio presupuestario, contempla importantes excepciones: como la posibilidad de imputar al presupuesto corriente obligaciones vencidas en ejercicios anteriores, los compromisos de carácter plurianual y las adquisiciones con pago aplazado.

II.C.1) Imputación al ejercicio corriente de obligaciones de ejercicios anteriores

Señala Pascual (2014, pág. 282) que el principio de que a cada presupuesto solo deben imputarse obligaciones con vencimiento en el ejercicio de su vigencia no debe ser tan rígido que impida a los acreedores el cobro de los créditos que, aunque procedentes de ejercicios anteriores, hubieran quedado pendientes de contraer en cuentas. A fin de evitar este efecto la norma contempla, como ya hemos señalado, diversas excepciones al principio de temporalidad, unas tienen carácter automático y otras requieren la previa tramitación de un expediente y el acuerdo del órgano competente.

Cuando la realización del gasto desborda al ejercicio presupuestario se produce un desajuste que debe ser resuelto, pues conforme al art. 175 del TRLHL los créditos que el último día del ejercicio no estén afectados al cumplimiento de obligaciones quedarán anulados. Pero aunque el crédito se anule el compromiso sigue vigente y deberá ser cumplido ya que vincula a la Administración. Una vez autorizada la imputación de estos gastos al ejercicio corriente, los trámites contables no difieren de los establecidos con carácter general.

A este respecto, el TRLHL contempla dos supuestos (art. 176.2) y el R.D. 500/1990 añade un tercero (art. 26).

- El primer supuesto es de carácter automático: los atrasos a favor del personal (el TRLHL no se refiere explícitamente³⁶ a la posibilidad de reconocer con cargo al presupuesto del ejercicio las obligaciones que tengan origen en resoluciones judiciales, pero esta posibilidad está implícita en el art. 173.3 del TRLHL).
- Los derivados de gastos legalmente adquiridos en ejercicios anteriores³⁷. Cuando tales gastos procedan de gastos con financiación afectada requieren la previa incorporación de los créditos correspondientes, como ya hemos señalado.
Con esta previsión se trata de dar solución a situaciones muy usuales, como son las facturas o certificaciones que, correspondiendo a un gasto legalmente realizado en el ejercicio de procedencia, llegan en el mes de enero del año siguiente por lo que no podrán contraerse en cuentas en el ejercicio de origen³⁸.
- El R.D. 500/1990 añade un tercer supuesto: las obligaciones procedentes de ejercicios anteriores que tengan como origen el reconocimiento extrajudicial de créditos (art. 26.2.c en relación con el art. 60.2).

³⁶ El art. 34.2 de la LGP señala: “No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se aplicarán a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado así como las que tengan **su origen en resoluciones judiciales**”.

³⁷ No existe en ámbito local un artículo equivalente al art. 34.3 en su redacción originaria (que no actual): “Los titulares de los departamentos ministeriales podrán autorizar, previo informe favorable de la Dirección General de Presupuestos, la imputación a los créditos del ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores como consecuencia de compromisos de gasto adquiridos, de conformidad con el ordenamiento, para los que hubiera crédito disponible en el ejercicio de procedencia. La decisión del departamento ministerial dejará constancia, en cualquier caso, de las causas por las que no se procedió a la imputación a presupuesto en el ejercicio en que se generó la obligación”.

³⁸ Hoy el obligatorio registro electrónico de las facturas impide que se produzca el fenómeno 31 de diciembre: el día más largo del año.

En Derecho administrativo, al igual que en el Derecho civil, la jurisprudencia y la doctrina se refieren al enriquecimiento sin causa como fuente de obligaciones diferenciada de la que tiene su origen en los contratos o en la responsabilidad por daños. Se trata de una obligación de restitución de la ventaja obtenida por una atribución patrimonial sin causa que, pese a su anomalía, se consiente o consolida por el ordenamiento. Acción frente a la Administración enriquecida que no se encamina a la devolución de las cosas sino a la restitución de su valor (REBOLLO, 1995, pág. 161).

Para solventar los problemas -y en ocasiones las injusticias³⁹ que a veces se producen en la esfera local se ha regulado el procedimiento denominado de reconocimiento extrajudicial de créditos que permite reconocer obligaciones correspondientes a ejercicios anteriores (que no fueron tramitadas por falta de consignación presupuestaria o por negligencias varias) o se deriven de actuaciones irregulares diversas: contrataciones verbales, modificaciones de obras y obras accesorias⁴⁰ no aprobadas formalmente, etc.

El problema fundamental que se suscita en estos casos es la determinación del órgano competente para realizar ese reconocimiento, pues, si el art. 50.12 del ROF⁴¹ atribuye su aprobación al Pleno, en cambio el artículo 23.1. e) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local y el art. 60.2 del RD 500/1990 atribuyen al Pleno el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria⁴².

Nosotros mantenemos que, en los casos de nulidad de pleno derecho del art. 62 de la Ley 30/1992, tales como los dictados por órgano manifiestamente incompetente, los que prescinden total y absolutamente de procedimiento legalmente establecido o los actos que no contaron con cobertura presupuestaria, deben someterse a conocimiento y control del máximo órgano de representación democrática del municipio, esto es, el Pleno; pero la cuestión no es pacífica⁴³, como explícitamente ha declarado el Tribunal de Cuentas en su informe 1017, de 23 de diciembre de 2013, en el que, entre otros aspectos, se recomienda: “Completar la

³⁹ Pues injusto es hacer soportar a pequeños proveedores que ignoran por completo la normativa de contratación las consecuencias de una actuación negligente o irregular cometida por la Administración. Injusticia que puede llegar a producir la quiebra del acreedor.

⁴⁰ Sobre la diferencia entre modificaciones de las obras y obras accesorias o complementarias, puede verse la contestación a la Consulta del IGAE 8/94, informe del Consejo de Estado 45.942, de 15 de diciembre de 1983 y STS de 7 de julio de 1998. En la STS citada se señala que, a efectos de la distinción, hay que atender a la posible utilización separada de las nuevas obras, a su necesidad en relación con el proyecto inicial y a las dificultades técnicas de adjudicación y ejecución independiente, así como la interrelación física entre las obras y la necesidad de su introducción para llevar a buen fin el proyecto, con la mayor satisfacción posible de los intereses generales.

⁴¹ Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (BOE 22-12-1986).

⁴² Señala el art. 60.2 del RD 500/1990, que corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera. Ya que ningún órgano puede aprobar gasto alguno sin la previa consignación presupuestaria, el art. 60.2 debe referirse, tiene que referirse obligatoriamente, a la inexistencia de crédito en el origen, como causa que habría imposibilitado su normal nacimiento por ser el acto nulo de pleno derecho (interpretación que se confirma por el art. 26.2.c del mismo Real Decreto).

⁴³ Sobre este particular puede consultarse el artículo doctrinal de Modelo Baeza J.M. y Sánchez-Nieves Martínez F. El reconocimiento extrajudicial de créditos. Aspectos controvertidos. Propuesta de tramitación del expediente. *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* Nº 23, Quincena 15 - 29 Dic. 2006.

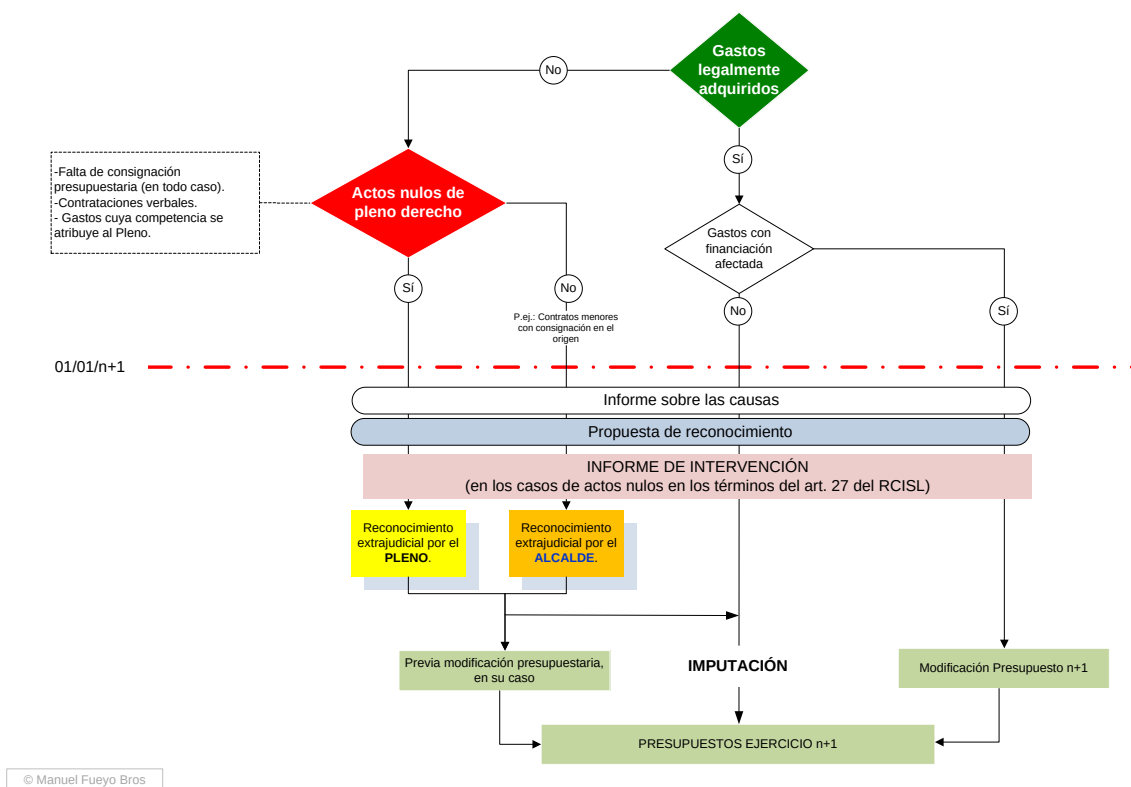
regulación del expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito, contenida en los artículos 26.2 y 60.2 del Real Decreto 500/1990, clarificando la atribución de la competencia para su aprobación y detallando el procedimiento para su tramitación”.

Pero además el mismo informe 1017 del TCu señala en su página 45 lo siguiente⁴⁴: “El expediente de reconocimiento extrajudicial de crédito es un procedimiento de carácter extraordinario para aplicar al presupuesto de ejercicio obligaciones contraídas en ejercicio anteriores. La finalidad del mismo es diferenciar la tramitación presupuestaria de estas obligaciones, otorgando la competencia para aprobar este tipo de expedientes al Alcalde o Presidente de la Entidad local, si existe crédito en el presupuesto corriente para atender los gastos de ejercicios anteriores que se propone aplicar, o al Pleno, en caso de que se requiera una modificación presupuestaria”.

Como resumen, en el esquema siguiente esquematizamos el proceso de imputación al presupuesto de gastos de ejercicios anteriores.

Figura 16

Imputación al ejercicio de gastos de ejercicios anteriores



II.C.2) Gastos Plurianuales

El informe de la IGAE de 17 de septiembre de 1996 señala que el requisito que se exige para considerar un gasto como plurianual consiste en que en su ejecución se comprometan créditos correspondientes a dos o más ejercicios presupuestarios, y

⁴⁴ Refiriéndose a un caso particular de los reconocimientos extrajudiciales.

ello con independencia de si la citada ejecución comprende un período de tiempo superior o inferior de doce meses.

También debemos tener presente que el carácter plurianual de un gasto puede adquirirse con posterioridad a su aprobación, mediante una alteración del mismo, tal y como se contempla en el Informe de la IGAE de 29 de julio de 2005. Ahora bien: “cuando se altera el gasto inicialmente aprobado, incluso a la baja, y su distribución temporal, es evidente que se produce una modificación de la financiación prevista en el convenio de colaboración que, aunque no suponga incremento de gasto alguno, ha de ser sometida a fiscalización previa en tanto alteración de la financiación inicialmente fiscalizada y aprobada. Tal reajuste implica, entre otros aspectos, que un compromiso de gasto que en principio se instrumentó como anual, queda convertido en plurianual, ya que se extiende a una anualidad futura y ha de cumplir los requisitos establecidos para dicho tipo de gastos en el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria”.

Reseña QUEROL (1986, pág. 350) en relación al artículo 61 de la LGP de 1977: “Artículo polémico y cuya aplicación práctica presenta crecidas dificultades, sobre todo cuando, olvidando elementales principios de buena administración y racionalidad, se da absoluta primicia a actuaciones inspiradas en criterios político-coyunturales e incluso en afanes de lucimiento personal”.

En primer lugar conviene recordar que los gastos plurianuales surgieron para permitir la realización de gastos de inversión que no resultaba posible ejecutar en el plazo de un año.

En efecto, señala QUEROL (1986, págs. 558 y ss.) en relación con el art. 61 ya citado⁴⁵, que realmente en los trabajos de la comisión que preparó el anteproyecto de ley general presupuestaria de 1977 (que es el texto que inspiró nuestro art.174 del TRLHL) se mantuvo una distinción entre los apartados a) y b), por un lado, y c) y d) por otro. En relación a estos últimos, es forzoso estimar que tanto por su naturaleza y efectos como por su duración las previsiones de la ley no parecen aplicables a ellos (un arrendamiento de locales dura lo que dura y las obligaciones

⁴⁵ Art. 61 de la Ley 11/1977, General Presupuestaria:

Uno. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos Presupuestos Generales del Estado.

Dos. Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentre en alguno de los casos que a continuación se enumeran:

- a) Inversiones y transferencias de capital.
- b) Contratos de suministro, de asistencia técnica y científica y de arrendamiento de equipos, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año.
- c) Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por Organismos del Estado, y
- d) Cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus Organismos autónomos.

Tres. El número de ejercicios a que puedan aplicarse los gastos referidos en los apartados a) y b) del párrafo anterior no será superior a cuatro. Asimismo, el gasto que en tales casos se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente, del año en que la operación se comprometió, los siguientes porcentajes: En el ejercicio inmediato siguiente, el setenta por ciento; en el segundo ejercicio, el sesenta por ciento, y en los tercero y cuarto, el cincuenta por ciento.

Cuatro. El Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, podrá modificar los porcentajes señalados en el párrafo tres de este artículo, así como ampliar el número de anualidades en los casos especialmente justificados, a petición del correspondiente Departamento ministerial y previos los informes que se estimen oportunos y, desde luego, el de la Dirección General del Tesoro y Presupuestos.

Cinco. Los compromisos a que se refiere el párrafo dos del presente artículo deberán ser objeto de adecuada e independiente contabilización.

se irán encadenando en un *tracto sucesivo* normal mientras el arrendamiento subsista, y otro tanto cabe decir de las cargas financieras), la inclusión de estos apartados c) y d) obedeció más a razones de sistemática y lógica teórica que a necesidades reales. El apartado b) se justificaba porque era prácticamente imposible instalar un centro de proceso de datos en el plazo de un año (nótese que en el origen esos suministros eran equipamientos, es decir, inversiones). Por último, como verdadero centro de los gastos plurianuales se encontraba (y encuentra) el apartado a) que se refiere a las inversiones que el Estado realizaba bien directamente (capítulo VI) y las que llevaba a cabo a través de Organismos autónomos (capítulo VII).

El problema surge cuando el legislador local olvida la historia y acepta la inclusión en el precepto de conceptos varios que, de forma abigarrada y mal engarzada, acaban conformando nuestro artículo 174, para cuya interpretación tendremos que acudir a diferentes fuentes.

Señala el artículo 174 del TRLHL:

1. La autorización o realización de los gastos de carácter plurianual se subordinará al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos presupuestos.
2. Podrán adquirirse compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio y que, además, se encuentren en alguno de los casos siguientes:
 - a) Inversiones y transferencias de capital.
 - b) Los demás contratos y los de suministro, de consultoría, de asistencia técnica y científica, de prestación de servicios, de ejecución de obras de mantenimiento y de arrendamiento de equipos no habituales de las entidades locales, sometidos a las normas del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.
 - c) Arrendamientos de bienes inmuebles.
 - d) Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos.
 - e) Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.
3. El número de ejercicios a que pueden aplicarse los gastos referidos en los párrafos a), b) y e) del apartado anterior no será superior a cuatro. Asimismo, en los casos incluidos en los párrafos a) y e), el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios futuros autorizados no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito correspondiente del año en que la operación se comprometió los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por ciento; en el segundo ejercicio, el 60 por ciento, y en el tercero y cuarto, el 50 por ciento.
4. Con independencia de lo establecido en los apartados anteriores, para los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las bases de ejecución del presupuesto, podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine. A estos efectos, cuando en los créditos presupuestarios se encuentren incluidos proyectos de las características señaladas anteriormente, los porcentajes a los que se refiere el apartado 3 de este artículo se aplicarán sobre dichos créditos una vez deducida la anualidad correspondiente a dichos proyectos.

5. En casos excepcionales el Pleno de la corporación podrá ampliar el número de anualidades así como elevar los porcentajes a que se refiere el apartado 3 de este artículo.

En resumen:

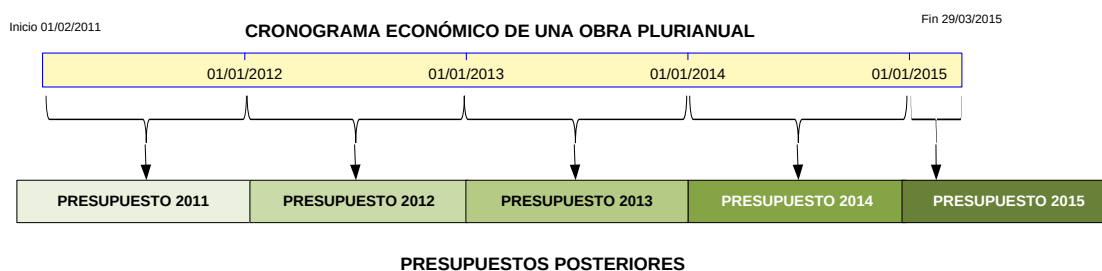
Cuadro 3

TIPO DE GASTO PLURIANUAL	Límite temporal (< 4 AÑOS)	Límite porcentual (70-60-50-50 %)
Inversiones y transferencias de capital.	SÍ	SÍ
Los demás contratos que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por un año.	SÍ	NO
Arrendamientos de bienes inmuebles.	NO	NO
Cargas financieras de las deudas de la entidad local y de sus organismos autónomos.	NO	NO
Transferencias corrientes que se deriven de convenios suscritos por las corporaciones locales con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.	SÍ	SÍ

En opinión de Pascual (2014, págs. 284-289), este tipo de compromisos suponen una excepción parcial del principio de temporalidad, pues cada ejercicio va a soportar en exclusiva las obligaciones vencidas en el mismo.

Mediante este mecanismo se pretende dar satisfacción a la pugna entre el principio de anualidad y la “aperiodicidad” de los gastos, especialmente de los gastos de inversión. La naturaleza de determinados gastos, impide su ejecución anual, de forma que su prohibición supondría no reconocer la naturaleza de los mismos y una grave perturbación de los intereses generales. Es por ello que a nivel comparado se han ideado diversas fórmulas para permitir los gastos plurianuales.

Figura 17



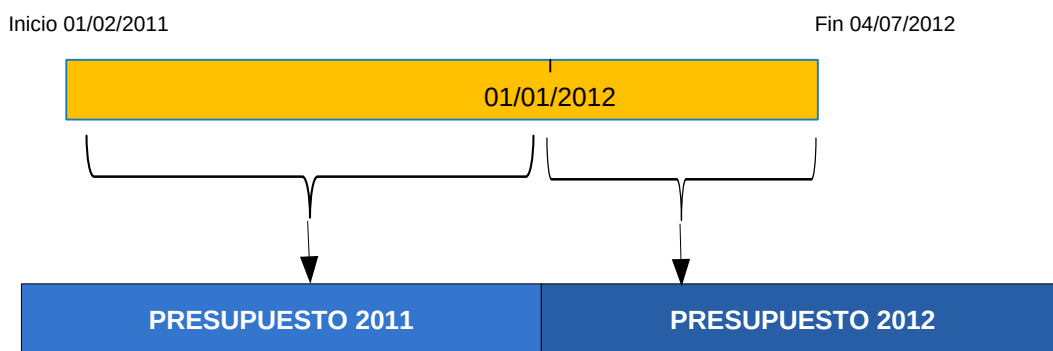
Fuente: Manuel Fueyo Bros

Sobre este tipo de gastos es necesario realizar algunas precisiones siguiendo al mismo autor antes citado:

- El carácter plurianual no significa necesariamente una duración superior al año, sino que, aun siendo inferior a doce meses, ha de extenderse al menos a parte de dos ejercicios presupuestarios.

Figura 18

CRONOGRAMA ECONÓMICO DE UN GASTO PLURIANUAL



PRESUPUESTOS SUCESIVOS

© Manuel Fueyo Bros

- Dentro de los gastos plurianuales se ha distinguido tradicionalmente entre los de duración indefinida y los de duración e importe determinados.

Entre los primeros pueden citarse los gastos necesarios para el funcionamiento normal de los servicios, tales como los gastos de personal y los de suministro como agua, luz, teléfono (sectores todos ellos inicialmente monopolísticos en donde no era posible promover competencia alguna), etc. (nosotros añadiríamos los de concesión de servicios), este tipo de gastos se ha admitido siempre en la práctica administrativa que no estaban incluidos en el artículo 61 de la LGP de 1977, que reservaba la autorización de los compromisos plurianuales para los gastos de inversión. Sobre estos gastos no se practicaba la fiscalización previa una vez fiscalizado el gasto correspondiente al periodo inicial o sus modificaciones.

El segundo grupo de gastos plurianuales, procede de obligaciones cuya prestación total está perfectamente determinada y se distribuye en varios ejercicios también prefijados. La aprobación y compromiso de estos gastos se hace por el importe total, aunque su ejecución se prolongue en el tiempo.

Pascual (2014, págs. 284 y 285) reseña que como consecuencia de la transformación que en este sentido se ha producido en el ámbito estatal (en donde ha desaparecido la enumeración tasada del tipo de gastos susceptibles de tratamiento plurianual, enumeración que, no obstante, pervive en nuestro ámbito), la desaparición de los monopolios que tradicionalmente venían condicionando determinados suministros y servicios a precios regulados y, en fin, la prohibición, bien de forma directa (el artículo 303 del TRLCSP prohíbe que los contratos de servicios tengan una duración superior a 4 años con posibilidad de prever su prórroga hasta un máximo de 6 años) o indirecta (art.

23 TRLCSP⁴⁶), ha traído como consecuencia que determinado tipo de contratos de servicios o suministros que tradicionalmente eran considerados de carácter indefinido hayan pasado a gestionarse como plurianuales.

La ley trata de restringir el endeudamiento futuro. Por ello, además de la limitación cualitativa ya señalada (solamente se aceptan gastos plurianuales para los casos tasados previstos en la norma –que luego, por la naturaleza intrínsecamente expansiva del gasto, son todos o casi todos-), la ley establece otra serie de cortapisas cuantitativas: para ello se parte del ejercicio actual (N) y señala que el número de ejercicios posteriores no podrá ser superior a 4 (luego realmente son 5) y especifica para cada uno de esos ejercicios un porcentaje máximo decreciente (70-60-50-50). En definitiva, lo que se intenta es que el órgano competente no pueda comprometer gastos futuros por un importe superior a 2,3 veces el crédito imputable al ejercicio presente. Esto es lo mismo que decir que en el año N puede adquirir compromisos iguales al 330, cuando en el ejercicio actual tiene un crédito de 100.

O, lo que es lo mismo:

$$Y = X + 0,7X + 0,6X + 0,5X + 0,5X = 3,3X$$

$$X = \frac{Y}{3,3} \Rightarrow \frac{100}{3,3} = 30,30\%$$

Tal que Y es el importe total de la inversión y X es la cantidad con la que se debe contar en el origen.

En definitiva, en el ejercicio inicial debemos contar, al menos con el 30,30 % de la inversión.

En el caso de inversiones, transferencias de capital y corrientes, el gasto que se impute a cada uno de los ejercicios posteriores no podrá exceder de los siguientes porcentajes:

Cuadro 4

TIPO DE GASTO PLURIANUAL	Límite porcentual	N	N+1	N+2	N+3	N+4	TOTAL
Inversiones y transferencias de capital.	Sí	100	70	60	50	50	330
Transferencias corrientes derivadas de convenios con otras entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro.							

El Pleno, a tenor del art. 174.5 del TRLHL, podrá acordar ampliar el número de anualidades o modificar los porcentajes arriba señalados, previa tramitación lógicamente del oportuno expediente en el que se acredite la excepcionalidad requerida.

⁴⁶ Sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos, la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas.

Señala el art. 9.2. k) del R.D. 500/1990 que las bases de ejecución contendrán la regulación de los compromisos de gastos plurianuales.

El artículo 47 de la LGP señala que en los contratos de obra de carácter plurianual se efectuará una retención adicional de crédito del 10 por ciento del importe de la adjudicación, en el momento en que ésta se realice. Esta retención se aplicará al ejercicio en que finalice el plazo fijado en el contrato para la terminación de la obra o al siguiente, según el momento en que se prevea realizar el pago de la certificación final. Estas retenciones computarán dentro de los límites porcentuales establecidos.

La DA 14 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, exigía esa obligación con carácter general, pero hoy no existe ninguna disposición que establezca esta exigencia en el ámbito local, a tenor de las modificaciones previstas en el art. 234.3 del TRLCSP, en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en las mediciones del proyecto⁴⁷, por ello sería muy recomendable que se previera esa obligación en las bases de ejecución de los presupuestos.

A efectos del cálculo de los límites, han de tenerse en cuenta los niveles de vinculación, en consecuencia se efectuarán las siguientes operaciones:

- Se determinarán todas aquellas aplicaciones presupuestarias susceptibles de originar gastos plurianuales.
- Se calculará luego la base de cálculo de las bolsas de límites de compromisos, tomando los créditos iniciales de las aplicaciones presupuestarias nivel de vinculación. No obstante el Pleno podrá acordar que el límite se calcule sobre el importe de los créditos extraordinarios o sobre la suma de los créditos iniciales más los suplementos de crédito.
- Por último, se calcularán las bolsas de límites, cuyos importes constituyen el elemento de control para que las limitaciones no se superen.

$\text{Bolsa de límites de compromiso} = \text{Base de cálculo} \times \text{Porcentaje que en cada ejercicio corresponda (70 \% ; 60 \% ; 50 \% \text{ ó } 50 \%)}$

La base de cálculo viene dada por el crédito inicial de la bolsa de vinculación jurídica del Presupuesto en el que se inicia el gasto de esta específica naturaleza.

⁴⁷ Siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio primitivo del contrato

Cuadro 5

EJEMPLO DE CÁLCULO DE LÍMITES DE GASTO PLURIANUAL CON BOLSA DE VINCULACIÓN

	CRÉDITO					Importe Gasto Plurianual
	Inicia (N)I	Primer año (N+1)	Segundo año (N+2)	Tercer año (N+3)	Cuarto año (N+4)	
Consignación de la bolsa vinculación	900 (a)	1.100	1.300	1.500	1.700	
Porcentajes Ley (sobre (a))		70 %	60 %	50 %	50 %	
Importe Máximo Gasto Plurianual		630	540	450	450	
Gasto Plurianual a realizar	300	600	500	430	440	2.270
Porcentaje del gasto realizado sobre (a)		66,67 %	55,56 %	47,78 %	48,89 %	

En el ejemplo anterior no existen problemas en los años posteriores al de inicio ya que la consignación presupuestaria de las partidas permite realizar el gasto tal cual está programado, además en ningún caso se superan los porcentajes legales establecidos en el art. 174.3 del TRLRHL.

Para los programas y proyectos de inversión taxativamente especificados en las bases de ejecución del presupuesto podrán adquirirse compromisos de gasto de ejercicios futuros hasta el importe que en cada una de las anualidades se determine.

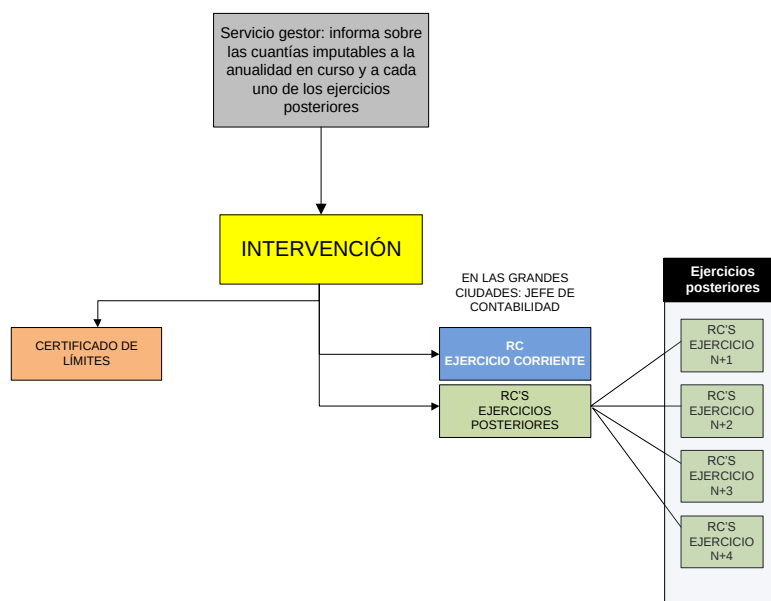
Pero dado que la consecuencia más importante sobre los gastos plurianuales son los límites porcentuales y que estos operan solo sobre las inversiones, las transferencias de capital y las transferencias corrientes, la consecuencia va a ser la necesaria presencia de la voluntad plenaria cuando, sobre ese tipo de gastos, se quieran alterar los citados porcentajes legalmente establecidos o alargar su vigencia más allá de los 4 años. En el caso de gestión de servicios públicos, la propia ley exige la voluntad plenaria para aquellos que excedan los 4 años (que será lo habitual) y, en consecuencia, solo nos restaría una zona de conflicto (antinomía entre el art. 174.3 del TRLHL y la DA 2ª.1 en relación con el art. 303 del TRLCSP) en el caso de contratos de servicios que con sus prórrogas excedan de 4 años: ¿requieren la aprobación por el Pleno? En una interpretación armónica entiendo que, en los citados casos, las eventuales prórrogas no deben tenerse en consideración a efectos de la competencia, a no ser que queramos observar la, cuando menos extravagante, situación de aprobar por parte del Pleno un contingente alargamiento de un contrato, cuya competencia dominical reside en el Alcalde en interpretación de la JCCAE (informe 38/0, ya citado), y ello sin olvidar que a la competencia sustantiva, como ya hemos señalado, le sigue la competencia financiera.

Como hemos visto, el principio de temporalidad de los créditos del 176 del TRLHL, conforme al cual los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario, sufre excepciones permitiendo que se comprometan e imputen al presupuesto vigente obligaciones vencidas en ejercicios precedentes (obligaciones de ejercicios cerrados) y se comprometan en el ejercicio actual gastos que han de realizarse en ejercicios futuros. Estas excepciones van a incidir en el procedimiento de gestión, pues la realización del gasto desborda el presupuesto anual y con ello se producen desajustes no exentos de consecuencias.

Para solventar estos desajustes se ponen en marcha procedimientos incidentales tendentes a constatar que se dan las condiciones exigidas legalmente y a posibilitar que la Administración pueda aplicar los correspondientes gastos a presupuestos que, en principio, no podrían dar cobertura a los mismos al no estar aún en vigor. Una vez habilitada la Administración, la realización del gasto no ofrece otras peculiaridades que las contables. Los compromisos de gasto de ejercicios futuros han de ser objeto de contabilización separada (art. 174.6 TRLHL), las retenciones, autorizaciones y compromisos de gastos de ejercicios futuros se denominan operaciones de ejercicios posteriores.

El servicio gestor emitirá un informe detallando el importe que del gasto en cuestión corresponde al ejercicio en curso y a cada uno de los ejercicios posteriores. Conforme el art. 86 del R.D. 500/1990, el Interventor deberá certificar que no se superan los límites cuantitativos regulados en el art. 174 del TRLHL en relación con los artículos 82 y 84 del R.D. 500/1990 (esto no afecta recordemos a los demás contratos⁴⁸ ni a los contratos de arrendamientos y a las cargas financieras). Posteriormente se procederá al registro contable por el responsable de la contabilidad, quedando desde ese momento reservadas las respectivas cuantías para su posterior utilización en el expediente correspondiente.

Figura 19

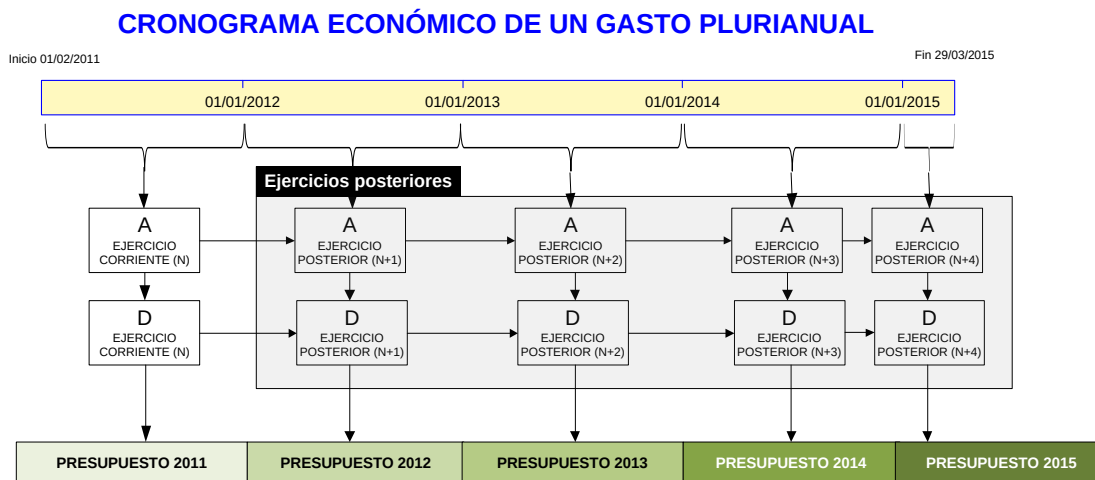


© Manuel Fueyo Bros

⁴⁸ Que no sean de inversiones.

Posteriormente, una vez aprobado el expediente y formalizado el contrato, se expedirán los documentos A y D de ejercicios posteriores respectivamente por la parte del gasto que deba ser aplicada a dichos ejercicios.

Figura 20



PRESUPUESTOS

© Manuel Fueyo Bros

Al iniciarse un nuevo ejercicio económico, las autorizaciones y compromisos de gastos adquiridos en ejercicios anteriores que deban imputarse al corriente se registrarán con imputación al nuevo presupuesto.

II.C.3) Adquisiciones con pago aplazado

El artículo 49 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, prevé dos excepciones a la temporalidad de los créditos, relativas a obligaciones cuya prestación ya ha sido recibida pero cuyo pago se aplaza y se difiere más allá del ejercicio presupuestario. La primera recoge el pago fraccionado en la compra de bienes inmuebles cuyo importe exceda de 6 millones de euros; la segunda es el contrato de obras bajo la modalidad de abono total del precio (art. 127 del TRLCSP).

En el ámbito local, la DA 2ª. 13. del TRLCSP, permite que los contratos que tengan por objeto la adquisición de bienes inmuebles puedan ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años con sujeción a los trámites previstos en la normativa reguladora de las haciendas locales para los gastos plurianuales.

De la lectura del artículo 1 del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio, se desprende su aplicación al ámbito estatal y, en principio, autonómico, pero no, en cambio, al sector local. Conclusión que ratifica la DF tercera de la misma norma, que bajo el título “Aplicación a las entidades que integran la Administración Local” señala: “Transcurrido un año desde la entrada en vigor del presente Real Decreto, el Gobierno elaborará un Real Decreto en donde se regulen los supuestos y requisitos para que las entidades que integran la Administración Local puedan utilizar el contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio”.

Este compromiso nunca se cumplió, por lo que podemos concluir que esta modalidad de contrato, aplicable a determinadas obras, cuyo pago del precio se realizará a la recepción de la obra terminada, no es aplicable en el ámbito local al carecer del necesario desarrollo reglamentario. En este mismo sentido se ha manifestado La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña⁴⁹.

La JCCAE, en su informe 3/2013, de 27 de junio de 2014, concluía: “El uso del contrato de obra bajo la modalidad de abono total del precio por parte de las entidades locales requiere el correspondiente desarrollo reglamentario previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 704/1997, de 16 de mayo, por el que se regula el régimen jurídico, presupuestario y financiero del contrato administrativo de obra bajo la modalidad de abono total del precio. Asimismo, hay que señalar que no se puede utilizar por las Comunidades autónomas ni por las entidades locales, porque se trata de una competencia exclusiva estatal”.

Sobre este mismo particular la STC de 10 de abril de 2014 declaró la nulidad del precepto legal autonómico que introdujo una excepción a la prohibición general de pago aplazado en la contratación del sector público.

II.C.4) Tramitación anticipada

Ya hemos señalado que la gestión de los créditos está pensada para completarse a lo largo del ejercicio presupuestario, pero la tramitación de los expedientes de gasto es compleja y comporta múltiples actuaciones que se concretan en un dilatado plazo de tiempo, por lo que, de no arbitrar medidas compensatorias, impediría iniciar la ejecución de muchos gastos al comenzar el año.

La tramitación anticipada de expedientes de gasto trata de dar solución a la disfunción antes señalada.

El TRLCSP en su art. 110.2 establece:

2. Los expedientes de contratación podrán ultimarse incluso con la adjudicación y formalización del correspondiente contrato, **aun cuando su ejecución**, ya se realice en una o en varias anualidades, **deba iniciarse en el ejercicio siguiente**. A estos efectos podrán comprometerse créditos con las limitaciones que se determinen en las normas presupuestarias de las distintas Administraciones públicas sujetas a esta Ley.

La actual normativa presupuestaria estatal incluye en el artículo destinado a la regulación de los compromisos de gasto de carácter plurianual (art. 47 de la LGP⁵⁰) un apartado 6 en el que se señala que en caso de la tramitación anticipada de los expedientes a que se refiere el artículo 110.2 del TRLCSP se deberán cumplir los límites y anualidades previstos en los apartados 2 a 5 del propio artículo 47 (equivalente a los límites previstos en los apartados 3 a 5 del art. 174 del TRLHL en nuestro ámbito).

Por su parte la Orden HAP/1357/2013, de 11 de julio, modificó la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (Orden MEH de 1 de febrero de 1996), en relación a la tramitación anticipada (Reglas 41 a 43).

⁴⁹ Archivo: Informe JCCGC 2-2014.

⁵⁰ Artículo modificado de forma sucesiva por la Ley 17/2012 y por la Ley 8/201.

Como quiera que surgieron dudas en relación a cuándo aplicar el procedimiento de gastos plurianuales o la tramitación anticipada, la IGAE dictó la Circular 9/2013, de 18 de octubre⁵¹.

Conforme la nueva redacción de la Regla 41, se puede iniciar la tramitación de los expedientes en un ejercicio anterior a aquel en que se va a iniciar la ejecución, lo que permite iniciar la tramitación anticipada (en adelante TA) en un ejercicio que no necesariamente debe ser el inmediato anterior al comienzo de su ejecución. Por otra parte, en el caso de la TA la precitada circular, analiza si ese “comienzo de la ejecución” debe ser entendido en términos de ejecución presupuestaria o en términos de ejecución material.

Con carácter general, podemos decir que en materia de ejecución del gasto la normativa aplicable es la presupuestaria (LGP y en nuestro caso el TRLHL y sus normas de desarrollo) y con arreglo a esta normativa la regla que rige en la ejecución de los gastos es la de la “ejecución presupuestaria y su exigibilidad”.

Analiza la Circular 9/2013 el caso de la tramitación anticipada, advirtiendo que el art. 47.6 LGP se remite al artículo 110.2 del TRLCSP por lo que afirma que, a tenor del citado precepto, el cómputo para el inicio está definido en términos de ejecución material y no de ejecución presupuestaria. Concluyendo que de las previsiones anteriores se deduce que en la normativa contractual la “ejecución” atiende a un concepto –el de ejecución material de la prestación- que difiere del previsto en la LGP –ejecución presupuestaria y exigibilidad de la prestación-. Y ante el concurso de normas el régimen especial previsto en el art. 110.2 del TRLCSP ha de prevalecer sobre el que se deriva del art. 47 LGP.

En consecuencia, deberán ajustarse al procedimiento de TA los expedientes iniciados en un ejercicio anterior al del comienzo de su ejecución material, ya se ejecute en uno o en varios ejercicios.

Por el contrario, aquellos expedientes de contratación cuya aprobación (fase A) y adjudicación/formalización (fase D) se realiza en el mismo ejercicio en que deba iniciarse su ejecución material, no cabe tramitación anticipada por lo que habrá de acudir a la tramitación plurianual (art. 47.1 LGP o 174 TRLHL), cuando además su ejecución presupuestaria se extienda a ejercicios posteriores al de la adjudicación-formalización del contrato.

Sentado lo anterior, la Circular añade que, en cuanto a los certificados de cumplimiento de límites que han de incorporarse a los expedientes de gasto, habremos de considerar lo siguiente:

- Es en la aprobación del gasto (fase A) cuando debe quedar delimitado si se trata de un compromiso de gasto de carácter plurianual o de tramitación anticipada y, en consecuencia, habrán de incorporarse en esta fase el tipo de certificado procedente en función del procedimiento aplicable.
- Si, conforme a los criterios señalados, lo que procede es un expediente de gastos plurianuales, los certificados de cumplimiento de límites a incluir en la fase de aprobación observarán la regla general en función de la ejecución presupuestaria y su exigibilidad (momento de reconocimiento de la obligación).

⁵¹ Archivo: IGAE-Circular 9-2013 de 18-10-2013.

- Si, alternatively, lo que procede es acudir a la TA, la expedición del certificado de cumplimiento de los límites o importes autorizados, como de los documentos A y D de tramitación anticipada, deberá tenerse en cuenta el ejercicio presupuestario o los ejercicios presupuestarios a los que se imputará el gasto, de acuerdo con las reglas generales de imputación y exigibilidad presupuestarias, habida cuenta que a su vez el art. 110.2 del TRLCSP en este aspecto se remite a las mismas.

Figura 21



© Manuel Fueyo Bros

En el caso de contratos privados, teniendo en cuenta lo señalado en el apartado 2 del art. 20 del TRLCSP:

Los contratos privados se registrarán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se registrarán por el derecho privado.

Por lo tanto, en defecto de norma específica sobre la cuestión, este tipo de contratos se registrará, en cuanto a la preparación y adjudicación por la legislación de contratos, aplicándoseles lo señalado con anterioridad para los contratos administrativos.

En el ámbito local, habrá que tener en cuenta que la peculiar regulación de la tramitación anticipada, que se introdujo incorporando el apartado 6⁵² al art. 47 de la

⁵² 6. En el caso de la tramitación anticipada de los expedientes de contratación a que se refiere el artículo 110.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011,

LGP (a través de la Ley 8/2013), no está contemplado en el art. 174 del TRLHL, pero, aceptada la posibilidad de dicha tramitación por el art. 110.2 del TRLCSP, creemos que nada impide su regulación, incorporando en las Bases de ejecución de los presupuestos el contenido actual de las Reglas 41 a 43 de la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado⁵³ convenientemente adaptada.

A este respecto la Regla 42 señala:

- a) En el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento equivalente se hará constar que la adjudicación y formalización del contrato queda sometida a la condición suspensiva de existencia de crédito adecuado y suficiente para financiar las obligaciones derivadas del contrato en el ejercicio correspondiente.
- b) Se deberá incluir certificado de cumplimiento de los límites o importes autorizados a los que se refiere el artículo 47 de la Ley General Presupuestaria.

Obviamente, la referencia al artículo 47 deberá sustituirse por el art. 174.3 del TRLHL.

Bajo mi punto de vista existe una antinomia entre lo que dice el 174.2 TRLHL (siempre que su ejecución se inicie en el propio ejercicio) y lo que señala el artículo 110.2 del TRLCSP. Antinomia que procede resolver pacíficamente interpretando que la tramitación anticipada es una categoría jurídica diferente, aunque sometida a los mismos límites que los previstos en el art. 174 del TRLHL, como prevé el propio art. 110.2 antes citado (no obstante, la redacción actual del art. 47 de la LGP alberga a ambas instituciones). Esta interpretación es coherente con la opinión vertida en la Circular 9/2013 por la IGAE, que ha entendido que en presencia de un concurso de normas se debe aplicar el principio general del derecho, conforme al cual: “ha de prevalecer la norma especial sobre la general” y con arreglo a ese principio el régimen especial previsto en el artículo 110.2 del TRLCSP ha de prevalecer sobre el que se deriva del artículo 47 de la LGP, de forma que habrá de ser la “ejecución material de la prestación”, y no su ejecución presupuestaria, lo determinante en cuanto a la procedencia de acudir al procedimiento de tramitación anticipada o al previsto para los compromisos plurianuales.

II.C.5) Reajuste de anualidades

Siguiendo a MARTÍNEZ MENÉNDEZ (1996, págs. 319 y ss.) se denominan reajustes de anualidades a todos aquellos cambios de financiación que hay que realizar durante la ejecución de los contratos motivados por alteraciones en los plazos de ejecución.

A este respecto, el art. 96 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, señala:

1. Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los

de 14 de noviembre, y en la tramitación anticipada de aquellos expedientes de gasto cuya normativa reguladora permita llegar a la formalización del compromiso de gasto, se deberán cumplir los límites y anualidades o importes autorizados a que se refieren los apartados 2 a 5 de este artículo.

⁵³ Yo, además, añadiría como requisitos del expediente lo que estaba previsto en la redacción anterior de la Regla 42. a) Exista normalmente crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate en los Presupuestos Generales del Estado, o b) Exista crédito adecuado y suficiente en el proyecto de Presupuestos correspondiente al ejercicio siguiente, en el cual se adquirirá el compromiso de gasto.

plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan.

2. Para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención.

3. En los contratos que cuenten con programa de trabajo, cualquier reajuste de anualidades exigirá su revisión para adaptarlo a los nuevos importes anuales, debiendo ser aprobado por el órgano de contratación el nuevo programa de trabajo resultante.

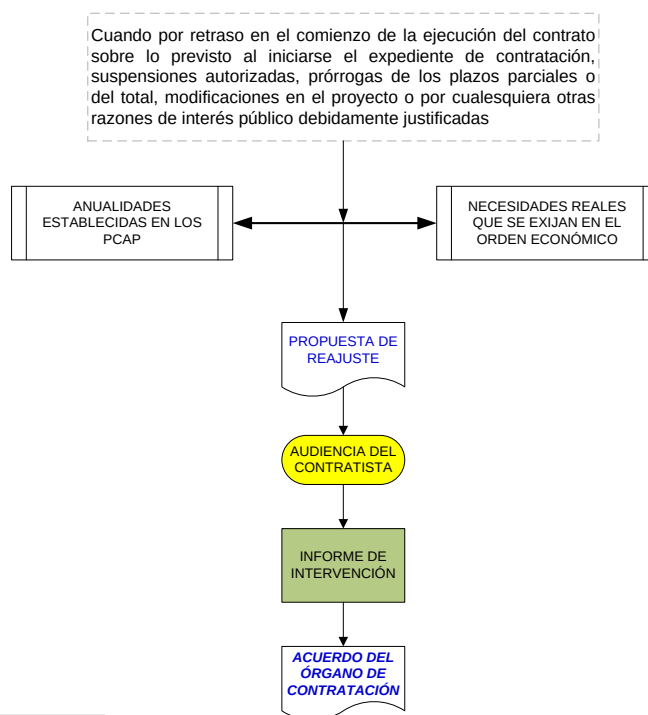
En el caso de las obras, el proyecto contiene un programa de trabajo establecido en función del momento previsto para iniciar la ejecución. Lo que está señalando el precepto es que si el momento de inicio se modifica o se producen retrasos en la ejecución habrá que modificar o reprogramar la financiación del contrato siempre que este se extienda a dos o más ejercicios presupuestarios.

Las causas habituales de reajuste son las siguientes:

- Problemas surgidos en la realización del acta de comprobación del replanteo.
- Suspensión temporal de las obras.
- Demora en la ejecución por el contratista.
- Aceleración del ritmo de ejecución.

Figura 22

REAJUSTE DE ANUALIDADES (ART. 91 DEL RCAP)



© Manuel Fueyo Bros

Veamos un ejemplo. Supongamos que vamos a ejecutar una obra de 6.000.000 de euros, con un plazo de ejecución de 20 meses, previéndose la fecha de 1 de junio de 2012 para su inicio y que la citada ejecución se producirá a un ritmo económicamente constante, por lo que se han previsto las siguientes anualidades y compromisos de gasto:

Cuadro 6

Año	Importe
2012	2.100.000,00
2013	3.600.000,00
2014	300.000,00
Total	6.000.000,00

Diversos contratiempos han impedido efectuar la comprobación del replanteo hasta el 30 de octubre de 2012, por lo que el inicio de la ejecución realmente se ha producido el 1 de noviembre de 2012.

Así las cosas, si no se produjese el preceptivo reajuste de anualidades, tendríamos, los siguientes desajustes presupuestarios:

Cuadro 7

Año	Importe previsto	Importe real	Diferencia
2012	2.100.000,00	600.000,00	1.500.000,00
2013	3.600.000,00	3.600.000,00	-
2014	300.000,00	1.800.000,00	- 1.500.000,00
Total	6.000.000,00	6.000.000,00	-

Es decir, en el año de origen nos sobraría 1,5 M€ que son precisamente los que vamos a necesitar en el ejercicio de terminación.

Para ajustar la financiación se tramita un expediente, que constará de un informe en el que se justificarán las circunstancias que han originado el reajuste, acompañado de los documentos acreditativos pertinentes (acta de comprobación del replanteo; actas de suspensión y reanudación; nuevo programa de trabajo en caso de aceleración de los trabajos; acuerdos correspondientes, etc.), documentos contables que permiten garantizar la financiación de la parte de la obra que carece de ella (certificado de existencia de crédito y toma de razón del gasto, cuando la falta de financiación se refiera al ejercicio corriente o diligencia de cumplir las anualidades y porcentajes del art. 174.3 del TRLHL), la propuesta de gasto, en la que figurará la nueva financiación, la fiscalización previa de la intervención y la aprobación por el órgano de contratación.

Una vez aprobado el expediente, se expedirá y registrará, en el caso del ejemplo un documento AD de ejercicios posteriores por el periodo de tiempo que carecía de financiación y un AD/ (inverso) por el que estaba sobre financiado.

II.C.6) Pagos a justificar

El gasto público transita a través de un procedimiento canónico, con unos hitos bien delimitados y pautados, cada uno de los cuales se orienta a la consecución de unas finalidades precisas aun cuando se admiten variaciones, debidas normalmente al tipo de gasto: de personal, contractual, subvencional, etc.

Dicho procedimiento ordinario permite verificar determinados aspectos propios de cada tipo de gasto, pero también comporta altas exigencias, lo que implica una excesiva rigidez.

Pascual García, el mejor conocedor del régimen jurídico del gasto público, señala que el pago a justificar (en adelante PJ) es un procedimiento excepcional diseñado inicialmente para soslayar el rigor de la “regla de servicio hecho”, en los supuestos en que resultaba de imposible o difícil aplicación (2014, págs. 743 y ss.).

Aquí el procedimiento se separa del procedimiento ordinario, en el que el reconocimiento de la obligación sobreviene tras verificar el respeto de la regla de “servicio hecho”, es decir, una vez que el acreedor de la Administración ha cumplido la prestación que constituía el objeto de la relación obligacional.

Por tratarse de un sistema excepcional solo puede emplearse en los casos expresamente previstos en la ley. Además, conviene precisar -y esto es válido también para los anticipos de caja fija- que si las bases de ejecución del presupuesto (o los reglamentos o normas generales de ejecución del Presupuesto) no contuviesen regulación específica sobre el particular, no se podrían emplear los mencionados sistemas.

En este sentido el art. 190 del TRLHL señala que las órdenes de pago cuyos documentos no se puedan acompañar en el momento de su expedición tendrán el carácter de “a justificar” y, frente al carácter no presupuestario de los anticipos de caja fija, se aplicarán a los correspondientes créditos presupuestarios.

Los perceptores de estas órdenes de pago están obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas en el plazo máximo de tres meses y están sujetos al régimen de responsabilidades que establece la normativa vigente. En ningún caso podrán expedirse nuevas órdenes de pago a justificar, por los mismos conceptos presupuestarios a perceptores que tuviesen aún en su poder fondos pendientes de justificación. La legislación local, a diferencia de lo establecido en el art. 79.4 de la LGP⁵⁴, no contempla excepción alguna en relación al plazo de justificación, por lo que este no podrá ampliarse y será inexcusablemente de 3 meses.

El Real Decreto 500/1990, de 20 de abril por el que se desarrolla el capítulo primero del título sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos, señala que las bases de ejecución del Presupuesto o los reglamentos presupuestarios, previo informe de la intervención, incluirán las normas que regulen la expedición de órdenes de pago a justificar con cargo a los Presupuestos de gastos y las formas de justificación posterior de la aplicación de los fondos librados mediante esta modalidad de provisión. Las citadas normas deberán regular necesariamente los siguientes aspectos (art. 72.2):

- a) Forma de expedición y ejecución de las órdenes de pago “a justificar”.
- b) Situación y disposición de los fondos.
- c) Pagos con fondos “a justificar”.
- d) Contabilidad y control.
- e) Límites cuantitativos.
- f) Conceptos presupuestarios a los que puedan aplicarse.
- g) Régimen de las justificaciones.

⁵⁴ Este artículo prevé: “...El plazo de rendición de las cuentas será de tres meses, excepto las correspondientes a pagos de expropiaciones y pagos en el extranjero que podrán ser rendidas en el plazo de seis meses...”.

En cualquier caso la expedición de PJ habrá de acomodarse al plan de disposición de fondos de tesorería que se establezca por el Presidente (art. 69.2 del RD 500/1990).

El procedimiento es un procedimiento alternativo al de los anticipos de caja fija en la gestión de gastos periódicos y repetitivos, pero, además, su empleo no se limita en exclusiva a los gastos del capítulo II, como sí lo hace aquel.

Los PJ, al igual que los anticipos de caja fija, no implican más excepciones, por lo en ningún caso autorizan a prescindir del expediente administrativo de contratación ni de las actuaciones previas a la aprobación de los gastos.

La Ley General Presupuestaria determina que son pagos presupuestarios, siendo su consecuencia que las operaciones de ejecución presupuestaria no se acompasan al procedimiento contractual como en el procedimiento ordinario. Por ello, en el momento de aprobar el pago a justificar puede no existir un compromiso jurídico con un acreedor, aunque existirá la previsión de la ejecución de una actividad para la que se solicitan fondos por anticipado con la finalidad de pagarlos en cuanto se realicen.

Las razones que aconsejan u obligan a realizar el pago a justificar se pueden reconducir a las siguientes (FUENTES, 1999, págs. 177 y 178):

- Inexistencia de justificación para un gasto que es preciso realizar de inmediato (como la compra de un inmueble: el pago se realiza en el momento de firmar la escritura). En el ámbito local suele ser habitual hacer este tipo de pagos para satisfacer actuaciones en las fiestas municipales, por cuanto, según parece, se exige el inmediato⁵⁵ pago tras la actuación.
- No se conoce al acreedor concreto aun sabiendo que el gasto va a realizarse (obras de emergencia).
- Existir una pluralidad de acreedores por una misma causa, por lo que resulta mucho más sencillo hacer el pago a una única persona para que se encargue de satisfacer la deuda a cada uno de los acreedores (expropiaciones).

En resumen, cuando se acude al pago a justificar normalmente existen dos procedimientos que acontecen en paralelo, aunque a veces disociados en el tiempo: el procedimiento del pago a justificar y el procedimiento del gasto concreto que terminará, tras la cumplimiento y comprobación de la regla de servicio hecho, extinguiendo la obligación que la Administración ha contraído, sin que en el nacimiento y extinción de dicha obligación se siga el “iter” contable (y únicamente contable) previsto de forma general (pág. 178).

El art. 23 del PRCISL señala que la fiscalización previa de las órdenes de pago a justificar se verificará comprobando que las propuestas de PJ se realizan por el órgano competente, la existencia de crédito adecuado y suficiente, que respetan las normas reguladoras (bases de ejecución), que el órgano responsable del PJ ha justificado en plazo la inversión de los fondos percibidos con anterioridad por los mismos conceptos presupuestarios y que en la expedición se respeta el plan de disposición de fondos (se acomoden al plan de tesorería de la entidad).

Por su parte la el art. 26 del PRCISL regula la intervención de las cuentas justificativas tanto de los pagos a justificar como de los anticipos de caja fija: se comprobará que corresponden a gastos en cuya ejecución se haya seguido el

⁵⁵ ¿Previo? No lo sabemos, pero intuimos que efectivamente es previo. Ello comporta evidentes riesgos para el perceptor del pago a justificar.

procedimiento aplicable en cada caso, que son adecuados al fin para el que se entregaron los fondos, que se acredita la realización efectiva y conforme de los gastos o servicios, y que el pago se ha realizado a acreedor determinado por el importe debido. Esta comprobación se realizará comprobando tanto las cuentas como los documentos que justifiquen cada partida y podrán utilizarse procedimientos de muestreo.

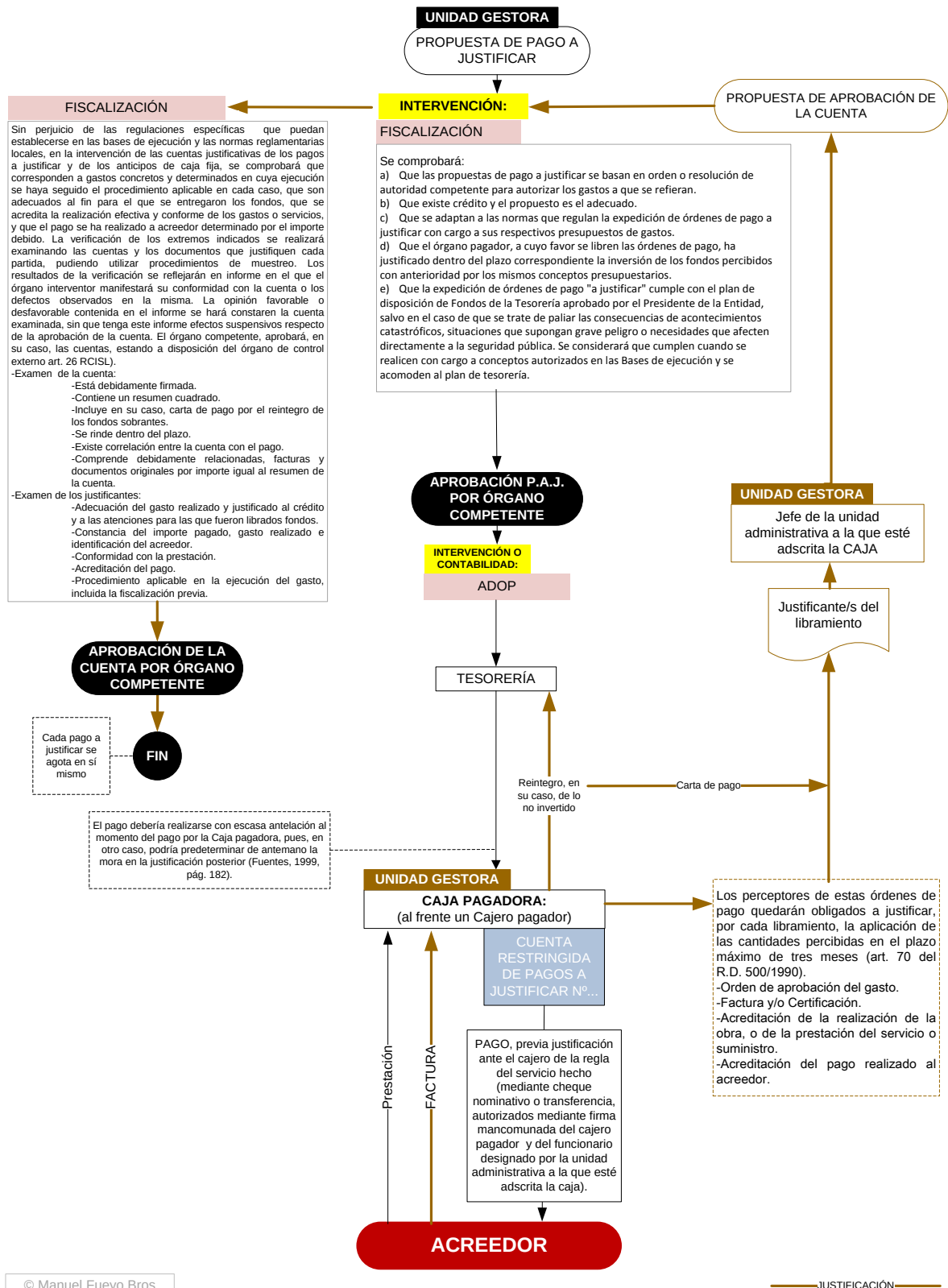
El informe manifestará la conformidad con la cuenta o los defectos observados en la misma pero sin que tenga efectos suspensivos respecto de la aprobación de la cuenta.

Figura 23

PAGO A JUSTIFICAR

(ART. 190.1 y 2 TRLHL, 69 a 72 DEL R.D. 500/1990 y ARTS. 23, 25 Y 26 DEL RCISL)

-véase también el R.D. 640/1987-



II.C.7) Anticipos de caja fija

Son anticipos de caja fija (art. 1 del RD 725/1989) las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realizan a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos, como los referentes a dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, tracto sucesivo y otros de similares características. La mencionada norma cita también la posible utilización de este mecanismo para satisfacer los gastos de teléfono, energía eléctrica y combustible.

Estos anticipos de caja fija no tienen la consideración de pagos a justificar, a pesar de que en ocasiones la regulación general se hace bajo el mismo precepto e incluso se insinúa que son una subespecie de los pagos a justificar (estas expresiones son fruto de la redacción original del art. 79 de la Ley 11/1977⁵⁶). Así, por ejemplo, en el ámbito local, el apartado 3 del artículo 190 del TRLHL establece que: “Para las atenciones de carácter periódico o repetitivo, los fondos librados a justificar podrán tener el carácter de anticipos de caja fija”.

Los perceptores de estos fondos quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades percibidas a lo largo del ejercicio presupuestario en que se constituyó el anticipo.

Tendrán la consideración de anticipos de caja fija las provisiones de fondos de carácter no presupuestario y permanente que se realicen a pagadurías, cajas y habilitaciones para la atención inmediata, y posterior aplicación al Presupuesto del año en que se realicen, de los gastos destinados a atenciones corrientes de carácter periódico o repetitivo, tales como dietas, gastos de locomoción, material de oficina no inventariable, conservación y otros de similares características. Las provisiones en concepto de anticipos de caja fija se realizarán en base a una resolución dictada por la autoridad competente para autorizar los pagos y se aplicarán inicialmente al concepto no presupuestario que, a tal objeto, se determine. En ningún caso la cuantía global de los anticipos de caja fija podrá exceder de la cantidad que, a tal efecto, fije el Pleno de la entidad en las bases de ejecución de los presupuestos (art. 73 en relación con el art. 9.2.k del R.D. 500/1990)⁵⁷.

Las Entidades Locales podrán establecer en las bases de ejecución del Presupuesto o en los reglamentos de ejecución del Presupuesto, previo informe de la Intervención, las normas que regulen los anticipos de caja fija. Las citadas normas deberán determinar, necesariamente (art. 75 del R.D. 500/1990):

- a) Partidas presupuestarias (aplicaciones presupuestarias hoy) cuyos gastos se podrán atender mediante anticipos de caja fija.
- b) Límites cuantitativos.
- c) Régimen de reposiciones.
- d) Situación y disposición de los fondos.
- e) Contabilidad y control.

⁵⁶ Esta redacción fue modificada por el art. 21.1 de la Ley 37/1988 que vino a refundir a los apartados 7 y 8 del art. 79 del texto refundido en un nuevo apartado 7. En la nueva redacción, los anticipos de caja fija dejan de tener la condición de pagos a justificar pasando a considerarse operaciones extrapresupuestarias.

⁵⁷ En el Estado, el art. 78 de la LGP, señala que: “En todo caso, la cuantía global de los anticipos de caja fija no podrá superar para cada ministerio u organismo autónomo el siete por ciento del total de créditos del capítulo destinado a gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto vigente en cada momento”.

La delimitación del ámbito de aplicación pasa por la determinación del concepto de “gasto periódico y repetitivo” y por la enumeración de los casos en los que es aplicable, enumeración, en cualquier caso, abierta. La nota que identifica el tipo de gasto periódico y repetitivo es su posible imputación al capítulo II de los Presupuestos (gastos corrientes y de servicios). Se trata siempre de gastos ordinarios de funcionamiento que se materializan en prestaciones sucesivas que son habituales y repetitivas, para cuya gestión no estaría justificado, ni acaso sería posible, seguir los complejos procedimientos ordinarios (Pascual, 2014, págs. 725-726).

La mayor parte de las obligaciones que se satisfacen por este sistema son de origen contractual, debiendo emplearse en tal caso el procedimiento previsto en el TRLCSP. En el caso de los contratos menores solamente requieren la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura -los contratos de obras requerirán ocasionalmente el correspondiente proyecto-, pero no se someten a fiscalización previa (fase A y D) pero sí a la intervención plena en las fases O y P.

El control de los gastos satisfechos de esta forma sufre importantes cambios con respecto a la fiscalización habitual. Fundamentalmente porque el art. 219.1 del TRLHL, exime de fiscalización previa a la gran mayoría de los gastos satisfechos mediante ACF como ya hemos señalado: “No estarán sometidos a intervención previa.....gastos menores de 3.005,06 euros que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija”.

La fiscalización inicial de las órdenes de pago tendrá por objeto verificar que se respetan las especificaciones previstas en las bases de ejecución de los presupuestos relativas a los ACF y que existe resolución dictada por el Alcalde o Presidente (o concejal delegado) en cuanto “Autoridad” competente para autorizar los pagos (art. 73.3 del R.D. 500/1990).

El art. 24 del PRCISL señala que la fiscalización de los ACJ comprobará: la existencia y adaptación a las normas que regulan la distribución por cajas pagadoras del gasto máximo asignado y que la propuesta de pago se basa en resolución del órgano competente. Sin perjuicio del resto de requisitos que puedan regular las bases de ejecución, en la fiscalización previa de las reposiciones se comprobará en cualquier caso: que el importe total de las cuentas justificativas coincide con el de los documentos contables de ejecución del presupuesto de gastos, que las propuestas de pagos se basan en resolución de autoridad competente y que existe crédito adecuado y suficiente.

En cuanto a la fiscalización de las cuentas justificativas nos remitimos a lo señalado en el epígrafe de pagos a justificar.

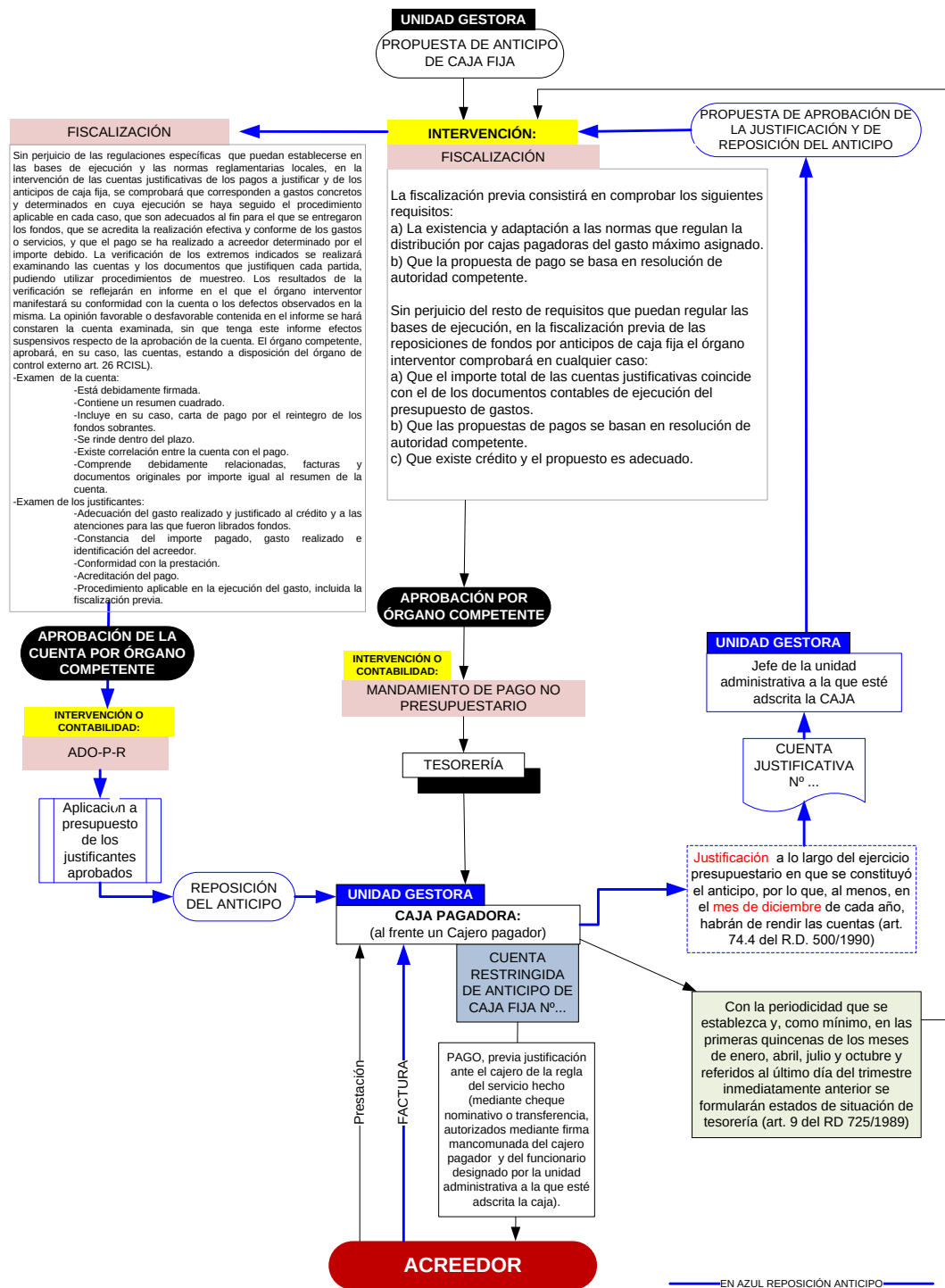
Tanto en la instrucción de contabilidad modelo normal (Orden EHA/4041/2004) vigente hasta 31 de diciembre de 2014, como en la nueva instrucción vigente a partir de 2015 (Orden HAP/1781/2013), la provisión inicial se registra como un movimiento interno de tesorería desde las cuentas operativas a las cuentas restringidas de pagos.

Figura 24

ANTICIPO DE CAJA FIJA

(ART. 190.3 TRLHL, ARTS. 73 A 76 DEL R.D. 500/1990 Y ARTS. 24, 25 Y 26 DEL RCISL)

-véase también el R.D. 725/1989-



III) Controles económicos sobre la actividad contractual

III.A) Aspectos Generales

En cualquier caso, cualquiera que sea el tipo de gasto, se comprobará:

- La existencia de crédito presupuestario y que el propuesto es el adecuado a la naturaleza del gasto u obligación que se proponga contraer.
- Conforme a la nueva redacción del art. 7 de la Ley 7/1985, las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.
- En aplicación del art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, cualquier acto administrativo, contrato, convenio u otra actuación deberá valorar las repercusiones y efectos y supeditarse al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. En consecuencia, deberá comprobarse este extremo y su cumplimiento.
- Que las obligaciones o gastos se generan por órgano competente

La Administración cuando adquiere bienes o servicios para la consecución de los fines que le son propios se somete a un procedimiento, regulado en la actualidad en el del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público –TRLCSPP- y en el Real Decreto 1098/2001 que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (vigente, en lo que no se oponga al TRLCSPP). Además, mediante Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, se desarrolló parcialmente el Reglamento de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Sin perjuicio de que en los formularios que se acompañan se detalle más exhaustivamente el contenido de la función fiscalizadora, haremos ahora mención solamente a aspectos que consideramos fundamentales a efectos de la fiscalización.

III. B) Fases del ejercicio de la función Interventora

-Fase A

En esta fase, básicamente se comprobará:

- ✓ Que existe orden de iniciación del expediente prevista en el art. 109.1 TRLCSPP (el informe de la Junta Consultiva de Contratación 31/05⁵⁸, de 29 de junio,

⁵⁸ Archivo: JCCAE-Informe 31-05 de 29-06-2005.

mantiene que el inicio del expediente de contratación no requiere que se adopte un acuerdo expreso por parte del órgano de contratación).

- ✓ Certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente o documento que legalmente le sustituya. Certificación que debe emitir el responsable de contabilidad (art. 109.3 TRLCSP).
- ✓ La competencia del órgano para contratar (DA segunda TRLCSP).
- ✓ En el caso de gastos de naturaleza plurianual, que se respetan los límites señalados en el artículo 174 del TRLRHL.
- ✓ La plena disponibilidad de todas las aportaciones que financian el contrato (art. 109.5 LCSP).
- ✓ Que se justifica la necesidad del contrato (art. 109.1 en relación con los arts. 22 y 23 TRLCSP y 73.1 del RCAP) e incluye las características e importe de las prestaciones objeto del mismo (arts. 87 y 88 TRLCSP y art. 73.2 del RCAP y 172.1 del ROF). Con la ley entendemos que, a tenor del art. 22 y 23 del TRLCSP, tendremos que verificar si se definen previamente las necesidades a satisfacer (art. 1 y art. 109 TRLCSP) y si existe correlación entre las necesidades que se pretenden satisfacer con el contrato y los fines institucionales del ente (art. 22. primer párrafo TRLCSP)⁵⁹, a cuyo efecto debemos comprobar si se determinan con precisión los siguientes aspectos:
 - La naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden cubrir.
 - Si se determina con precisión la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.
 - Si se ha dejado constancia de ello en la documentación preparatoria.
- ✓ Que se justifica el plazo de duración del contrato, plazo que deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas. El contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los períodos de prórroga (consagrandó así la interpretación que ya había dado la JCCAE en su informe 57/99⁶⁰).

La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.

Por ello, deberá comprobarse:

- Que se justifica el plazo de duración

⁵⁹ Ya hemos señalado que, conforme a la nueva redacción del art. 7 de la Ley 7/1985, las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

⁶⁰ Archivo: JCCAE-Informe 57-99 de 21-12-1999.

- Si se prevén prorrogas, que el precio del contrato (o valor estimado o importe) incluye las prorrogas.
- Que no se incluye la prórroga tácita.
- ✓ Que el expediente se refiere a la totalidad del objeto del contrato, sin perjuicio de la eventual división por lotes (art. 109. 2 TRLCSP).
- ✓ Que se justifica adecuadamente el procedimiento y los criterios que se tendrán en cuenta para adjudicar el contrato (art. 109.4 TRLCSP).
- ✓ Que, en el caso de que se exija garantía provisional, deberá justificarse suficientemente en el expediente (art. 103.1 TRLCSP).
- ✓ Que el expediente contiene propuesta motivada del órgano competente por la que se aprueba el expediente, el gasto (salvo en el caso de contratos de proyecto y obra previstos en el art. 150.3.a) y fundamentalmente en el art. 124 TRLCSP) y se dispone la apertura del procedimiento de adjudicación (art. 110 TRLCSP).
- ✓ Que el expediente contiene el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) con el contenido de previsto en los artículos 115 TRLCSP y 67 del R.D. 1098/2001.
- ✓ En el caso de contratos de obras o contratos de servicios cuyo importe supere los 500.000 euros, en el caso de obras, y de 200.000 euros, en el caso de contratos de servicios, se comprobará la correcta clasificación que necesariamente debe de exigirse al contratista.
- ✓ Que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares están informados por el Secretario de la Corporación o por el titular de la Asesoría Jurídica, en su caso y por el Interventor⁶¹ (D.A. segunda. 7 TRLCSP). En caso de utilizar la fiscalización limitada previa, el Interventor deberá informar en todo caso los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares, a diferencia de la situación precedente.
- ✓ En el caso de Obras:
 - Que el proyecto cuenta con licencia municipal, en caso de que sea exigible; así el Tribunal Supremo, en su sentencia de 17 de junio de 1998, señala que es impensable que se saque a licitación una obra pública sin que previamente se disponga de la preceptiva licencia municipal -no obstante, está implícita en la aprobación de los proyectos de los propios municipios-.
 - En relación al proyecto, en aplicación del art. 2 del R.D. 1000/2010, de 5 de agosto, a partir del 1 de octubre de 2010, no será exigible visado en aquellos proyectos que deban ser sometidos a informe de la oficina de supervisión de proyectos (superen los 350.000 €). Asimismo, se podrá eximir de la obligación de visado a aquellos otros proyectos diferentes de los anteriores cuando, a través de sus procesos de contratación, las Administraciones públicas realicen comprobaciones de identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional, de acuerdo con la

⁶¹ Si se utilizan los modelos de formularios de este Experto el informe del Interventor lo entendemos implícito en el informe de fiscalización.

normativa aplicable (plasmación normativa de los informes de la JCCAE números 10/87, 64/96, 56/04 y 41/08).

- Si su importe es superior a 350.000 €, el proyecto estará obligatoriamente informado por la Oficina de Supervisión de Proyectos u órgano equivalente (art. 125 TRLCSP), a este respecto, véase el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 20/2001⁶²).
- El expediente contiene el acta de replanteo previo y su fecha es posterior a la aprobación del proyecto y anterior a la de aprobación del expediente.
- El expediente consta de Proyecto con el contenido previsto en los artículos art. 123 TRLCSP y 68, 125, 127, 128 del RCAP.
- ✓ Que si se utiliza más de un criterio de adjudicación, se analizan los mismos, que se describe la forma de su valoración y su acomodo a los principios de igualdad y no discriminación.
- ✓ Que si, se utiliza el procedimiento negociado sin publicidad, se dan los supuestos legales que permiten su utilización. Y que incluyen la efectiva negociación.

-Fase D

En esta fase, la intervención previa consistirá en verificar básicamente:

- ✓ Que el expediente ha sido fiscalizado de conformidad en la fase anterior (A).
- ✓ La existencia de crédito adecuado y suficiente.
- ✓ La competencia del Órgano para contratar (DA segunda TRLCSP).
- ✓ La plena disponibilidad de todas las aportaciones que financian el contrato cuando este se cofinancie con aportaciones de distinta procedencia (art. 109.5 TRLCSP).
- ✓ Que se ha publicado el anuncio de licitación (salvo que se utilice el procedimiento negociado sin publicidad) y que se han respetado los plazos legalmente establecidos para la presentación de ofertas.
- ✓ En el caso de publicación en el BOE o en el DOUE se utilizarán los modelos de anuncios previstos en los anexos II y III del R.D. 817/2009
- ✓ En caso de haber exigido la constitución de garantía provisional, debe comprobarse si se ha constituido esta. En relación a esta garantía, que, según el artículo 103.2 TRLCSP no podrá ser superior al 3 % del “presupuesto del contrato”, la circular nº 4/2008, de la Abogacía General del Estado, de 30 de julio de 2008, concluye que para calcular la citada garantía no debe incluirse el IVA⁶³.
- ✓ Si se utilizase el procedimiento negociado en los casos en que no requiera publicidad, deberá comprobarse que se ha dejado constancia en el expediente de las invitaciones cursadas, las ofertas recibidas y las razones utilizadas por el órgano de contratación para su aceptación o rechazo, conforme dispone el art. 178.5 TRLCSP.
- ✓ Que la composición de la Mesa de contratación respeta lo señalado en la D.A. segunda, apartado 10, del TRLCSP (art. 320 TRLCSP para el ámbito no local) en relación al art. 21 del R.D. 817/2009.

⁶² Archivo: JCCAE-Informe 20-01 de 03-07-2001.

⁶³ Archivo: ABOGACIA DEL ESTADO-Circular 4-2008 de 30-07-2008.

- ✓ Que se ha respetado lo dispuesto en los arts. 26 y 27 del R.D. 817/2009, en relación a la presentación de sobres independientes (criterios dependientes de juicio de valor con respecto a los criterios de valoración automáticos) y los plazos previstos legalmente (art. 27).
- ✓ Que existe propuesta de la Mesa de contratación y, en su caso, al expediente se unen los informes técnicos solicitados por esta (art. 320 en relación con los arts. 160, 161 y 168 TRLCSP).
- ✓ Cuando sea exigible la presencia del Comité de expertos: que en su composición se ha respetado lo señalado en el art. 28 del R.D. 817/2009; que los criterios a valorar por el comité, junto con el plazo de valoración y los límites máximo y mínimo, son los que figuran en los PCAP (art. 30 R.D. 817/2009); y que la valoración dada por el Comité de expertos ha sido respetada por la Mesa (dado el carácter vinculante de la misma -art. 159.1 TRLCSP-).
- ✓ Que en su propuesta la Mesa de contratación ha tenido en cuenta exclusivamente los criterios de adjudicación incluidos en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares y que se han valorado de forma correcta (art. 150 TRLCSP).
- ✓ Cuando la propuesta de adjudicación realizada no coincida con la de la Mesa de contratación, que existe propuesta motivada de la decisión (art. 160.2 TRLCSP en el procedimiento abierto y art. 168 TRLCSP en el restringido que, a su vez, se remite al art. 160 TRLCSP).
- ✓ En el expediente se acredita que el empresario al que se le propone adjudicar el contrato está al corriente de las obligaciones tributarias (incluye alta en el correspondiente epígrafe del IAE en su caso y certificado expedido a los efectos del art. 43.1.f de la Ley 58/2003) y con la Seguridad Social, conforme se establece en los artículos 13, 14, 15 y 16 del RCAP (se comprobará, además, que dichas certificaciones no han caducado -6 meses o 12 meses en el caso del citado artículo 43.1.f-).
- ✓ Conformidad de la clasificación acreditada por el contratista propuesto con la exigida en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cuando sea exigible (contratos de obras superiores a 500.000 y servicios superiores a 200.000 €).
- ✓ En los contratos sometidos a la ley de contratos no podrán concurrir a las licitaciones empresas que hubieran participado en la elaboración de las especificaciones técnicas relativas a dichos contratos siempre que dicha participación pueda provocar restricciones a la libre concurrencia o suponer un trato privilegiado con respecto al resto de las empresas licitadoras (art. 56.1 TRLCSP), por lo que procederá comprobar este extremo.
- ✓ Los contratos que tengan por objeto la vigilancia, supervisión, control y dirección de la ejecución de obras e instalaciones no podrán adjudicarse a las mismas empresas adjudicatarias de los correspondientes contratos de obras, ni a las empresas a éstas vinculadas, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 42 del Código de Comercio (art. 56.2 TRLCSP).
- ✓ En todo tipo de contratos, los empresarios, además de los requisitos de capacidad y solvencia, deberán contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de la actividad o prestación que constituya el objeto del contrato (art. 54.2 TRLCSP).
- ✓ En el caso de utilizar exclusivamente el criterio precio, también se comprobará la existencia de bajas en presunción de temeridad, de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente, por referencia al

conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado (art. 152.1 TRLCSP). Cuando se considere más de un criterio de adjudicación podrán expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará la anormalidad y, si el precio es uno de dichos criterios, también podrá señalarse en los pliegos los límites que permitan apreciar aquella.

- ✓ Se acompaña certificado del registro correspondiente al órgano de contratación que acredite que no se ha interpuesto recurso especial contra la adjudicación o de los recursos interpuestos (en este segundo supuesto, deberá comprobarse igualmente que ha recaído resolución expresa del órgano que ha de resolver el recurso -Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales o equivalente de las CCAA-, ya sea desestimando el recurso interpuesto o acordando el levantamiento de la suspensión.

-Fase O

Incluye dos aspectos a comprobar: la comprobación material de la inversión y el control del reconocimiento de las obligaciones.

La intervención verificará materialmente, antes del reconocimiento de la inversión, la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato o encargo (art. 28 R.D. 2188/1995) que:

- Las obligaciones se corresponden con gastos aprobados y, en su caso, fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento se realicen simultáneamente.
- Los documentos o cuentas justificativas se ajustan a lo establecido legalmente (Anexo X y Anexo XI del R.D. 1098/2001, el Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, debiendo constar necesariamente la identificación del acreedor, el importe exacto de la obligación y la descripción de las prestaciones o de las cosas que produzcan el nacimiento de la obligación.
- Se ha comprobado materialmente la efectiva y conforme realización del objeto del contrato, cuando ello proceda.

Esta fase comprende dos tipos de actuaciones, la comprobación documental (intervención formal) y la material (intervención material). La primera se verifica sobre documentos justificativos del gasto realizado, la segunda, en cambio, se practica mediante la comprobación de la realidad física de la inversión (siempre que tenga una realidad física constatable, claro está) y su adecuación al contenido del correspondiente contrato o encargo. A tal efecto, el Interventor o un delegado podrá concurrir al acto de recepción de la obra o adquisición de que se trate. Por este motivo, como establece el artículo 222.2 TRLCSP, a la Intervención le será comunicado, cuando dicha comunicación sea preceptiva, el acto para su eventual asistencia al mismo en su función de comprobación de la inversión, asistido, si fuera preciso estar en posesión de conocimientos técnicos, por funcionarios con los conocimientos necesarios y que no hayan intervenido en el proyecto, dirección, adjudicación, celebración o ejecución del gasto y siempre que sea posible dependientes de distinto servicio (véase al efecto el art. 28.3 del R.D. 2188/1995). El resultado de la recepción se refleja en un acta, que suscriben todos los que concurran al acto de comprobación. En el ámbito estatal, los órganos gestores deberán solicitar a la IGAE, con una antelación mínima 30 días hábiles a la fecha

prevista para la terminación de la prestación (nueva redacción del art. 28.4 del R.D. 2188/1995), la designación de delegado para su asistencia a la comprobación material de la inversión cuando el importe de esta sea igual o superior a 50.000 euros (con exclusión del IVA). La asistencia potestativa a la recepción se convierte en obligatoria, no obstante, en el caso de obras ejecutadas por la propia Administración (art. 179 RCAP).

En los casos en que la intervención de la comprobación material de la inversión no sea preceptiva, o no se acuerde por el Interventor General en uso de las facultades que al mismo se le reconocen, la comprobación de la inversión se justificará con el acta de conformidad firmada por quienes participaron en la misma o con una certificación expedida por el Jefe del centro directivo, dependencia u organismo a que corresponda recibir o aceptar la prestación o servicio, en la que se expresará, con el detalle necesario, la circunstancia de haberse ejecutado la prestación o servicio con arreglo a las condiciones generales y particulares que hubieran sido previamente establecidas (art. 28.8 del R.D. 2188/1995).

También se señala en el precitado artículo 28, apartado 9 que la omisión de la intervención de la comprobación material de la inversión cuando esta intervención hubiera sido acordada por el Interventor General, impedirá que pueda reconocerse la obligación, tramitarse el pago o intervenir favorablemente las actuaciones hasta que se subsane dicha omisión en los términos previstos por el artículo 156 de la Ley General Presupuestaria. El mismo efecto se producirá en los supuestos en que, resultando preceptivo, el órgano gestor no hubiera realizado la solicitud de designación de representante de la Intervención para su asistencia al acto de comprobación material de la inversión.

Respecto a la intervención material, el informe de la IGAE de 17 de enero de 2007 es clarificador:

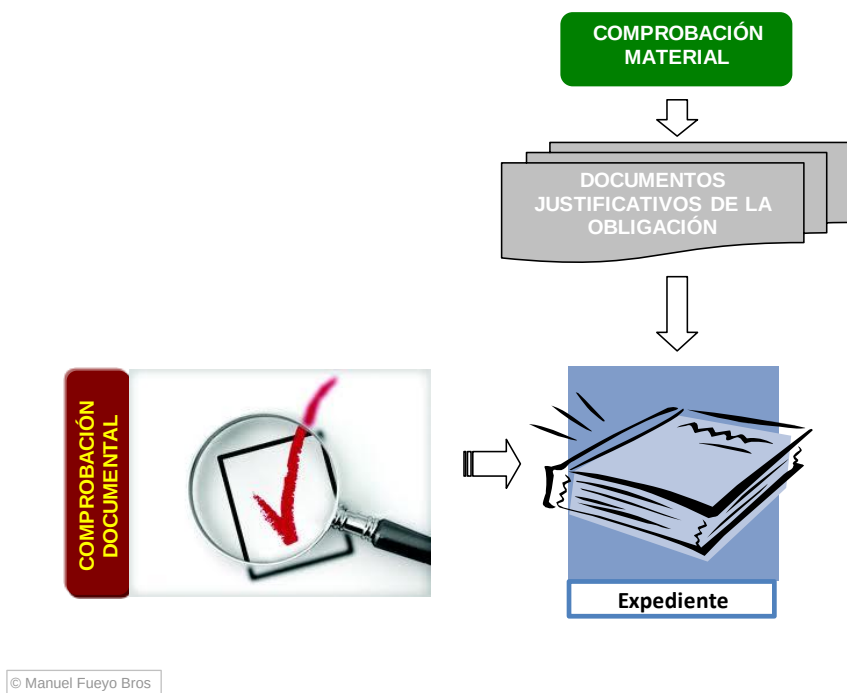
“De lo señalado anteriormente se deduce que con el acto de recepción de un contrato de obras, no se pretende cuantificar con exactitud la valoración de las obras ejecutadas a efectos de determinar la posición deudora o acreedora del adjudicatario respecto de la Administración. Esta cuantificación no se realiza sino posteriormente mediante la correspondiente medición general y la aprobación de la certificación final por el órgano de contratación.

De igual manera, la intervención de la comprobación de la inversión, que se desarrolla al mismo tiempo que la recepción, tiene por objeto, de acuerdo con el artículo 28.1 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, verificar materialmente la efectiva realización de las obras, servicios y adquisiciones financiadas con fondos públicos y su adecuación al contenido del correspondiente contrato”.

Cronológicamente la intervención material es anterior a la comprobación documental. La primera se plasma en documentos (acta de recepción) y se someterá, junto con el resto de la documentación justificativa de la obligación, a intervención formal.

Figura 25

INTERVENCIÓN DEL RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN



En la legislación local los principios que anteriormente hemos descrito se encuentran reflejados en los artículos 59 y 60 del R.D. 500/1990, al señalar que, previamente al reconocimiento de las obligaciones, habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano competente la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto, estableciendo en las bases de ejecución del presupuesto, los documentos y requisitos que, de acuerdo con el tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación y la forma en que los perceptores de subvenciones acreditarán encontrarse al corriente de sus obligaciones fiscales con la Entidad y la forma en que justificarán la aplicación de los fondos recibidos.

En cuanto al órgano competente para aprobar el reconocimiento de las obligaciones, los arts. 185.2 y 4 del TRLHL y 60 del R.D. 500/1990, establecen que corresponderá al Presidente de la Entidad local o al Órgano facultado estatutariamente para ello (en el caso de Organismos autónomos dependientes), el reconocimiento y la liquidación de obligaciones derivadas de los compromisos de gastos legalmente adquiridos. Al Pleno le corresponderá el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera. Sobre este aspecto ya hemos señalado cual es nuestra posición.

Las bases de ejecución del presupuesto para cada ejercicio recogerán las delegaciones o desconcentraciones que en materia de reconocimiento y liquidación de obligaciones se realicen, si bien, en el supuesto de delegaciones o desconcentraciones con carácter permanente bastará una remisión expresa a éstas.

En esta fase, la intervención consistirá en verificar:

- ✓ Que los actos que han precedido a esta fase han sido intervenidos de conformidad.

- ✓ La existencia de crédito adecuado y suficiente.
- ✓ La competencia del órgano para reconocer la obligación.
- ✓ Si es el primer abono a cuenta se aporta copia de la constitución de la garantía definitiva y copia del contrato formalizado.
- ✓ Que el Servicio gestor presta la conformidad a la prestación recibida.
- ✓ Se acompaña certificación o acta de conformidad de la recepción del suministro o del servicio o trabajo realizado.
- ✓ Se aporta factura por la empresa adjudicataria y cumple los requisitos del R.D. 1619/2012. La Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, introduce posibilidad de la facturación telemática, previo consentimiento del destinatario –verbal o escrito⁶⁴ dice el artículo 2.1-, aceptando que la remisión de las facturas se realice por medios electrónicos siempre que garanticen la autenticidad del origen y la integridad de su contenido para lo que se exige el empleo de firma electrónica reconocida plenamente en vigor (no son válidas las facturas recibidas que estén firmadas con firmas electrónicas caducadas, revocadas o suspendidas en el momento de su expedición. A efectos del posible devengo de intereses, el procedimiento debe obligar a registrar de entrada tanto las certificaciones, como las facturas o documentos equivalentes como exige tanto la Ley 25/2013 como la Orden HAP/492/2014 y la Orden HAP/1074/2014.

Debemos tener en consideración, en lo relativo a los “documentos equivalentes”, que en la Consulta 2237/97⁶⁵, de 28 de octubre de 1997, de la Dirección General de Tributos, se señala que están sujetos al Impuesto sobre el Valor Añadido la prestación de servicios únicamente si ésta se realiza en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional. Según se desprende de la descripción de los hechos contenida en consulta, la prestación de servicios a que el mismo se refiere (elaboración de un dictamen jurídico) tiene un carácter puntual, ocasional y excepcional, constituyendo la única operación realizada por el consultante al margen de su trabajo dependiente como funcionario de la Administración Local y profesor Universitario, por lo que dicha prestación de servicios no podría considerarse como efectuada en el ejercicio de una actividad empresarial o profesional y no estaría, por tanto, sujeta al Impuesto sobre el Valor Añadido, ni le sería exigible la expedición de una factura en los términos del Real Decreto 1619/2012. En estos supuestos, el acreedor deberá emitir un “documento equivalente” en el que básicamente se señalen los mismos elementos incluidos en una factura (Nombre y apellidos, NIF⁶⁶, domicilio, concepto, retención del IRPF⁶⁷, etc.) a excepción del IVA y la numeración.

- ✓ En caso de efectuar anticipos de los previstos en el artículo 216.3 TRLCSP (operaciones preparatorias que deben estar previstas en los pliegos), se comprobará que se ha prestado la garantía específica correspondiente.
- ✓ Si se trata de liquidación del contrato se acompaña certificación y acta de conformidad de la recepción del servicio o suministro (art. 222.2 TRLCSP).
- ✓ Se comprueba la existencia de certificado acreditativo de encontrarse al corriente de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social.

⁶⁴ Creemos que en el ámbito público debe de producirse la aceptación escrita de la Administración, dado el carácter formalista del procedimiento administrativo y previa “ordenación” del sistema de registro de facturas para poder otorgar validez a las facturas recibidas por correo.

⁶⁵ Archivo: DGT-Consulta 2237-97 de 28-10-1997.

⁶⁶ A partir del 1 de julio de 2008, véase la Orden EHA/451/2008, de 20 de febrero, BOE de 26-02-2008.

⁶⁷ Véase el R.D. 439/2007.

- ✓ Cuando se trate de revisiones de precios, comprobar:
 - 1º. La corrección de los cálculos. El informe 10/09⁶⁸ de la JCCAE aclara que para calcular las revisiones de precios deberá tomarse en consideración el coste de ejecución material de la misma reducido en el porcentaje de baja, más los conceptos previstos en el art. 131.1 del RCAP, es decir, el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial.
 - 2º. Que se ha ejecutado el 20 % del importe y ha transcurrido un año desde la adjudicación (art. 89 TRLCSP).
 - 3º. Que no se trata de un contrato de arrendamiento financiero o de un contrato menor y no está expresamente excluida la posibilidad de la revisión en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares mediante resolución motivada (art. 89.2 TRLCSP).
- ✓ Que se han impuesto, en su caso, las penalidades previstas en los pliegos (en relación con el art. 252 TRLCSP).
- ✓ En el caso de Obras:
 - Que existe certificación, autorizada por el facultativo Director de la obra y con la conformidad de los Servicios correspondientes (art. 232.1 TRLCSP).
 - Si es la primera certificación que se aporta copia de la constitución de la garantía definitiva.
 - En el caso de prever anticipos, de los del artículo 232.2 TRLCSP (por instalaciones y acopios), se comprueba que se ha prestado la garantía correspondiente y que se respetan las condiciones previstas en los pliegos, conforme al régimen y los límites previstos en los artículos 155, 156 y 157 del RCAP.

El informe de la IGAE de 11 de julio de 2006⁶⁹ trata la posibilidad de conceder a un ente instrumental –TRAGSA-⁷⁰ anticipos por acopios, llegando a una conclusión negativa, al no serles de aplicación la Ley de Contratos y sí, en cambio, la regla de “servicio hecho” derivada de la legislación presupuestaria.
 - Además, cuando se trate de la certificación final (art. 235 TRLCSP):
 - Que existe informe de la Oficina de Supervisión de proyectos (o equivalente), si procede.
 - Se acompaña acta de la recepción de la obra conforme.
 - La certificación final debe aprobarse dentro del plazo de tres meses a partir de la recepción.

En materia de contratación, el Tribunal de Cuentas, en sus informes anuales viene denunciando diversos incumplimientos (véanse los informes correspondientes a las cuentas de los sectores Autonómico y Local)⁷¹. Sus críticas en esta materia⁷² pueden considerarse sintetizadas en la Moción 722 aprobada por el Pleno del Tribunal, de 20 de julio de 2006⁷³.

⁶⁸ Archivo: JCCAE-Informe 10-09 de 25-09-2009.

⁶⁹ Archivo: IGAE-Informe de 11-07-2006.

⁷⁰ Como es sabido las relaciones con las llamadas “empresas domésticas” no están sometidas a la Ley de Contratos.

⁷¹ En el mismo sentido véase la comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas relativa a los sectores autonómico y local, ejercicio 2000 (Diario de Sesiones de las Cortes Generales de 29 de junio de 2004).

⁷² Archivo: TCu-Posición en materia de contratación

⁷³ Archivo: TCu-Moción 722 de 20-07-2006.

También debe tenerse en cuenta la obligación de remitir información relativa a su actividad contractual al Tribunal de Cuentas u órgano de fiscalización correspondiente de la Comunidad Autónoma, en aplicación de los artículos 39 de la Ley 7/1988, de 5 de abril de funcionamiento del Tribunal de Cuentas y art. 29 del TRLCSP.

-Fase P

Se somete a intervención el acto por el que se ordenan pagos contra la Tesorería de la Entidad local.

Según el art. 186 del TRLHL, compete al Presidente de la entidad la función de ordenación de pagos, si bien, en las entidades de más de 500.000 habitantes (seis Ayuntamientos, más aproximadamente la mitad de las Diputaciones) el Pleno podrá aprobar, a propuesta del Presidente, la creación de una Unidad Central de Tesorería que asumirá las competencias en materia de ordenación de pagos.

Siguiendo lo previsto en el art. 29 del R.D. 2188/1995 y en el art. 14 de la LO 2/2012, podemos decir que la actuación interventora en esta fase, tendrá por objeto comprobar:

- Que el acuerdo relativo a las órdenes de pago se dictan por órgano competente, es decir, en nuestro ámbito por el Presidente o quien ostente estas facultades por delegación.
- Que se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación. Este ajuste se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y del acto de intervención.
- Que se acomodan al plan de disposición de fondos aprobado, que contemplará la prioridad absoluta del pago de los intereses y la amortización del capital de la deuda pública (cuyos créditos, además, se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos, sin que puedan ser objeto de enmienda o modificación mientras se ajusten a las condiciones legalmente pactadas).
- En los supuestos de existencia de retenciones judiciales o compensaciones de deudas del acreedor, las correspondientes minoraciones en el pago se acreditarán mediante los acuerdos correspondientes y la intervención formal de la ordenación del pago alcanzará también a los mismos.

El acto administrativo de la ordenación se materializará normalmente en relaciones de órdenes de pago que recogerán, como mínimo y para cada una de las obligaciones en ellas incluidas, sus importes bruto y líquido, la identificación del acreedor y la aplicación o aplicaciones presupuestarias a que deban imputarse las operaciones. La ordenación del pago puede efectuarse también individualmente respecto de obligaciones específicas y concretas (art. 66 del R.D. 500/1990).

Si la Intervención considerase que las órdenes de pago cumplen los requisitos legales, hará constar su conformidad mediante diligencia firmada en la correspondiente orden. Cuando no se cumplan dichos requisitos, la Intervención formulará reparo motivado y escrito, que suspenderá –en este caso sí-, hasta que sea solventado, la tramitación de la orden de pago (art. 30 del R.D. 2188/1995).

Los contratistas pueden **ceder** conforme a Derecho los derechos de cobro que tengan frente a la Administración (art. 218 TRLCSP) y para que dicha cesión tenga

plena efectividad se requiere la notificación fehaciente de la misma. Una vez que la Administración tenga conocimiento del acuerdo de cesión la orden de pago debe expedirse a favor del cesionario, si bien antes de dicho conocimiento los pagos realizados directamente al contratista surten efectos liberatorios. En caso de concurso del contratista cedente, si se cumplen los requisitos señalados en el art. 218.4 TRLCSP, no se producirá la nulidad de la cesión realizada a no ser que la cesión esté afectada por acciones de reintegración, derivadas de cesiones a favor de personas especialmente relacionadas con el concursado en los dos años anteriores a la declaración del concurso (art. 71 en relación con el art. 93.3 de la Ley 22/2003).

La cesión puede hacerse por cualquiera de las formas admitidas en Derecho, si bien ha de permitir su constancia y la fecha en la que se produce. Puede también realizarse a través de documento público.

Señala el Informe de la JCCAE 63/96 que el crédito puede ser cedido desde el momento mismo de su existencia, esto es, desde el momento de su expedición, lo que no obsta para que deban cumplirse los trámites posteriores de aprobación de las certificaciones de obra; para que la cesión tenga efecto, la ley sólo exige su notificación fehaciente, no la conformidad o aprobación por parte de la Administración. Se señala igualmente en este informe que, aunque no exista norma expresa que lo imponga, parece lógico que, en su caso, se deje constancia en la toma de razón del endoso de la circunstancia de que la certificación no ha sido aún aprobada o, en su caso, de que la misma ha sido embargada.

En cuanto al contrato de factoring, ante la imposibilidad de ceder íntegra y anticipadamente todos los derechos de cobro que se deriven de un contrato, puede aceptarse como un contrato base y exigirse posteriormente la cesión de cada una de las certificaciones de obra o facturas. En este sentido el Informe 11/05 de la JCCAE, reiterando su Informe 7/04 (emitido precisamente a solicitud del Presidente de la Sociedad Española de Factoring), niega la posibilidad de cesión de créditos futuros, a pesar de la reforma del artículo 100 del TRLCAP introducida por la Ley 44/2002, pues a tenor del artículo 100. 1 se requiere que el derecho de cobro exista, lo que exige que la prestación se haya realizado total o parcialmente, que haya sido recibida de conformidad por el órgano de contratación, así como la inexcusable notificación fehaciente de la cesión. GARCÍA-VILLARRUBIA y VÉLEZ FRAGA en cambio mantienen⁷⁴ que la postura de la JCCAE es excesivamente formalista. Una interpretación sistemática del artículo 100 de la LCSP (actual art. 218 TRLCSP), en particular a raíz de la Ley 44/2002⁷⁵, “proporcionan argumentos materiales que prestan adecuada cobertura jurídica a la cesión de créditos futuros frente a la Administración”.

El Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, de fecha 22 de abril de 1998, (ref.: AEH -Tesoro 1/98) es sumamente clarificador respecto a las cesiones y también analiza los requisitos de la cesión y el régimen tributario aplicable.

Conforme al dictamen anterior, deberá constatarse:

⁷⁴ GARCÍA-VILLARRUBIA, M y VÉLEZ FRAGA, M. (2005). La cesión de créditos futuros frente a la administración según la última reforma del artículo 100 de la Ley de contratos de las administraciones públicas. *Actualidad Jurídica Uría-Menéndez* 12-2005. Consultado el día 9 de marzo de 2014 en <http://www.uria.com/documentos/publicaciones/1472/documento/foro2.pdf?id=2069>

⁷⁵ En cuya exposición de motivos se señala: “El capítulo III persigue mejorar las condiciones de financiación de las PYME. Para ello amplía la posibilidad de que éstas se financien a través del *factoring*, al permitir la cesión en masa de sus carteras frente a las Administraciones públicas”.

- Que se haya notificado la cesión fehacientemente,
- la existencia o realidad de la cesión,
- y las facultades de representación de quien efectúe la notificación en nombre del cedente o del cesionario y,
- además, se deberá acompañar, en su caso, de la documentación prevista en el cuadro siguiente (la Administración puede rechazar las ulteriores cesiones en concordancia con lo dispuesto en el art. 7.1.3 de la Orden PRE/1576/2002, de 19 de junio, por la que se regula el procedimiento para el pago de obligaciones de la Administración General del Estado, si bien hoy el art. 218.3 TRLCSP parece admitir esa posibilidad en el ámbito contractual):

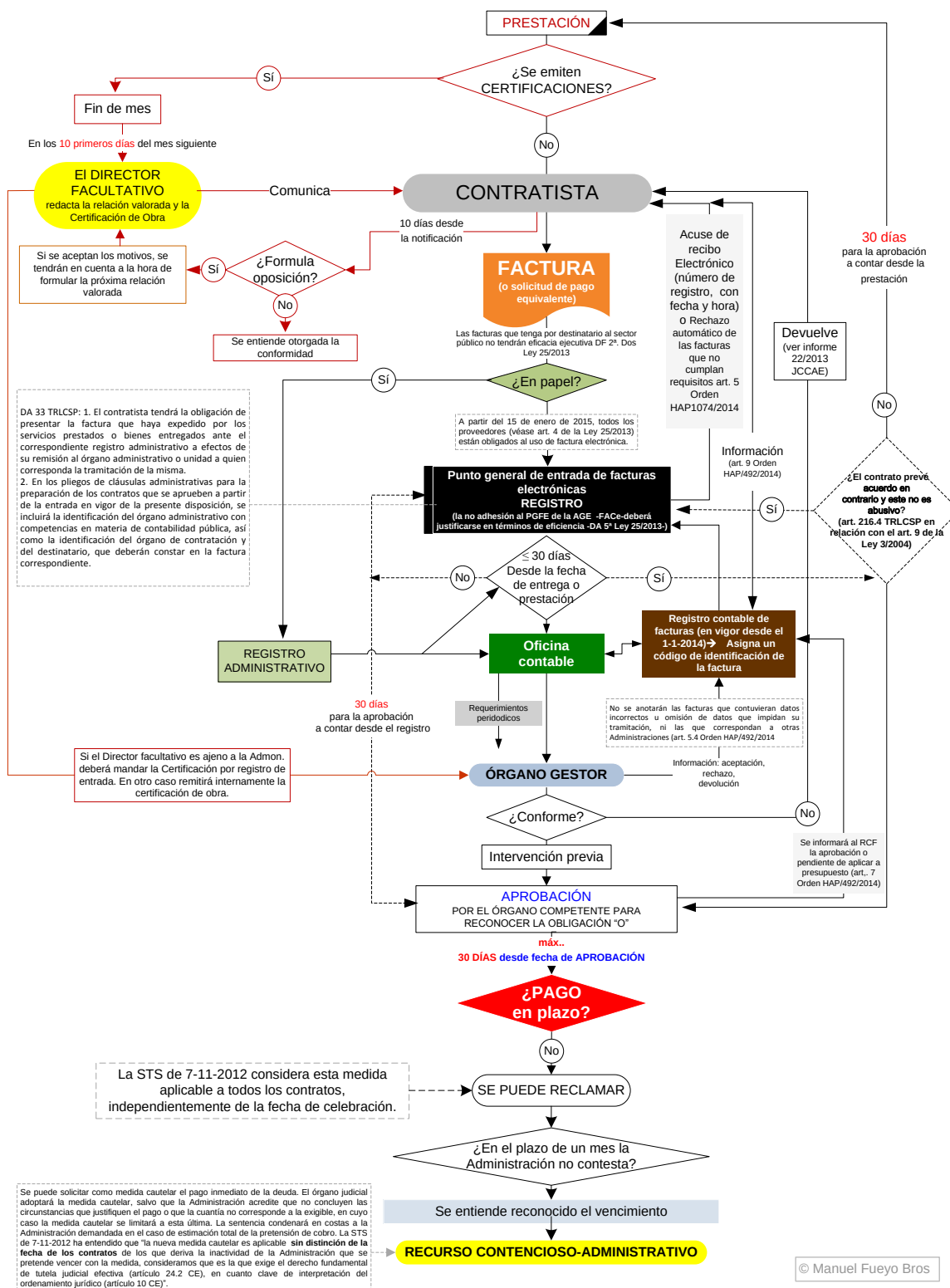
Cuadro 8

DENTRO DE UNA ACTIVIDAD EMPRESARIAL	AL MARGEN DE UNA ACTIVIDAD EMPRESARIAL		
	ONEROSO	GRATUITO	
		PERSONA FÍSICA	PERSONA JURÍDICA
(Este es el caso de la cesión de los derechos de cobro previstos en la TRLCSP -que no exigirán más acreditación-) Sujeto al IVA (pero exento, art. 20, Uno, 18 e) de la LIVA). No sujeto al ITP y AJD	Sujeto al ITP y AJD (transmisiones patrimoniales onerosas, art. 7.1 del TRITP y AJD) → Deberá presentarse el modelo de declaración del impuesto o acreditar su pago o exención (art. 54.1 del TRITP).	Sujeto al impuesto sobre Sucesiones y Donaciones (art. 3.1 LISD) → Se deberá acreditar haber presentado la cesión ante el órgano competente para su liquidación (art. 33 LISD).	La cesión estaría sujeta al Impuesto sobre Sociedades (art. 3.2 de la LISD). → Pero como no hay ninguna previsión en la LIS equivalente a las previstas en los arts. 54 TRITP y 33 LISD, no será necesario acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Fuente: Manuel Fuego Bros en base al Dictamen de la Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 22-04-1998.

Figura 26

PAGO DEL PRECIO (ARTS. 216 y 232 TRLCSP, 147 A 157 DEL RCAP, Ley 25/2013, Orden HAP/492/2014, Orden HAP/1074/2014, Resolución de 25/06/2014, DIRECTIVA 2011/7/UE y DIRECTIVA 2014/55/UE).
Véase también la Circular 1/2015 de la IGAE.



En relación a la reciente obligación de presentar las facturas en formato electrónico véase la Circular 1/2015, de 19 de enero de la IGAE. En esta circular, entre otras cosas, se aclara:

- Que afecta a las facturas en sentido estricto.
- Es aplicable a las facturas que se expidan a partir del 15 de enero de 2015, con independencia de los contratos o relaciones jurídicas de las que traigan causa.
- El incumplimiento de la obligación de expedir y presentar la factura electrónica de acuerdo con lo establecido en la Ley 25/2013 y normas de desarrollo determina que no se considere presentada la factura en “forma” por el correspondiente proveedor, lo que provocará que no se inicie el cómputo del plazo de pago ni el devengo de los intereses.
- La competencia para rechazar las facturas que se expidan y remitan incumpliendo la referida obligación prevista en el artículo 4 de la Ley 25/2013 corresponde, en la fase de aceptación o rechazo de las mismas, al órgano competente para tramitar, si procede, el procedimiento de conformidad a excepción de los supuestos de rechazo automático de la factura electrónica previstos en el artículo 3.5 de la Orden HAP/1074/2014.
- Los órganos o unidades administrativas que tenga atribuida la función de contabilidad únicamente podrán proceder a la no anotación en el registro contable de facturas y devolución de la factura por los motivos expresamente establecidos en el apartado 4 del artículo 5 de la Orden HAP/492/2014, esto es: *“No se anotarán en el registro contable de facturas las que contuvieran datos incorrectos u omisión de datos que impidieran su tramitación, ni las que correspondan a otras Administraciones Públicas, las cuales serán devueltas al registro administrativo de procedencia con expresión de la causa de dicho rechazo”*.
- En los casos en los que las funciones de control, a efectos de la preceptiva intervención previa del expediente de reconocimiento de la obligación del que ha de formar parte dicha factura, y las funciones contables relativas al registro contable de facturas en el que se haya recibido y anotado la correspondiente factura electrónica, se atribuyan al mismo órgano, se entenderá que el expediente está completo cuando en el mismo se incluya la identificación de la factura o facturas que hayan sido conformadas y respecto de las que se propone el reconocimiento de la obligación, mediante la referencia expresa a los códigos de identificación asignados en el registro contable de facturas. Sin embargo, en los supuestos en los que las citadas funciones de control y contables estén atribuidas a órganos diferentes el expediente no se entenderá completo en tanto no se remita al órgano de control con la factura electrónica correspondiente por los sistemas establecidos a tales efectos.

-Fase R (K)

Intervención material del pago

La última fase del procedimiento de ejecución del gasto también se somete a Intervención con la finalidad asegurar la correcta ejecución de las órdenes de pago y la identidad del perceptor y la cuantía del pago.

Siguiendo lo dispuesto en el art. 31 del R.D. 2188/1995, están sometidos a intervención material, la ejecución de órdenes de pago que tengan por objeto:

- Cumplir, directamente, las obligaciones contra la Tesorería.

- Situar fondos a disposición de cajeros facultados legalmente para realizar pagos a los acreedores.
- Instrumentar el movimiento de fondos y valores entre las cuentas de la Tesorería.

Cuando al Intervención encuentre conforme la actuación firmará los documentos que autoricen la salida de los fondos o valores: cheques o transferencia; si no fuera así formulará reparo escrito suficientemente motivado.

Respecto al perceptor se comprobará su legitimidad frente a la Administración y, si se tratase de causahabientes (siempre que se trate de españoles residentes en España⁷⁶), deberán aportar la siguiente documentación⁷⁷:

- Certificado de defunción de los causantes.
- Certificado de últimas voluntades.
- Testamento si se trata de sucesión testada o declaración de herederos abintestato mediante acta notarial o declaración judicial.
- Liquidación del Impuesto sobre sucesiones.
- Su pago se realizará en una cuenta a nombre de la comunidad hereditaria o mediante cheques nominativos y firma de recibí por parte de todos los causahabientes.

En cuanto a la cuenta bancaria señalada por los acreedores para realizar el pago, deberán adoptarse medidas que aseguren que la titularidad de las mismas coincide con la del legítimo acreedor.

Posteriormente se comprobará que las transferencias o cheques han sido cargados contra las cuentas de la entidad.

Lo normal a efectos de realizar los pagos es que estos se realicen a través de una institución financiera o entidades de pago reguladas por la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de Servicios de Pago (BOE 14-12-2009). Esta norma, que traspone la Directiva 2007/64/CE, regula aspectos importantes en relación con la ejecución de las órdenes de pago, fecha valor, gastos⁷⁸, etc.

Por otra parte, la Ley 7/2012, establece una limitación de carácter general en relación a los pagos en efectivo correspondientes a operaciones a partir de 2.500 euros; se excluye de esta limitación a los pagos efectuados cuando ninguno de los intervinientes en la operación actúe en calidad de empresario o profesional, así como a los pagos o ingresos realizados en entidades de crédito. También, se contempla expresamente una regla contra el fraccionamiento de operaciones a efectos del cálculo del límite legalmente establecido. Además, se califica de infracción el incumplimiento de este mandato, teniendo la consideración de sujetos infractores tanto las personas o entidades que paguen como las que reciban total o parcialmente cantidades en efectivo, respondiendo tanto el pagador como el

⁷⁶ Debe tenerse especial diligencia en el caso de no residentes o personas con conexión extranjera.

⁷⁷ Código Civil, Ley del Registro Civil de 8 de junio de 1957, Reglamento Notarial, aprobado por Decreto de 2 de junio de 1944 –Anexo II–, Ley de Enjuiciamiento Civil -Real Decreto de Promulgación de 3 de febrero de 1881, art. 977 y ss. que no han sido derogados por la Disposición Derogatoria única de la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil- y Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones.

⁷⁸ Prevé que en toda prestación de servicios de pago que no incluya una conversión en divisas los gastos serán compartidos entre ordenante y beneficiario. Se trata de la conocida como cláusula “share”, novedosa en nuestro ordenamiento jurídico, ya que hasta el momento los gastos corren íntegramente de cuenta del ordenante. Ello no impedirá, señala la exposición de motivos, que organismos públicos, como la Seguridad Social, puedan establecer convenios con las entidades financieras para que dichas entidades no cobren gasto alguno en determinadas operaciones de pago.

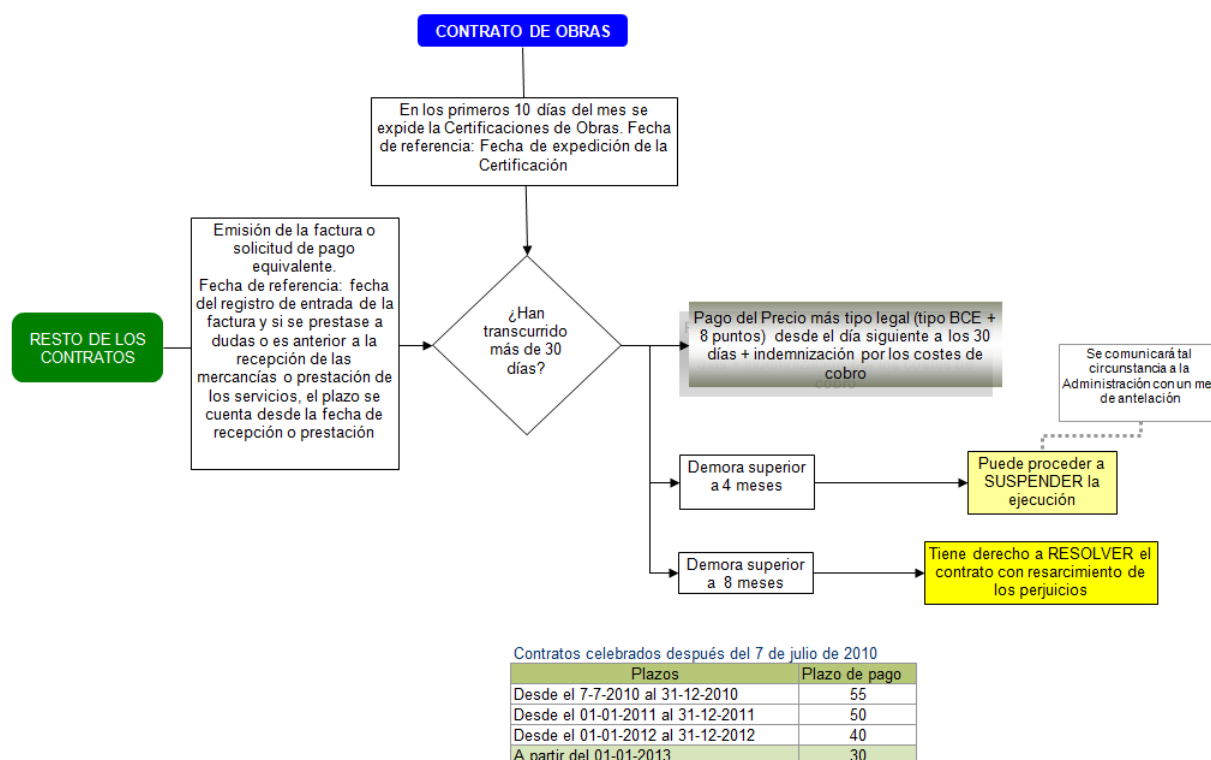
receptor de forma solidaria de la infracción que se cometa y de la sanción que se imponga. La AEAT podrá dirigirse indistintamente contra cualquiera de ellos o contra ambos.

En cualquier caso, es recomendable la restricción máxima o incluso la anulación de los pagos de efectivo.

Debe hacerse hincapié también al exacto cumplimiento del pago dentro de los plazos legales, ya que el incumplimiento de los mismos puede acarrear graves consecuencias y la exigencia de responsabilidad a los causantes.

Figura 27

Efectos del Retraso en el Pago del precio (art. 216 TRLCSP)



© Manuel Fueyo Bros

IV La Revisión de precios

Señalan los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2011, págs. 782-784) que, por efecto de una generalización de los principios propios del contrato de obras, en cuanto que contrato de resultado y a precio alzado, se ha sostenido tradicionalmente que los contratos administrativos se celebran a *riesgo y ventura* del contratista. Esta expresión significaba en sus orígenes tres cosas: que la mayor o menor onerosidad sobrevenida no autoriza al contratista a desligarse del contrato, tampoco le da derecho a pretender una correlativa modificación del precio y los riesgos anteriores al pago debería soportarlos el propio contratista.

Si el contrato de obras alumbró la tesis del “riesgo y ventura”, la concesión de servicios, en una segunda etapa de evolución, introdujo las ideas de contratista-colaborador, mutabilidad del contrato y mantenimiento de la ecuación financiera y

todo ello debido a la primacía en este tipo de contratos de un principio que tiende al mantenimiento de la prestación del servicio público. La idea del equilibrio financiero fue alumbrada por Consejo de Estado francés, que desde principios del siglo XIX ha puesto a punto una serie de técnicas luego recibidas por el legislador español: “*ius variandi*”, “*factum principis*”, riesgo imprevisible y la revisión de precios.

En 1917 debido a la Primera Guerra Mundial se produce un aumento importantísimo en los precios de los materiales de construcción lo que llevó a dificultar en extremo la ejecución de las obras en marcha. Rescindir los contratos por incumplimiento del contratista hubiese causado un grave e inútil perjuicio, pues las nuevas licitaciones hubieran debido convocarse a los precios del momento: Ante estas circunstancias el Real Decreto de 31 de marzo de 1917 permitió la revisión de precios como un mal menor tendente a normalizar la grave perturbación económica producida en la ejecución de obras públicas. Este sistema de revisión se ha consolidado a través de diferentes normas posteriores. Bajo esta normativa la revisión era aceptada siempre que se pactara por las partes del contrato: resultaba pues *ex contractu* y no *ex lege*.

La Ley de Contratos de 1995 rectificó el planteamiento originario, postura ratificada luego en la ley actualmente vigente, en el sentido aceptar la revisión de precios para todos los contratos regulados en ella (con algunas excepciones) siempre que se diesen las circunstancias que la propia Ley establece, situación que se verá profundamente alterada cuando despliegue sus efectos la Ley 2/2015.

Ante esta situación transitoria, procede hacer referencia a la legislación actualmente vigente, avanzando, no obstante, el escenario futuro, a tenor del texto aprobado. Además el régimen anterior desplegará su influencia durante un tiempo sobre los contratos celebrados con anterioridad a la aprobación de la Ley 2/2015.

IV.A) Situación actual

La revisión de precios es una técnica de mantenimiento del equilibrio financiero del contrato que se encuentra actualmente regulada en los arts. 89 a 94 del TRLCSP y que tiene por finalidad limitar los efectos para el contratista derivados de la aplicación del principio del riesgo y ventura, que rige con carácter general en la contratación administrativa. Sin olvidar que la revisión puede operar tanto en beneficio tanto del contratista como de la Administración, como es probable que ocurra en el momento presente.

De conformidad con el artículo 89 del TRLCSP, para que pueda funcionar la revisión de precios se requiere:

1. Que no se trate de contratos cuyo pago se concierte mediante el sistema de arrendamiento financiero, arrendamiento con opción de compra o contratos menores.
2. Que no se haya excluido la revisión mediante resolución motivada.
3. Que se haya ejecutado al menos el 20 % de su importe y hubiese transcurrido un año desde su formalización. En consecuencia, el primer 20 % ejecutado y el primer año de ejecución, a contar desde la formalización⁷⁹, quedan excluidos de la revisión. En el caso de contratos de prestación de servicios solo es necesario que haya transcurrido el primer año.

⁷⁹ En la LCSP este primer año era desde la adjudicación

4. El pliego de cláusulas administrativas o el contrato deberá detallar, en su caso, la fórmula o sistema de revisión.

La revisión de precios supone utilizar un coeficiente de revisión sobre los importes líquidos que tengan derecho al mismo.

Este coeficiente puede venir determinado por un índice oficial (que pone de manifiesto una variación entre dos momentos de tiempo) o por una fórmula polinómica aprobada por la Administración en la que se pondera, a través de una combinación de índices, la evolución de los costes de los elementos empleados para la ejecución de las obras.

En efecto, las fórmulas-tipo generales de revisión de precios son fórmulas polinómicas que pretenden mostrar, en términos generales, cual es la estructura de costes de un determinado proceso y su evolución a lo largo del periodo de ejecución.

Véanos un ejemplo de fórmula:

621 Playas artificiales con espigones de bloques.

$$K_t = 0,26 \frac{C_t}{C_o} + 0,09 \frac{E_t}{E_o} + 0,19 \frac{R_t}{R_o} + 0,46$$

Tal que:

K_t = Coeficiente de actualización

C= Cemento

E= Energía

R=Áridos y Rocas

o=momento de inicio del cálculo –normalmente la adjudicación–

t = momento en el que se realiza la valoración

Pues bien, la fórmula polinómica 621, aplicable a obras en playas artificiales con espigones de bloques, nos está indicando que en este tipo de obras, en general, y en términos porcentuales, el cemento tiene un peso económico del 26 % ; la energía representa el 9 % ; los áridos y rocas significan el 19 % ; y el resto, es decir un 46 % de los costes, se corresponde con gastos invariables (mano de obra, gastos estructurales, el beneficio industrial y los costes correspondientes a elementos no básicos) que el legislador entiende no deben verse afectados por alteraciones en los precios, por eso se considera una constante, en este caso el 46 % ⁸⁰.

Los distintos cocientes permiten ver la evolución de cada precio con respecto al momento de origen (normalmente la fecha de adjudicación). Son números índices que reflejan los cambios que tienen lugar en una determinada variable a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, si el cemento (C) tenía en el momento de la adjudicación (C_o) un precio de 100 y en el momento de la revisión (C_t) su precio es de 112, tendríamos:

$$\frac{C_t}{C_o} = \frac{112}{100} = 1,12$$

⁸⁰ Como se ve la suma de dichos porcentajes da 100.

En el caso de los contratos de obras estas fórmulas polinómicas se establecen legalmente (en la actualidad se contienen en el RD 1359/2011 y anteriormente en el RD 3650/1970), por lo que son de uso obligatorio, debiendo elegir la más adecuada al tipo de obra a ejecutar. Corresponde al autor del proyecto proponer, a través de la memoria y habida cuenta de las características de la obra, la fórmula polinómica que considere más adecuada de entre las fórmulas tipo (art. 104.1 RLCAP).

En el resto de los casos, la revisión de precios se llevará a cabo mediante la aplicación de índices oficiales atendiendo a la naturaleza de cada contrato.

A este respecto el vigente art. 90.3 del TRLCSP señala que cuando se utilice el IPC o cualquiera de los grupos, subgrupos, clases o subclases que en él se integran, la revisión no podrá superar el 85 % de la variación experimentada por el índice adoptado. Ahora bien, la DF 88ª de la Ley 22/2013, de Presupuestos Generales del Estado para 2014 prohibió, para los casos en los que no sean aplicables el sistema de fórmulas, la utilización de cualquier tipo de índice general de precios o fórmula que lo contenga y, en el supuesto de que proceda la revisión deberá reflejar la evolución de los costes; a estos efectos, se entiende por índice general de precios cualquier índice de precios directamente disponible al público que esté construido a partir de otros índices disponibles al público. No tendrán esta consideración los índices de precios referidos a agrupaciones de bienes o servicios suficientemente homogéneos que sean habitualmente asimilables entre sí en su utilización en las actividades productivas, cuando no se encuentren disponibles para su utilización pública precios específicos a subíndices más detallados. Sobre este particular, el informe de la JCCAE 1/2014 ha entendido derogado tanto el art. 90.3⁸¹ como el 91.1 del TRLCSP.

La DT Segunda del Real Decreto 1359/2011 señala que, dado que las formulas actuales contienen materiales nuevos no incluidos en las fórmulas anteriores, si a la entrada en vigor del presente real decreto no se dispusiera de las series estadísticas⁸² de precios necesarias para la elaboración de los índices de precios de alguno de los materiales básicos incluidos en la relación aprobada en el artículo 1, hasta que se disponga de dichas series se utilizará en su sustitución la del Índice de Precios Industriales elaborada y publicada por el Instituto Nacional de Estadística. Ahora bien la DT Única apartado 3 de la Ley 2/2015 señala: “Por lo que se refiere a los valores monetarios en cuya determinación interviene el sector público distintos a los referidos en los apartados anteriores, los regímenes de revisión periódica y predeterminada aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley mantendrán su vigencia hasta la entrada en vigor del real decreto referido en el artículo 4 de la misma, si bien en las fórmulas las referencias a las variaciones de índices generales, tales como Índice de Precios de Consumo o el Índice de Precios Industriales, deberán sustituirse por el valor cero” .

Sobre la posibilidad de aplicar las fórmulas-tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras a otro tipo de contratos diferentes como los contratos de servicios, el informe de la JCCAE 31/02 rechaza esa posibilidad.

⁸¹ El citado informe considera primero modificado este artículo y tan solo nueve líneas más abajo lo considera también derogado.

⁸² En estos momentos los últimos precios son los de diciembre de 2012, publicados el 29 de septiembre de 2014.

Y sobre la eventualidad de que el contratista pudiera renunciar a la revisión de precios, el Tribunal de recursos contractuales de Castilla-León (resolución 18/2012) ha señalado que el derecho a la revisión de precios surge del pacto (*pacta sunt servanda*) y no de la ley, por ello resulta admisible que el licitador en su oferta ofrezca una mejora que reduzca, o llegue a excluir incluso, la aplicación del sistema de revisión de precios previsto en los PCAP, todo ello sobre la base del principio de libertad de pactos.

Dicho esto, no debemos olvidar como ya se ha señalado, que desde 1995 la revisión de precios ha perdido el carácter *ex contractu* para convertirse en una obligación *ex lege*. En consecuencia, creemos que la resolución 18/2012 del Tribunal de recursos contractuales de Castilla-León incurre en dos importantes errores:

1. Parte de una premisa que no es cierta y que consiste en considerar que la revisión de precios se acepta expresamente en el art. 150 como un posible criterio de adjudicación:

“Dentro de la enumeración enunciativa de los criterios de valoración de las ofertas que realiza el artículo 150 del TRLCSP se incluye la revisión de precios. El apartado 1 del precepto dispone que “Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, *la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio*, (...)”

Hemos visto como el fundamento del sistema de revisión de precios no es otro que el restablecimiento del equilibrio económico del contrato cuando este se rompe como consecuencia de una alteración de los costes que soporta el contratista debido al alza de los precios de los materiales que utiliza. El sistema en fin trata de limitar los efectos que se derivan para el contratista del principio del riesgo y ventura que rige con carácter general en la contratación administrativa.

Adviértase, en cambio, que el artículo 150 hace referencia a “*la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio*”. Revisión de las retribuciones que nada tienen que ver con el incremento de los precios sino con la utilización de la obra o servicio. Se trata no de la revisión de precios objeto de nuestro análisis sino de la fórmula que permite revisar la retribución de los contratistas exclusivamente en el caso de concesiones de obras o de servicios públicos derivadas de la mayor o menor utilización de los mismos.

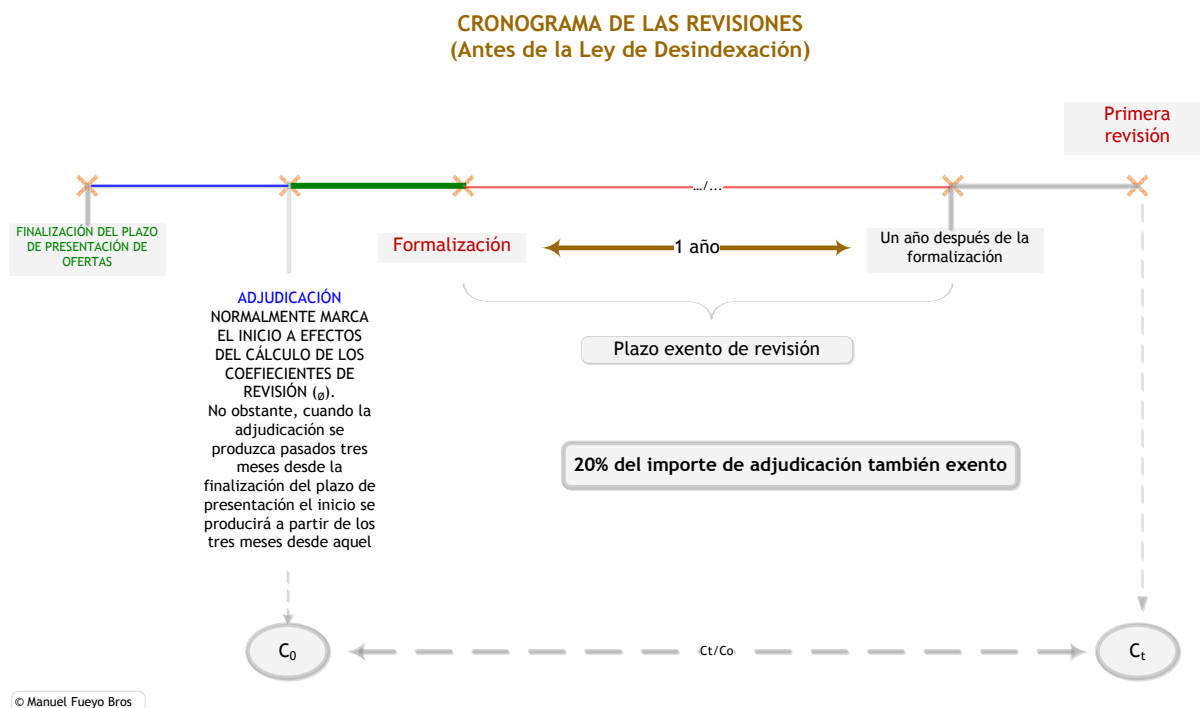
2. En segundo lugar, el Tribunal de recursos de Castilla-León, sobre la base de sentencias anteriores a 1995, da por sentado la aplicación del principio *ex contractu*, cuando desde la ya lejana aprobación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 1995 la revisión opera *ex lege* y resulta por ello indisponible para las partes.

En este sentido el informe 12/10 de la Abogacía del Estado considera que se puede definir la revisión de precios, siguiendo la doctrina de la propia JCCA (Informe 20/2002), como una cláusula de estabilización de las llamadas de índice, que, salvo que se hubiese previsto su exclusión en los pliegos o en el contrato, opera de forma imperativa y que, atendiendo a la evolución futura de los costes estimados en un momento precedente, permite, mediante su aplicación, mantener el equilibrio económico del contrato durante el periodo de ejecución del mismo, protegiendo

contra la pérdida del poder adquisitivo de la moneda y permitiendo a las partes contratantes adecuarse a las oscilaciones de precios experimentadas por los materiales y la mano de obra (sic). También se señala en el informe citado que: “En cuanto a su naturaleza jurídica, la JCCA, en su informe 15/1984, de 13 de junio, señala que la obligación de pago de las revisiones de precios se configura como una obligación accesoria de la principal de pago de la obra ejecutada, por lo que quedará extinguida al extinguirse por el pago la obligación de abono del precio contractual cuando éste se recibe por el contratista sin haber reclamado previamente el cobro de la revisión, ni hacer reserva de ello en el momento mismo de percibir el importe de la obligación principal o el último plazo”.

Una vez transcurrido el primer año desde la formalización y, además, ejecutado el primer 20 % del precio de adjudicación, comienza el derecho a la revisión, que se calculará en cada momento con respecto a los precios existentes en el momento de la adjudicación, siempre que la adjudicación se produzca en el plazo de 3 meses desde la finalización del plazo de presentación o respecto a la fecha en la que termine dicho plazo de tres meses si la adjudicación se produce con posterioridad.

Figura 28



En relación al importe sobre el que se aplica, insistimos siempre que se den las circunstancias exigidas, los importes objeto de revisión serán los correspondientes al 80 % restante. Si en el primer año se hubiese ejecutado un porcentaje mayor (por ejemplo un 35 %), los importes revisables serán los correspondientes a la obra no ejecutada durante ese primer año (el 65 % restante); mas, si transcurre ese primer año y no se hubiese ejecutado el 20 % del presupuesto del contrato será objeto de revisión el 80 % restante a partir de la fecha en que se alcance el 20 %.

El artículo 92 dispone que el resultado de aplicar las ponderaciones a los índices de las fórmulas proporcionará un coeficiente que se aplicará a los “importes líquidos” que tengan derecho a revisión. Por importe líquido el informe de la JCCAE 10/09

entiende, en primer lugar, que está claro que se trata del coste de la ejecución de la prestación en que consiste el objeto del contrato. Luego se pregunta: ¿este importe se refiere exclusivamente al coste material de la ejecución, es decir, tomando en consideración tan sólo los factores que intervienen directamente en su ejecución, o, por el contrario, debe entenderse por coste líquido el que considera también los gastos generales o de estructura? Y a esa pregunta responde: “Para el cálculo del precio a satisfacer al contratista en los contratos de obras, cuando proceda la aplicación de la revisión de precios, deberán tomarse en consideración, además del coste de ejecución material de la misma reducido en el porcentaje de baja, los conceptos previstos en el artículo 131.1 del RLCAP. Sobre estas cantidades líquidas se aplicarán las fórmulas de revisión que correspondan”⁸³.

Pues bien usando las más elementales reglas de la aritmética eso es lo mismo que decir presupuesto base de licitación al que se le aplica la baja de adjudicación (ejemplo 30 %).

Cuadro 9

Conceptos	Importes en miles de unidades	Importes en miles de unidades	Conceptos
Precio de ejecución Material	100	70	Precio de ejecución material con la baja
Gastos Generales 13 %	13	9,1	13 % Gastos Generales
Beneficio industrial 6 %	6	4,2	6 % Beneficio industrial
Presupuesto Base de licitación	119		
Baja	30 %		
Importe de adjudicación	83,3	83,3	Importe de adjudicación

De este importe de adjudicación un 20 %, esto es 16,66 miles de euros, no serían en ningún caso revisables y 66,64 miles de euros (el 80 % restante) sí que se someterían a revisión, mediante la aplicación de los coeficientes correspondientes.

El importe de las revisiones que procedan se hará efectivo, de oficio, mediante el abono o descuento correspondiente en las certificaciones o pagos parciales o, excepcionalmente, cuando no hayan podido incluirse en las certificaciones o pagos parciales, en la liquidación del contrato (art. 94 TRLCSP).

Sobre ese importe líquido aplicaremos el coeficiente de revisión y obtendremos la cantidad a pagar o a descontar.

A tal efecto hemos desarrollado una calculadora que simplifica los cálculos.

⁸³ No hacemos referencia aquí al informe de la Abogacía del Estado 12/10, antes citado, pues es absolutamente contradictorio, aunque acabe concluyendo lo mismo que la JCCAE.

Cuadro 10

REVISIÓN PRECIOS
(R.D. 1359/2011)

Expediente número:

Contrato:

Cláusula de Revisión:

Fecha de Adjudicación:

Fecha de Formalización:

Selector de Fechas

Fecha Origen (0) dic-11

Fecha Fin (1) dic-12

Variación (-,0/1,-): (A)=relación entre los precios en dos momentos

	ALUMINO	BRONCEOS	CEMENTO	ENERGÍA	FOCOS Y LUM.	CERÁMICOS	MADERA	PLASTICOS	PLASTICOS	QUÍMICOS	REPOS Y RECAL.	STENBÉRICOS	ELECTRÓNICOS	COBRE	VINO	EXPLOSIVOS
	A	B	C	E	F	L	M	O	P	Q	R	S	T	U	V	X
	783,70	5.581,20	1.605,90	3.407,80	107,79	1.422,50	1.744,20	107,79	107,79	107,79	107,79	1.176,50	107,79	2.198,80	107,79	107,79
	726,90	5.465,80	1.630,70	3.450,20	111,31	1.423,00	1.751,20	111,31	111,31	111,31	111,31	1.107,00	111,31	2.377,60	111,31	111,31
	0,93	0,98	1,02	1,01	1,03	1,00	1,00	1,03	1,03	1,03	1,03	0,94	1,03	1,08	1,03	1,03

SELECCIÓN DE FÓRMULAS

Concepto		(B)= Coeficientes de las fórmulas																TF	Comprobación
		A	B	C	E	F	L	M	O	P	Q	R	S	T	U	V	X		
561	OOHH TIPO INSTALACIONES Y CONDUCCIONES DE ABASTECIMIENTO Y SANEAMIENTO			0,10	0,05					0,02		0,08	0,28	0,01				0,46	1,00
	C=(A)*(B)			0,102	0,051					0,021		0,083	0,263	0,010				0,460	

Resultado: **K_r = 0,9892**

29 de enero de 2015

E/LA Jefe/a del Servicio de.....

Fdo.:

XXXXXXXXX 29 de enero de 2015

Intervido y Conforme,

El Interventor.

Fdo.:

Continuando con el ejemplo anterior, sabemos que 66.640 unidades tienen derecho a revisión: la cantidad a pagar o descontar sería la siguiente:

Conceptos	Importes en miles de euros	Importes en miles de euros	Conceptos
Precio de ejecución Material	100	70	Precio de ejecución material con la baja
Gastos Generales	13	9,1	Gastos Generales
Beneficio industrial	6	4,2	Beneficio industrial
Presupuesto Base de licitación	119		
Baja	30%		
Importe de adjudicación en miles	83,3	83,3	Importe de adjudicación en miles
Importe de adjudicación en euros		83.300,00	
Exento de revisión (20%) en euros		16.660,00	
Importe sujeto a revisión en euros		66.640,00	
	Kt	0,9892	
	Importe a abonar	65.921,35	
Descuento por revisión de precios		718,65	

Cuando la cláusula de revisión se aplique sobre períodos de tiempo en los que el contratista hubiese incurrido en mora y sin perjuicio de las penalidades procedentes, los índices de precios que habrán de ser tenidos en cuenta serán aquellos que hubiesen correspondido a las fechas establecidas en el contrato para la realización de la prestación en plazo, salvo que los correspondientes al período real de ejecución produzcan un coeficiente inferior, en cuyo caso se aplicarán estos últimos (art. 93 TRLCSP).

El art. 105 del RLCAP establece la forma de proceder con objeto de proveer la cobertura financiera necesaria para atender las obligaciones derivadas de los abonos por revisión de precios de los contratos con derecho a ella.

$$K'_t = K_t \times \left[1 + (0,75 \times n) \times \frac{\hat{I}IPC}{12} \right]$$

Siendo:

K'_t = Coeficiente de actualización para la parte de la anualidad objeto de la previsión.

K_t = Coeficiente de revisión, según la fórmula aplicable al contrato, en el mes que se procede a realizar la previsión, aunque la revisión no procediera por no haberse ejecutado el 20 por 100 del presupuesto o no hubiera transcurrido un año desde la fecha de la adjudicación del contrato.

n = Número de meses dentro de la anualidad en las que procede la revisión.

$\hat{IPC}$ = Variación en tanto por uno del índice general de precios al consumo previsto para los doce meses siguientes.

La previsión del presupuesto de revisión de precios para cada anualidad se obtendrá aplicando el coeficiente K'_{t-1} a la previsión del importe líquido de las relaciones valoradas con derecho a revisión que se prevea cursar en dicho ejercicio presupuestario.

No procederá la tramitación del presupuesto adicional por revisión de precios en el caso de que el valor obtenido de K'_{t-1} fuera menor que la unidad.

Supongamos aplicable el coeficiente que aparece en la figura de la página anterior, que el IPC en tanto por uno para los doce meses siguientes es del 0,03; que el número de meses con derecho a revisión es de 9 y que el importe con derecho a revisión en función de la anualidad en concordancia con el plan de la obra es de 2.500.000.

$$K_t = 0,9892$$

$$\hat{IPC} = 0,03$$

$$n = 9$$

$$k'_t = k_t \times \left[1 + (0,75 \times n) \times \frac{\hat{IPC}}{12} \right] = 0,9892 \times \left[1 + (0,75 \times 9) \times \frac{0,03}{12} \right] = 1,0059$$

$$K'_{t-1} = 1,0059 - 1 = 0,0059$$

$$\rightarrow 2.500.000 \times 0,0059 = 14.731,87$$

Es decir, que la retención adicional de crédito para atender el mayor gasto como consecuencia de la revisión es de 14.731,87 euros.

En el apartado 4 del citado artículo 105 RLCAP se establece el modo de realizar el cálculo del presupuesto adicional para el resto de los contratos: “En los restantes contratos, para el cálculo del presupuesto adicional por revisión de precios de cada anualidad, deberá tenerse en cuenta en concepto de previsión el importe líquido por revisión de precios de la prestación pendiente de ejecutar estimada de acuerdo con la previsión de los correspondientes índices oficiales de precios que resulten de aplicación, según se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares.”

Vamos a seguir sustancialmente el ejemplo que aparece en el documento: “Práctica sobre la tramitación de los expedientes de gasto correspondientes al presupuesto adicional por revisión de precios” de la Comunidad de Madrid.

Objeto del contrato: “Contrato de servicios: Vigilancia Edificio”.

Plazo de ejecución: 24 meses (1 de marzo de 2011 hasta 28 de febrero de 2013)

Fecha de adjudicación: 1 de febrero de 2011

Precio de adjudicación: 484.000 € (IVA incluido) = 400.000 + 84.000

Previsión del índice oficial de precios para los años 2012 y 2013: 2 %

Fórmula de revisión de precios según el PCAP: variación IPC mensual.

Distribución de anualidades:

Cuadro 11

	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Anualidades sin IVA	166.666,67	200.000	33.333,33

El uno de marzo de 2012 ya habría transcurrido un año de ejecución y se habría ejecutado el 20 % de su importe. El periodo, por tanto, pendiente de ejecutar con derecho a revisión en 2012 sería de 10 meses.

$$K_t = \frac{0,02 \cdot 10}{12} = 0,0167$$

Siendo la cantidad con derecho a revisión en 2012:

$$\frac{200.000 \cdot 10}{12} = 166.666,67$$

El expediente de gasto adicional por la revisión de precios en 2012 debería ser por:

$$166.666,67 \times 0,0167 = 2.777,78$$

Para el año 2013, como los precios del contrato están referidos a 2011 hay que hacer una doble actualización: la del año 2012, y como conocemos el IPC real aplicamos este: 0,3 % ; en este caso se estimaba para 2013 un incremento del 0,5 % .

$$1^{\circ} (2012). - 33.333,33 \times 0,003 = 100 \Rightarrow 33.333,33 + 100 = 33.433,33$$

$$2^{\circ} (2013). - 33.433,33 \times (0,005) = 167,17 \Rightarrow 33.433,33 + 167,17 = 33.600,50$$

En definitiva el expediente de gasto adicional por la revisión de precios en 2013 sería de 267,17 euros (33.600,50-33.333,33).

Siguiendo el manual antes reseñado de la Comunidad de Madrid la fiscalización del expediente de gasto adicional por revisión de precios (en fase AD) versará sobre los siguientes aspectos y comprobaciones:

- Memoria jurídica y económica del órgano de contratación, suscrita por el responsable del programa, en la que se justifiquen los supuestos jurídicos del contrato en cuanto a la procedencia o no de la revisión de precios, fórmula de revisión existente en los PCAP, índices publicados y previsiones, fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, fecha de adjudicación y detalle de los cálculos justificativos del gasto propuesto.
- Expediente de contratación completo, al objeto de verificar por la Intervención los anteriores extremos.
- Anexo X 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

- d. La propuesta de gasto (AD) se imputará al mismo concepto presupuestario que el contrato principal.
- e. El gasto se propone por el órgano competente y en las cuantías resultantes de aplicar los cálculos aritméticos, conforme a los procedimientos establecidos en el artículo 105 del Reglamento.

También señala que debe tenerse presente que el requisito reglamentario que obliga a tramitar el expediente adicional por revisión de precios no deja de ser una previsión, por ello, a lo largo del ejercicio presupuestario, los órganos de contratación podrán tramitar además expedientes adicionales que tengan por objeto la adecuación del importe de revisión calculado, por desviaciones respecto de la previsión inicial, aunque deberá justificarse en cada caso las causas de la desviación en la Memoria económica del expediente.

IV.B) Situación futura

Recientemente se ha aprobado la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de Desindexación de la Economía Española (BOE 31/03/2015), ley que deroga varios artículos del TRLCSP y regresa a un sistema de revisión excepcional cuya aceptación depende de su justificación en el expediente y de la existencia de los requisitos legalmente exigidos. Ello no obstante para su vigencia definitiva debe aprobarse aún el desarrollo reglamentario previsto en su artículo 4.

Pues bien, en la exposición de motivos de la reseñada Ley se señala:

“La indexación es una práctica que permite modificar los valores monetarios de las variables económicas, de acuerdo con la variación de un índice de precios a lo largo de un período. La indexación con base en índices generales, como el Índice de Precios de Consumo (IPC), aunque es una convención ampliamente extendida, no necesariamente está justificada, ni produce beneficios para el conjunto de una economía desarrollada como la española.

La práctica indexadora tiende a ser más generalizada en economías donde la inestabilidad macroeconómica, en particular una elevada inflación, erosiona el poder adquisitivo de los valores monetarios, de forma que se recurre a referenciar la evolución en el tiempo de tales valores a índices de precios como mecanismo de defensa.

Sin embargo, tal mecanismo **genera efectos perversos**. La indexación está en el **origen de los denominados «efectos de segunda ronda»**. Cuando el precio de un bien o servicio aumenta, los índices de precios como el IPC suben, y esto supone un aumento automático en el precio de otros bienes simplemente porque están indexados a este índice. Ocurre así que un aumento del precio del petróleo o de un alimento encarece, debido a su impacto en el IPC, el precio de bienes cuyos costes de producción no tienen una conexión directa con esos dos bienes.

La indexación, por tanto, tiende a generar una inflación más elevada y favorece su persistencia en el tiempo, aun cuando desaparece la causa inicial que generó el incremento de precios. Una inflación elevada y persistente genera costes económicos: entre otros, desvirtúa la información que deben transmitir los precios, dificulta la concertación de contratos a largo plazo y deteriora la competitividad.

...

Así lo entendieron los agentes sociales en el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, en el que renuncian explícitamente a una revisión directa de los salarios conforme al IPC general con el fin de que la moderación de rentas salariales permita facilitar el crecimiento y la creación de empleo. En dicho acuerdo se reconoce que uno de los objetivos principales para propiciar la reactivación es mejorar la cuota de mercado interna y externa de los bienes y servicios españoles. Para ello, es imprescindible conseguir una contención de los precios españoles de forma que observen una tasa anual de crecimiento inferior a la media de la Unión Europea (UE), donde se dirigen las dos terceras partes de las transacciones comerciales”.

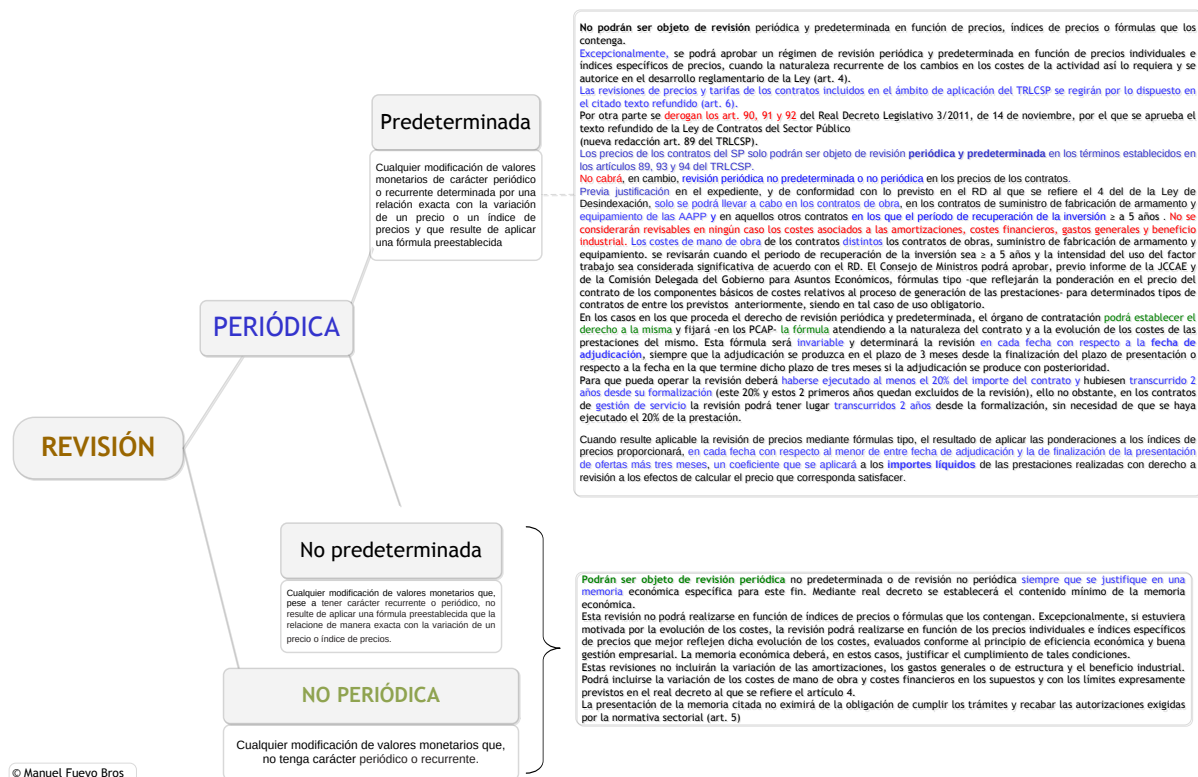
En lo que ahora nos interesa, esta norma reformula por completo el artículo 89 y deroga los actuales artículos 90, 91 y 92, todos ellos del TRLCSP y también la D.A. 88ª de la Ley 22/2013.

Por lo demás se declara de aplicación obligatoria en el sector público y potestativa (indicativa dice) a los contratos entre privados.

Distingue entre revisiones periódicas (predeterminadas o no) y revisiones no periódicas.

Figura 29

LEY 2/2015 DE DESINDEXACIÓN DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA



En el ámbito del sector público los valores monetarios no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada si bien excepcionalmente sí que la acepta en los

estrictos términos establecidos en los artículos 89, 93 y 94 del TRLCSP. No cabrá, en cambio, revisión periódica no predeterminada o no periódica en los precios de los contratos públicos.

Conforme a la nueva redacción del art. 89 del TRLCSP, previa justificación en el expediente, y de conformidad con lo previsto en el real decreto al que se refiere el 4 del de la Ley de Desindexación, solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las AAPP y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión iguale o supere los 5 años. No se considerarán revisables en ningún caso los costes asociados a las amortizaciones, costes financieros, gastos generales y beneficio industrial. Los costes de mano de obra de los contratos distintos los contratos de obras, suministro de fabricación de armamento y equipamiento se revisarán cuando el periodo de recuperación de la inversión sea $\geq$ a 5 años y la intensidad del uso del factor trabajo sea considerada significativa de acuerdo con el RD.

El Consejo de Ministros podrá aprobar, previo informe de la JCCAE y de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, fórmulas tipo -que reflejarán la ponderación en el precio del contrato de los componentes básicos de costes relativos al proceso de generación de las prestaciones para determinados tipos de contratos de entre los previstos anteriormente, siendo en tal caso de uso obligatorio (mantiene su vigencia, al menos de momento, el RD 1359/2011).

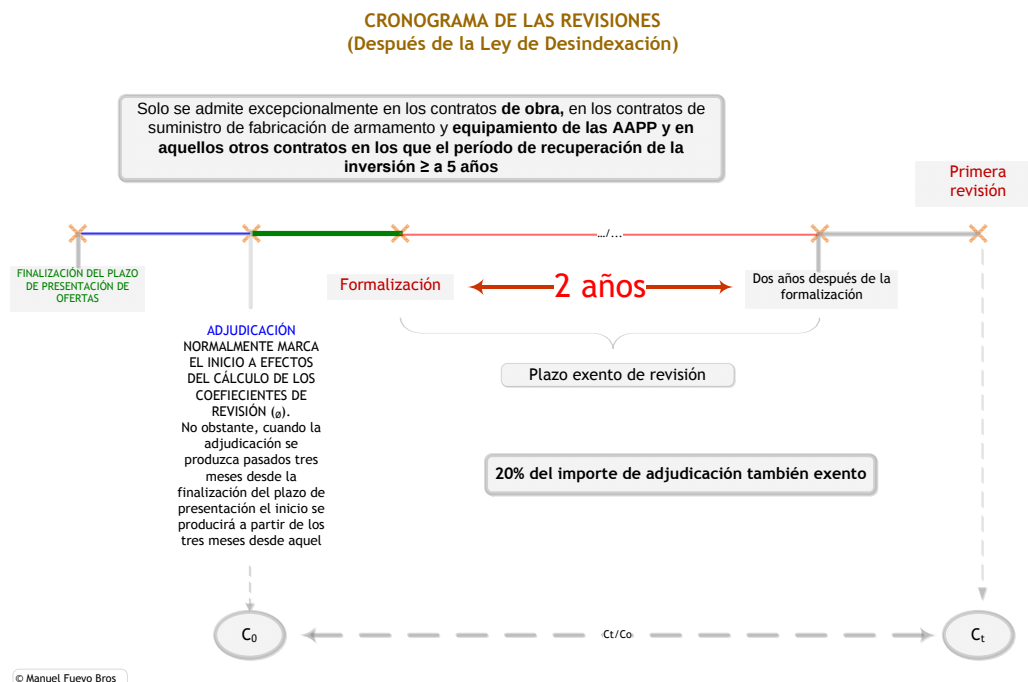
En los casos en los que proceda el derecho de revisión periódica y predeterminada, el órgano de contratación podrá establecer el derecho a la misma y fijará -en los PCAP- la fórmula, atendiendo a la naturaleza del contrato y a la evolución de los costes de las prestaciones del mismo. Esta fórmula será invariable y determinará la revisión en cada fecha con respecto a la fecha de adjudicación, en los mismos términos por lo demás que en la actualidad.

Para que pueda operar la revisión deberá haberse ejecutado al menos el 20 % del importe del contrato y hubiesen transcurrido ahora 2 años desde su formalización (este 20 % y estos 2 primeros años quedan excluidos de la revisión), no obstante, en los contratos de gestión de servicio la revisión podrá tener lugar transcurridos 2 años desde la formalización sin necesidad de que se haya ejecutado el 20 % de la prestación.

Cuando resulte aplicable la revisión de precios mediante fórmulas tipo, el resultado de aplicar las ponderaciones a los índices de precios proporcionará, en cada fecha con respecto al menor de entre fecha de adjudicación y la de finalización de la presentación de ofertas más tres meses, un coeficiente que se aplicará a los importes líquidos de las prestaciones realizadas con derecho a revisión a los efectos de calcular el precio que corresponda satisfacer.

En definitiva y gráficamente:

Figura 30



V.-Especial referencia a los criterios de adjudicación de los contratos

Consideramos que la correcta definición y valoración de los criterios de adjudicación de los contratos sometidos al Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante también TRLCSP), es uno de los aspectos más importante a efectos de garantizar la transparencia del sistema de contratación.

Por supuesto que también es importante la publicidad pero sin ella el procedimiento queda señalado desde su origen con un marchamo espurio y el expediente llevará esa servidumbre para siempre. Pero, aun con publicidad, si los criterios utilizados son subjetivos o la forma de su valoración es incorrecta o no proporcionada, el interés público se verá agraviado sin el correlativo grado de percepción pública acorde con la grave transgresión.

Ahora bien, tan importante como la correcta definición de los criterios objetivos de adjudicación es la forma de valoración de los mismos, pues, como veremos en el caso concreto del precio, de la adecuada formulación y posterior valoración dependerá la adjudicación del contrato. Por ello, ante una incomprensible fórmula incluida en los pliegos, conviene hacer un sencillo ejemplo para poder entender las consecuencias que de ella se derivan.

Muy acertadamente Llinares Cervera (2009) resalta la importancia de la distinción entre criterios de adjudicación y reglas para la valoración de los mismos: “Un criterio de adjudicación del contrato puede ser la calidad, el precio, el plazo de ejecución de la prestación, etc. Cuestión distinta es cómo se va a llevar a cabo la valoración de los criterios elegidos: si se va a dar preponderancia a unos o a otros, si se ha de fijar una banda de valores, etc.”. Cuando, señala este mismo autor, en el título del art.

134 de la Ley 30/2007 (hoy 150 TRLCSP) se emplea el término “Criterios de VALORACIÓN” de las ofertas se produce una confusión de ambos aspectos.

Siguiendo a Blanquer (2007, pág. 218 y 219) la debida motivación en la aplicación de los criterios de adjudicación es el factor fundamental para que la elección sea conforme a Derecho; la falta de motivación no es una simple infracción de naturaleza formal, sino que tiene naturaleza sustantiva (STS de 1/10/1999). Además, la simple atribución de puntos a cada licitador no es una auténtica motivación, pues, en tales circunstancias, los posibles recurrentes no podrán aportar argumentos sólidos para impugnar la posible arbitrariedad o desproporción existente.

Sobre la motivación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (en adelante TACPA) ha señalado en su acuerdo 2/2012 que la motivación no se ajusta a las exigencias legales, y nada tiene que ver con el margen de discrecionalidad del que gozan los poderes adjudicadores para la fijación de los criterios de adjudicación. Y en el Informe 1/2011 el mismo tribunal sostiene: «En la aplicación de los criterios de adjudicación de los contratos que dependen de un juicio de valor, la ponderación en términos numéricos de las propuestas, sin detallar un resumen de los motivos concretos por los que se asigna cada puntuación, es inadmisibles por carecer de motivación. Una valoración de los criterios objetivos de adjudicación sin expresión de las razones por las que se llega a ella no puede ser admitida por resultar imposible de revisar, pudiendo incurrir en causa de anulación por falta de la debida y explicitada ponderación de los criterios de adjudicación del procedimiento indicados en el pliego, exigida por el artículo 134 LCSP».

El TARC de Andalucía ha señalado que la falta de motivación del informe de valoración de los criterios dependientes de juicio de valor y de la notificación constituye causa de nulidad, pudiéndose apreciar de oficio por el Tribunal aunque no se haya alegado por el recurrente (resolución 146/2014).

Por otra parte, como cuestión práctica, se recomienda que aquellas personas que hayan participado en la propuesta de los criterios de adjudicación y en el diseño de la fórmula que permita su valoración, no sean las mismas personas a las que posteriormente se les encomiende la valoración de las diferentes ofertas presentadas⁸⁴. También es recomendable que, en la medida de lo posible, estos criterios y su valoración se establezcan con carácter general por ejemplo en las bases de ejecución del presupuesto (por grupos homogéneos, si se quiere), analizando las diferentes alternativas y sus posibles implicaciones, aun cuando también se deba contemplar su posible alteración circunstancial, exigiendo esta variación la adecuada motivación justificativa.

Aun cuando se ha mejorado notablemente, en numerosos casos los criterios de adjudicación navegan al albur de un doble embate que se dirige a predeterminar a los licitadores. Uno, predominantemente más político, se fundamenta en la utilización

⁸⁴ No se nos escapa la dificultad práctica que esta separación entraña para la gran mayoría de los municipios españoles.

A este respecto el informe 911 del Tribunal de Cuentas sobre el Ayuntamiento de Guadalajara critica que el Jefe de Sección que elabora los pliegos de cláusulas administrativas particulares realiza asimismo valoraciones sobre éstos en los informes que emite con ocasión de la propuesta de aprobación o en relación con modificaciones o complementarios, sin que por tanto se dé una adecuada segregación de funciones.

de criterios sociales; el otro, más técnico, gravita en inexplicables fórmulas tendentes a reducir el peso del criterio precio.

La importancia de estos aspectos radica en que son el instrumento con el que se intenta garantizar tanto el principio de igualdad⁸⁵ como los principios comunitarios de libertad circulación⁸⁶, así como el respeto a las normas que instituyen principios fundamentales (igualdad de trato, transparencia y reconocimiento mutuo) y las que prohíben toda discriminación por razón de nacionalidad (encaminados todos a garantizar la competencia).

Los criterios de adjudicación, no debe olvidarse, se dirigen a identificar las ofertas que mejor satisfacen el interés público y no a los particulares intereses o preferencias de los sujetos intervinientes en el proceso de adjudicación.

El artículo art. 53 Directiva 2004/18/CE⁸⁷ del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, señala que los poderes adjudicadores podrán elegir entre adjudicar los contratos al que oferte un precio más bajo (la subasta para nosotros durante mucho tiempo) o al que realice la oferta económicamente más ventajosa (para lo cual se definirán diversos criterios vinculados al objeto del contrato). Esa distinción se incorporó al Derecho interno a través del artículo 87 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que aprobó el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en donde aún pervive.

Luego la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante también LCSP⁸⁸), optó por englobar ambas posibilidades en una sola y, a partir de entonces, el concepto de oferta económicamente más ventajosa incluye para nosotros tanto la adjudicación con un único criterio (obligatoriamente el precio más bajo) o con múltiples. Esta novedad supuso el abandono de términos bien y pacíficamente arraigados entre nosotros: concurso y subasta.

En definitiva, con los criterios de adjudicación se pretende seleccionar la oferta “económicamente más ventajosa”, concepto que, como todos los de naturaleza jurídica indeterminada (Gimeno Feilu, 2002), es susceptible de ser fiscalizado por los tribunales (STS de 6 de octubre de 1999).

En los procedimientos abiertos y restringidos, con objeto de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa, solamente podrán emplearse criterios directamente vinculados al objeto del contrato.

En cuanto a los procedimientos negociados, conviene recordar que el art. 169 TRLCSP señala que en el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el

⁸⁵ Arts. 1.1, 9.2 y 14 de la Constitución.

⁸⁶ De personas, de productos, servicios y capitales.

⁸⁷ Al igual que ya se señalaba con anterioridad en el art. 36 de la Directiva 92/50/CEE de Servicios, art. 26 de la Directiva 93/36/CEE de Suministros y en el art. 30 de la Directiva 93/37/CEE de Obras, hoy derogadas.

⁸⁸ Hoy refundida en el del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público

licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos; además el artículo 176 TRLCSP señala que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se determinarán los aspectos económicos y técnicos que, en su caso, hayan de ser objeto de negociación con las empresas.

El informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado (en adelante también JCCAE) número 48/09, de 1 de febrero, analizó la posibilidad de utilizar criterios de adjudicación también en los contratos negociados, concluyendo que la determinación de los criterios de adjudicación afecta a todo tipo de contratos y por ello también al procedimiento negociado. Señala la JCCAE que el elemento diferenciador del procedimiento negociado, con respecto a los procedimientos abiertos o restringidos, es que mientras que en estos no existe la posibilidad de entrar en negociación sobre la propuesta presentada por los licitadores, el procedimiento negociado exige que previamente se hayan señalado los criterios - técnicos o económicos- objeto de negociación; de manera que cuando estos no se fijan (en el caso analizado solo se señalaba el precio como criterio de adjudicación) no se cumple con el elemento caracterizador de este procedimiento excepcional, lo que obligaría a utilizar los procedimientos ordinarios (abiertos o restringidos).

Acogiendo la postura de la JCCAE, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su resolución número 050/2011 de 24 de febrero, anuló la adjudicación de un contrato y ordenó la retroacción de las actuaciones hasta el momento mismo de la negociación; todo ello por haber incumplido el trámite esencial del procedimiento negociado, esto es, la negociación del único criterio de adjudicación (que era el precio). Advirtiendo asimismo de la necesaria motivación a incluir en la notificación de la adjudicación.

El Tribunal de Cuentas ha criticado el empleo exclusivo de criterios automáticos sin negociación de los mismos en los procedimientos negociados, de forma que los contratos fueron adjudicados a aquellas ofertas que resultaron mejor puntuadas en función de la aplicación de criterios establecidos en los pliegos. En consecuencia, las citadas entidades no llevaron a cabo la fase de negociación previa con las empresas o al menos esta circunstancia no quedó suficientemente acreditada en el expediente (no constaban las ofertas iniciales y las contraofertas de los empresarios), medida con la que al menos teóricamente podrían haberse logrado beneficios o ventajas, precisamente como fruto de la negociación directa y previa con los empresarios, como exige el procedimiento negociado (informe número 760, relativo a los criterios de adjudicación de la Seguridad Social; número 898, sobre los convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de la Mujer). Y también ha señalado que cuando los pliegos no incluyen los aspectos económicos o técnicos objeto de negociación la esencia del procedimiento queda desvirtuada (informe 959).

En cualquier caso, conviene al interés público que en los pliegos de los procedimientos negociados se señalen los aspectos económicos y técnicos a tener en cuenta, la forma de su valoración y la metodología que se aplicará a la negociación en un ambiente de transparencia.

En la nueva Directiva 2014/24/UE (considerando 45) se señala: “En particular, los poderes adjudicadores deben indicar con antelación los requisitos mínimos que caracterizan la naturaleza del procedimiento, los cuales no deben ser alterados en las negociaciones. Los criterios de adjudicación y su ponderación deben permanecer estables a lo largo de todo el procedimiento y no deben ser objeto de negociación, con vistas a garantizar la igualdad de trato para todos los operadores económicos...

Las negociaciones pueden referirse al conjunto de características de las obras, suministros y servicios adquiridos, con inclusión, por ejemplo, de la calidad, las cantidades, las cláusulas comerciales y los aspectos sociales, medioambientales e innovadores, en la medida en que no constituyan requisitos mínimos... Para garantizar la transparencia y la trazabilidad del proceso se documentarán debidamente todas las fases del mismo. Asimismo, todas las ofertas a lo largo del procedimiento deben presentarse por escrito”.

En este sentido el art. 29.3 de la Directiva 2014/24, señala que no se negociarán los requisitos mínimos ni los criterios de adjudicación.

Llinares Cervera (2009) señala que solo existe un supuesto en el que la ley exime al órgano de contratación de justificar los criterios utilizados para la adjudicación y este es el supuesto de los contratos menores. Nosotros, añadimos, que el interés público en modo alguno impide que se expliciten, más bien al contrario.

Podrán utilizarse uno o más criterios, pero cuando se emplee un solo criterio este será necesariamente el precio (art. 150.1 TRLCSP). Atendiendo al interés público en juego y en función del objeto del contrato, el órgano de contratación, con los límites a los que haremos referencia, goza de cierta libertad para la elección de los diferentes criterios, debiendo en todo caso motivar su elección (art. 109.4 TRLCSP).

Respecto a la motivación, como ha señalado la STS de 29 de marzo de 2005⁸⁹, la resolución que la Administración dicte en su caso adjudicando o declarando desierto el concurso, ha de estar también suficientemente motivada (arts. 151 y 153 TRLCSP), precisamente en relación a los criterios de adjudicación previstos en los pliegos. Exigencia que no es sino aplicación concreta de lo que con carácter general se impone a la Administración en el art. 54 de la Ley 30/1992, cuyo apartado segundo se refiere explícitamente a los procedimientos que pongan fin a cualquier actividad competitiva:

“Lo que se persigue con la expresión motivada de las razones que han conducido a efectuar la adjudicación en un concurso es evitar la arbitrariedad, fomentar los principios de libre concurrencia e igualdad de oportunidades y otorgar razonabilidad a una decisión que siempre debe ir encaminada a la mejor satisfacción del interés público. Esa es la doctrina que viene manteniéndose reiteradamente por esta misma Sala en sus Sentencias de 20 y 21 de julio de 2000, 19 y 24 de junio 12 de julio de 2004 (por vía de ejemplo) en la que se recuerda que la discrecionalidad de que pueda gozar la Administración al efectuar la adjudicación, incluso ateniéndose a criterios objetivamente predeterminados, no es absoluta, constituyendo precisamente la motivación en su actuación un elemento indispensable para que los Tribunales puedan efectuar su misión revisora y dotar de contenido real al principio de tutela judicial efectiva”.

La STS de 16 de diciembre de 2004 señala por su parte que la discrecionalidad de la Administración en la licitación sólo juega con anterioridad a la adjudicación, al decidir cuáles son los criterios objetivos más significativos, pero no en el momento de la adjudicación, por cuanto la Administración para resolver esta ha de sujetarse a la baremación previamente determinada por ella misma (en igual sentido la STS de 12 de marzo de 2008). Si bien la Administración ostenta, en un primer momento, un margen de discrecionalidad en la fijación de los criterios que han de reunir los que concurren a la licitación así como en la determinación de la puntuación atribuible a cada uno de aquellos, no acontece lo propio con la asignación particularizada a cada

⁸⁹ Referida a una licitación cuyos pliegos estipulaban que la adjudicación se efectuaría con carácter discrecional por parte del Ayuntamiento a la proposición más ventajosa, sin haber concretado un orden de importancia entre los criterios ni precisar la valoración que en su caso habría de otorgárseles.

concurante a la vista de la documentación presentada, pues en esta segunda fase la Administración debe respetar absolutamente las reglas que ella estableció en el correspondiente pliego (SSTS de 28 de junio de 2004, de 24 de enero de 2006 y de 11 de julio de 2006).

Las sentencias del TS de 27 y 31 de enero, 2 de febrero, 12 de abril y 21 de junio de 2000 y 29 de mayo de 2001, han señalado que la exigencia de motivación “no puede ser suplida por la simple fijación de puntuaciones”, ya que “la Administración ha de expresar las razones que la inducen a otorgar preferencia a uno de los solicitantes frente al resto de los concursantes, haciendo desaparecer así cualquier atisbo de arbitrariedad y permitiendo, al mismo tiempo, que el no beneficiario pueda contradecir, en su caso, las razones motivadoras del acto y el órgano judicial apreciar si se ha actuado o no dentro de los límites impuestos a la actividad de los poderes públicos”.

En relación a la forma en que debe producirse la motivación, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC), en su resolución 187/2011 (y en igual sentido las resoluciones 233/2011 y 287/2011), teniendo en cuenta lo señalado hoy en el art. 151.4 TRLCSP en relación al art. 54.2 LRJPAC, declaró que la notificación practicada debe hacer referencia a todos los elementos determinantes de la resolución dictada, de forma que el interesado pueda tener conocimiento cabal de los motivos concluyentes de la resolución, pero sin que sea necesario incorporar a la notificación todos los extremos relativos a la decisión (como pudiera ser la puntuación atribuida a cada licitador en cada uno de los criterios valorables), aun cuando éstos deben quedar acreditados debidamente en el procedimiento.

El TACRC en sus resoluciones 260/2011, 280/2011, 287/2011 y 175/2012 sostiene que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y de una extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto al objeto de poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos, siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTS de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo, 25 de mayo y 15 de junio de 1998, 19 de febrero y 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000). Más adelante, a la vista de las exigencias previstas en el art. 135.4 LCSP (hoy 151.4 TRLCSP), el tribunal señala también que entre los extremos exigibles a la motivación no está dar a conocer al notificado la puntuación ni el análisis de las ofertas de los licitadores distintos de él y del adjudicatario y tampoco puede exigirse que la motivación tenga por objeto, como pretende el reclamante, “*controlar la regularidad*” de la utilización y valoración de las ofertas, pues el control de la legalidad de la actuación administrativa corresponde en último término a los Juzgados y Tribunales (ex artículo 106.1 de la Constitución Española) y no a los interesados en el procedimiento administrativo.

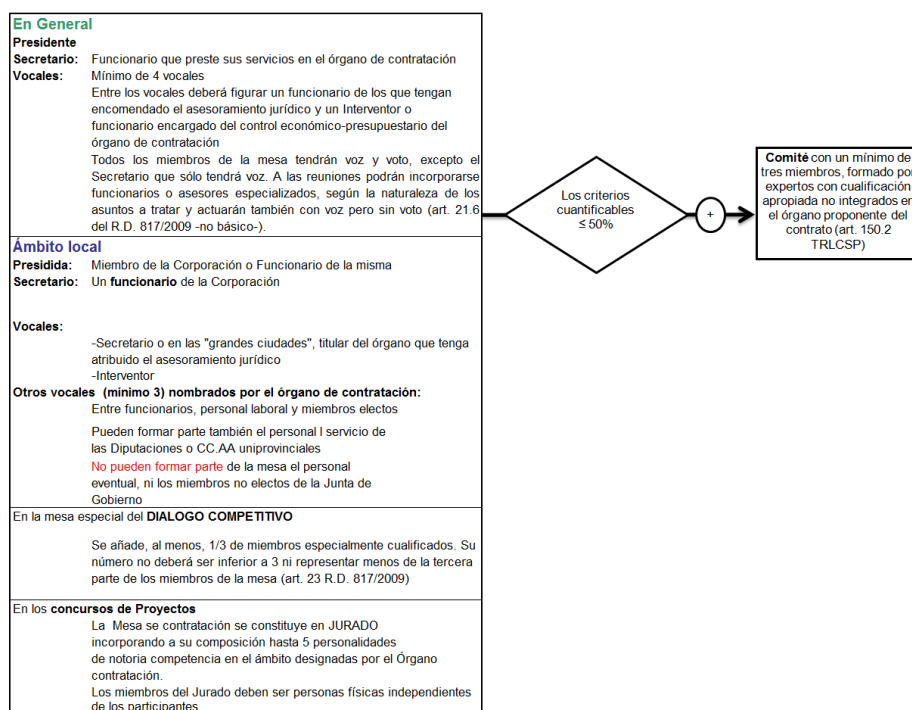
El TACPA (acuerdos 3/2011 y 4/2012 entre otros) ha señalado también: “En cuanto a la necesidad de motivación de la adjudicación, y en consecuencia la de su notificación, como viene señalando este Tribunal desde su acuerdo 03/2011, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo ha venido reiterando que la motivación de la decisión de adjudicación de un contrato constituye un elemento esencial para

evitar la arbitrariedad, al tiempo que permite a los demás interesados conocer los argumentos utilizados por el órgano de contratación, lo que permitirá, en su caso, impugnar la adjudicación. No obstante, aun cuando la motivación no venga reflejada en el acto administrativo que ponga fin al procedimiento, se daría cumplimiento a la exigencia de los artículos 54.2 y 58 de la LRJPAC, siempre que la misma apareciera suficientemente justificada a lo largo del procedimiento”.

En otro orden de cosas, en los procedimientos abiertos, restringidos y negociados con publicidad, el órgano de contratación estará asistido por la mesa de contratación, que será el órgano competente para valorar las diferentes ofertas (salvo que se haya constituido una Junta de Contratación). En los procedimientos negociados sin publicidad la constitución de la mesa será en cambio potestativa (art. 320 TRLCSP).

La composición de las mesas se regula en el art. 320 TRLCSP en relación con el art. 21 del Real Decreto 817/2009, si bien en el ámbito local existen ciertas peculiaridades que se recogen en la D.A. 2ª, apartado décimo, del TRLCSP. Su estructura se publicará en el perfil del contratante del órgano de contratación con una antelación mínima de 7 días anteriores a la reunión para la calificación de la documentación a que se refiere el art. 146.1 TRLCSP. Si la mesa es permanente o se le atribuyen funciones para una pluralidad de contratos, su composición deberá publicarse, además, en el BOE (Sector Público Estatal), en el BOCA (S.P. Autonómico) o en el BOP (S. P. Local) -art. 21.4 R.D. 817/2009-.

Figura 31



La válida constitución de las mesas exige la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, debiendo asistir, en todo caso, el Presidente, el Secretario y los dos vocales que tengan atribuidas las funciones correspondientes al asesoramiento jurídico y el control económico-presupuestario (art. 21.7 R.D. 817/2009).

Las funciones de las mesas se describen en los arts. 22, 23 y 24 del R.D. 817/2009 tienen por finalidad última la valoración de las ofertas en cuanto elemento de asistencia al órgano de contratación. Para llegar a la propuesta que se eleva al órgano competente, la mesa de contratación ha de realizar diversas actividades y sobre este particular la resolución 052/2012 del TACRC ha señalado que:

“...entre las que se encuentra la de evaluar las ofertas presentadas. En el ejercicio de estas actividades, en particular en cuanto se refiere a la evaluación de la oferta técnica, dada la complejidad que esta actuación conlleva y en atención, precisamente, a que los miembros de la mesa pueden no tener la especialización técnica requerida para ello, la cláusula 11.3.3, párrafo segundo⁹⁰, admite la posibilidad de que la mesa solicite cuantos informes técnicos estime oportunos. Cuando la mesa recoge el contenido de uno de estos informes técnicos, lo hace suyo y ese contenido pasa a formar parte del informe de la mesa, sin que de ello pueda deducirse que ha existido dejación en el ejercicio de sus funciones. Antes al contrario, lo que existe es pleno ejercicio de sus funciones, auxiliada por los informes que ha considerado necesarios”.

Con respecto al comité de expertos (de constitución obligatoria cuando los criterios dependientes de juicios de valor superen a los criterios evaluables de forma automática), este debe estar compuesto por un mínimo tres miembros con cualificación profesional adecuada en razón de la materia sobre la que verse la valoración. Cuando la valoración se haga por un organismo técnico especializado la designación se hará figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante también PCAP) y se publicará en el perfil del contratante; en ambos casos la designación deberá hacerse y publicarse en el perfil con carácter previo a la apertura de la documentación prevista en el art. 146.1 TRLCSP (art 29 R.D. 817/2009). En estos supuestos, los PCAP deberán identificar el criterio o los criterios que deban someterse a valoración, plazo de valoración y los límites máximo y mínimo de valoración (art. 30 R.D. 817/2009).

Sobre la posible petición de aclaración de las ofertas presentadas, la doctrina contenida en la STJUE de 10 de diciembre de 2009, Antwerpse Bouwwerken NV, Asunto T-195/08, señala que el límite de estas se encuentra en la posibilidad de que por esta vía se introduzcan modificaciones en las ofertas (es decir, no se puede cambiar la oferta ni «reofertar»). Se considera contrario al principio de buena administración rechazar una oferta ambigua o que presente errores manifiestos sin solicitar antes aclaraciones al licitador, ello siempre que se respete el principio de igualdad de trato y no se modifiquen los términos de la oferta (véase acuerdo 20/2012 del TACPA).

También conviene tener en cuenta que, en presencia de un criterio de adjudicación incorrecto, si el tribunal de recursos contractuales pertinente declarase la nulidad del mismo esta declaración conlleva la del resto de los criterios, por desconocerse la ponderación que tendrían en la valoración de las proposiciones (resoluciones 57/2013, 92/2013 y 110/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid – en adelante TACP de Madrid-).

⁹⁰ Se refiere a los pliegos de cláusulas administrativas particularmente analizados.

V.A) Empleo de un único criterio.

Si solamente se emplea un único criterio la adjudicación recaerá en la oferta más barata, salvo en el caso de ofertas anormalmente bajas.

Señala el art. 152 TRLCSP, que cuando el único criterio valorable para la adjudicación del contrato sea el precio, el carácter desproporcionado o anormal de las ofertas podrá apreciarse de acuerdo con los parámetros objetivos que se establezcan reglamentariamente por referencia al conjunto de ofertas válidas que se hayan presentado. Hasta que se regule este aspecto sigue siendo aplicable el artículo 85 del Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas (R.D. 1098/2001).

Teniendo en cuenta que se prohíbe la exclusión aritmética o matemática, debe darse audiencia al/los licitador/es que haya/n incurrido en la misma para que justifique/n la valoración de la oferta y precise/n las condiciones de la misma (art. 55 de la Directiva 2004/18/CEE, art. 152.3 TRLCSP y STJUE de 22 de junio de 1989, Fratelli Constanzo S.p.A).

La resolución 85/2015 del TACRC, señala que, en cuanto a la motivación de la exclusión, hemos señalado en numerosas resoluciones (entre otras, recientemente en la nº 22/2015, de 9 de enero) que la Ley establece un procedimiento contradictorio para evitar que las ofertas desproporcionadas se puedan rechazar sin comprobar previamente su viabilidad. Y ello exige de una resolución “reforzada” que desmonte las justificaciones del licitador. No se trata, por tanto, de que éste justifique exhaustivamente la oferta desproporcionada, sino de argumentar de modo que permita al órgano de contratación llegar a la convicción de que se puede llevar a cabo; obviamente, tales argumentos o justificaciones deben ser más profundos cuanto mayor sea la desproporción de la oferta. Para el órgano de contratación, no se trata tanto de una cuestión sujeta a la discrecionalidad técnica -que opera en la apreciación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor-, sino de analizar y, en su caso, refutar de manera razonada la justificación del licitador.

La Resolución 175/2012 del TACRC, señala que cuando una proposición esté incurso en presunción de temeridad, el órgano de contratación ha de cumplir con lo dispuesto al respecto en el artículo 152 del TRLCSP, en particular con el requisito de solicitar asesoramiento técnico del servicio correspondiente, como así se hizo en el caso analizado. Sin embargo, el TRLCSP no exige que en la notificación del acuerdo de exclusión se haga referencia al informe técnico con base en el cual se haya tomado la decisión sino que basta con indicar las razones por las que no se ha admitido su oferta.

Cuadro 12

Cálculo de las Bajas Desproporcionadas (art. 85 RCAP)

Número de Licitadores	Referencia a considerar para el cálculo	Criterio Baja Desproporcionada	Además
Uno	Precio Base de Licitación (PBL)	Cuando sea inferior a $PBL \times 0,75$	
Dos	Oferta más Alta: peor oferta (PO)-Oferta más Baja: mejor oferta (MO)	Cuando $MO < PO \times 0,80$	
Tres	Media aritmética de las Ofertas (MAO). Para calcular la media, se excluye la oferta más alta cuando supere en más de 10 unidades porcentuales a dicha media.	$O_i < MAO \times 0,90$	También se considera desproporcionada la oferta inferior en más de 25 unidades al PBL.
Cuatro o más	Media aritmética de las Ofertas (MAO). Para calcular dicha media se excluyen las ofertas que superen en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. Pero, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía	$O_i < MAO \times 0,90$	

Además, señala el art. 86 del RCAP, que cuando presenten varias empresas pertenecientes a un mismo grupo, entendiéndose por tales las que se encuentren en alguno de los supuestos del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de apreciación de ofertas desproporcionadas o temerarias, la oferta más baja de entre las presentadas por el grupo, produciéndose la aplicación de los efectos derivados del procedimiento establecido para la apreciación de ofertas desproporcionadas o temerarias, respecto de las restantes ofertas formuladas por las empresas del grupo.

Ante los errores que hemos podido detectar en el cálculo de las bajas desproporcionadas y como en este aspecto se ha producido un cambio en relación a la situación precedente⁹¹, es preciso destacar, a efectos de las posibles dudas que pudieran surgir, que el informe de la JCCAE 47/03, de 2 de febrero de 2004, entiende que la interpretación correcta del apartado 4 del artículo 85 del Reglamento consiste en referir las expresiones de ofertas inferiores o superiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas y no a la media aritmética de los porcentajes de baja de las ofertas presentadas en relación al precio de licitación⁹².

Conforme al art. 106 del RCE (Decreto 3410/1975 las bajas temerarias se calculaban de la siguiente manera):

Cuadro 13

CONTRATO: Edificio de Oficinas y Laboratorio

PRECIO BASE DE LICITACIÓN: 700.000,00 de licitadores:		
OFERTAS PRESENTADAS	Importe Oferta	Porcentaje de Baja sobre precio base licitación
Sedosa SA	150.000,00	78,5714%
Construcciones Exeesa SA	203.000,00	71,0000%
Construcciones Carise SA	210.000,00	70,0000%
Construcciones Petisa SA	220.000,00	68,5714%
Sedos SA	225.000,00	67,8571%
Mantenimiento y Construcciones Alcubilla SA	258.000,00	63,1429%
Construcciones Onsis SL	260.000,00	62,8571%
Tesyco Construcciones SA	280.000,00	60,0000%
Construcciones Exosa SA	286.000,00	59,1429%
Sedesa SA	290.500,00	58,5000%
Sepesa SA	296.500,00	57,6429%
Sepresa SA	298.700,00	57,3286%
Sedisa SA	300.000,00	57,1429%
Sedesaso SA	320.000,00	54,2857%
Construcciones Solias SA	346.024,36	50,5679%
Sarpalla Española SA	350.891,00	49,8727%
Construcciones Esesisa SA	355.692,63	49,1868%
Medias calculadas	273.547,53	60,92%
Porcentaje de Baja a partir del cual se considera BAJA TEMERARIA e importe de la oferta, en valores absolutos, a partir del cual tiene esa consideración (Media Aritmética Ofertas incluidas menos 10 unidades porcentuales)		50,92%

Hoy, desde el R.D. 1098/2001 (art. 85).

⁹¹ Cambio que no novedad, pues ya tiene más de 12 años.

⁹² En el mismo sentido puede verse el informe 02 /2002, de 16 de julio, de la JCCA de la región de Murcia y la Resolución nº228/2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Cuadro 14

PRECIO BASE DE LICITACIÓN:		700.000,00	17
OFERTAS PRESENTADAS	Importe Oferta	Primer Filtro	¿Baja Desproporcionada?
Sedosa SA	150.000,00	Se incluye	Es Baja Desproporcionada
Construcciones Exeesa SA	203.000,00	Se incluye	Es Baja Desproporcionada
Construcciones Carise SA	210.000,00	Se incluye	Es Baja Desproporcionada
Construcciones Petisa SA	220.000,00	Se incluye	Es Baja Desproporcionada
Sedos SA	225.000,00	Se incluye	Es Baja Desproporcionada
Mantenimiento y Construcciones Alcubilla SA	258.000,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Construcciones Onís SL	260.000,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Tesycó Construcciones SA	280.000,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Construcciones Exosa SA	286.000,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sedosa SA	290.500,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sepesa SA	296.500,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sepresa SA	298.700,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sedisa SA	300.000,00	Se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sedesaso SA	320.000,00	No se incluye	No es Baja Desproporcionada
Construcciones Solias SA	346.024,36	No se incluye	No es Baja Desproporcionada
Sarpalla Española SA	350.891,00	No se incluye	No es Baja Desproporcionada
Construcciones Esesisa SA	355.692,63	No se incluye	No es Baja Desproporcionada
Medias calculadas	273.647,53	252.130,77	Media Ofertas incluidas
Porcentaje de Baja a partir del cual se considera BAJA Desproporcionada e importe de la oferta, en valores absolutos, a partir del cual tiene esa consideración (Media Aritmética Ofertas incluidas menos 10 unidades porcentuales)		226.917,69	

En efecto, en el sistema del antiguo RCE⁹³ (que algunas entidades siguen aplicando -con evidente riesgo- por no haber hecho una lectura detenida del artículo 85 del RGCAP), todas las ofertas, a excepción de las presentadas tres últimas estarían en baja temeraria, pues el porcentaje de baja es superior a 50,92% (60,92-10 puntos). Sin embargo, actualmente solamente estarían en situación de presunción de anormalidad solo las cinco primeras.

La JCCA (informe 42/05) estudia el caso donde existe una proposición incurso en presunción de temeridad, por haber incurrido en error al formularla, y analiza si en esa circunstancia debe considerarse retirada la oferta, y por tanto decretarse la incautación de la garantía provisional o, por el contrario, debe ser rechazada tal proposición sin incautación de la garantía. En el mencionado informe se concluye que, aunque una interpretación literal del art. 62.2 del RCAP podría conducir a la conclusión de que el error es equivalente a la retirada injustificada, desde un punto de vista sistemático debe citarse el art. 84 del mismo Reglamento que dispone que si, en relación con alguna proposición “existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable será desechada por la mesa, en resolución motivada”, por lo que la Junta entiende que debe dar lugar a desechar la proposición acogiéndose a la previsión del art. 84, sin incautación de la garantía.

Siguiendo a María Aparicio, debe tenerse en cuenta que el TJCE declaró que nadie puede ser excluido de forma automática ante una proposición incurso en anormalidad (STJCE 27 de noviembre de 2001, Asunto Impresa Lombardini SPA-Impresa Generale di Construzioni), sino que debe permitirse que el licitador explique los motivos de su oferta y su viabilidad sin poner en riesgo la ejecución del contrato, emitiendo al efecto un informe técnico el órgano de contratación (informe 11/2014 de la JCCA de Aragón). Si bien el órgano de contratación puede desviarse de la opinión del informe técnico, puesto que conforme a la Ley 30/92 dicho informe tendrá

⁹³ Art. 109 del Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación del Estado (derogado en 2001). Este artículo se refiere a la media aritmética de los porcentajes de baja de todas proposiciones presentadas, mientras el actual se refiere a la media aritmética de las ofertas presentadas.

carácter preceptivo y no vinculante. La Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública, que deroga la Directiva 2004/18/CE, enumera en su artículo 69 un conjunto de supuestos que podrían servir de justificación: ahorro, la originalidad de las obras e, incluso, la posible obtención de una ayuda estatal. En cualquier caso, lo esencial es que la baja económica no afecte a la viabilidad del contrato. En este sentido, la RTACRC 176/2014, ha indicado que la justificación de la viabilidad de la oferta no puede basarse en la falta de prestación de uno de los servicios objeto del contrato.

V.B) Empleo de múltiples criterios

La utilización de varios criterios de adjudicación para apreciar la oferta económicamente más ventajosa es el principio general que se aplica por defecto, pues la utilización de un único criterio solamente se acepta, al menos inicialmente, como fórmula residual para los contratos de obras que reúnan determinadas características⁹⁴.

Se empleará obligatoriamente más de un criterio de adjudicación⁹⁵ en los siguientes tipos de contratos (art. 150.3 TRLCSP):

- ✓ En los contratos de gestión de servicios públicos.
- ✓ Contratos en los que el proyecto o el presupuesto deba de ser presentado por los licitadores (caso de los contratos de proyecto y obra).
- ✓ Contratos de suministros, salvo que estén perfectamente definidos por estar normalizados y no ser posible variar los plazos ni introducir modificaciones de ninguna clase, siendo por tanto el precio el único factor determinante de la adjudicación.
- ✓ Contratos de servicios, salvo que estén perfectamente definidos técnicamente y no sea posible variar los plazos ni introducir modificaciones de ninguna clase, siendo por tanto el precio el único factor determinante de la adjudicación.
- ✓ Y, además, en los siguientes supuestos:
 - Cuando la definición de la prestación sea susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas a propuesta de los licitadores mediante la presentación de variantes o por reducción en el plazo de ejecución.
 - Aquellos en los que el poder adjudicador facilite materiales o medios auxiliares cuya correcta utilización exija garantías especiales por parte del contratista.
 - Aquellos en los que se requiera el empleo de tecnología especialmente avanzada o de ejecución particularmente compleja.
 - Aquellos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya ejecución se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como: menor impacto ambiental,

⁹⁴ Siempre que el proyecto no sea susceptible de ser mejorado; no se faciliten materiales o medios auxiliares; no emplee tecnología especialmente avanzada; o tengan un impacto significativo en el medio ambiente.

⁹⁵ Es decir, se utilizará el concurso en la arraigada terminología anterior.

ahorro y uso eficiente del agua, energía y materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, procedimientos y métodos de producción ecológicos, generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados, reutilizados o ecológicos.

En los considerandos de la Directiva 2004/18, se señala que la adjudicación de los contratos debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia⁹⁶, no discriminación e igualdad de trato⁹⁷, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. En consecuencia, solo se podrá admitir la aplicación de dos criterios de adjudicación, a saber: el del precio más bajo o, alternativamente, el de la oferta económicamente más ventajosa. Los poderes adjudicadores deberán indicar los criterios de adjudicación y la ponderación relativa atribuida a cada uno y tendrán que indicarlo con antelación suficiente, a fin de que los licitadores tengan conocimiento de ello para realizar sus ofertas.

Cuando se utilice el criterio de la oferta económicamente más ventajosa, se deberán evaluar las ofertas para determinar cuál de ellas presenta la mejor relación calidad/precio. A tal efecto, se definirán los criterios económicos y cualitativos que en su conjunto aprecien la oferta económicamente más ventajosa para el poder

⁹⁶ Este principio se configura por la jurisprudencia comunitaria como una consecuencia del principio de igualdad (STJUE de 25 de abril de 1996 – *Autobuses Valones*- y se revela como una de las principales medidas contra la corrupción (Gimeno Feliú, 2010, pág. 222).

El principio de transparencia es fundamental en la legislación europea en materia de contratación pública y básicamente pretende eliminar el riesgo de favoritismo y arbitrariedad por parte del poder adjudicador. Implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, por una parte, todos los licitadores razonablemente informados y normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, por otra parte, la entidad adjudicadora pueda comprobar efectivamente que las ofertas presentadas por los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trata (Conclusiones de la Abogado General en el asunto C-368/10).

⁹⁷ Sobre este aspecto Gimeno Feliú (2010, págs. 217-218) ha señalado que el respeto del principio de igualdad de trato implica no solo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad (STJUE de 26 de febrero de 1992, en el asunto C-357/89 – *Raulin*-, STJUE de 7 de julio de 1992 y en el asunto C-295/90 –*Parlamento/Comisión*-. Este principio, además, puede considerarse la piedra angular sobre la que descansan las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos (STJUE de 12 de diciembre de 2002 – *Universale-Bau y otros*-. Véanse también las SSTJUE de 27 de octubre de 2005 –*Contse SA*- y de 26 de septiembre de 2000 –*Comisión contra la República francesa*-).

Sobre este mismo aspecto la resolución 194/2011 del TACRC ha señalado que: “Así, el deber de respetar el principio de igualdad de trato responde a la esencia misma de las Directivas en materia de contratos públicos (sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 17 de septiembre de 2002 -*Concordia Bus Finland*), de manera que los licitadores deben hallarse en pie de igualdad tanto en el momento de preparar las ofertas como al ser valoradas éstas por la entidad adjudicadora (sentencia TJUE de 18 de octubre de 2001 -*SIAC Construction*-), exigiendo dicho principio que las situaciones comparables no reciban un trato diferente y que tampoco se trate de manera idéntica situaciones que son diferentes (sentencia TJUE de 14 de diciembre de 2004 -*Arnold André*-).

También en relación con el principio de igualdad de trato, la Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 18 de abril de 2007, asunto Deloitte Busines Advisor NV, T-195/05, manifiesta que el citado principio exige que no se traten de manera diferente situaciones que son comparables y que situaciones diferentes no sean tratadas de manera idéntica, salvo que este trato esté justificado objetivamente.

adjudicador. La elección de esos criterios dependerá del objeto del contrato, de modo que a través de los mismos se debe poder medir el nivel de rendimiento de cada oferta con respecto a la del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas, así como evaluar la relación calidad/precio de cada oferta. En el considerando 46 de la Directiva 2004/18 también se dice que, a fin de garantizar la igualdad de trato, los criterios de adjudicación deben permitir comparar las ofertas y evaluarlas de manera objetiva. Si se reúnen estas condiciones, determinados criterios de adjudicación económicos y cualitativos, como los que se refieren al cumplimiento de las exigencias medioambientales, podrán permitir que el poder adjudicador satisfaga las necesidades del público afectado, tal como se definieron en las especificaciones del contrato. En estas mismas condiciones, el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades –definidas en las especificaciones del contrato- propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, suministros o servicios que son objeto del contrato.

El concepto de oferta “económicamente más ventajosa” es susceptible en principio de dos interpretaciones diferentes: que cada uno de los criterios de adjudicación comporte una ventaja económica en beneficio del poder adjudicador, o, por el contrario, si basta con que cada uno de los criterios pueda medirse en términos económicos, aun cuando no represente una ventaja económica directa para el poder adjudicador. Pues bien, tanto el libro verde sobre la contratación pública en la Unión Europea, como diferentes sentencias, entre ellas, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002 (asunto C-513/99 Concordia Bus Finland), se han pronunciado a favor de la primera interpretación.

La STJUE de 17 de septiembre de 2002 señaló que el art. 36 de la Directiva 92/50 CEE (hoy su equivalente es el art. 53 de la Directiva 2004/18 y el art. 150.1 TRLCSP) no puede interpretarse en el sentido de que cada uno de los criterios de adjudicación adoptados por la entidad adjudicadora con el fin de identificar la oferta económicamente más ventajosa deba ser necesariamente de naturaleza meramente económica. En efecto, no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta para dicha entidad adjudicadora. Esta observación queda también corroborada por el propio tenor literal de la Directiva, que alude expresamente al criterio relativo a las características estéticas de una oferta. La Directiva deja a la entidad adjudicadora la elección de los criterios de adjudicación del contrato pero tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta más ventajosa económicamente⁹⁸ y, como una oferta debe referirse necesariamente al objeto del contrato, los criterios de adjudicación que pueden aplicarse con arreglo a dicha disposición deben estar también relacionados con el objeto del contrato.

Cuando se tome en cuenta más de un criterio deberá precisarse la ponderación relativa (es decir en porcentajes) atribuida a cada uno de ellos, ponderación que podrá ser expresada fijando una banda de valores con amplitud adecuada y en el caso de que el procedimiento se articule en varias fases se indicará igualmente en

⁹⁸ Vid. a este respecto las SSTJUE de 20 de septiembre de 1988 -*Gebroeder Beentjes B.V contra Estado de los Países Bajos*-, apartado 19; de 28 de marzo de 1995 -*Evans Medical y Macfarlan Smith*-, apartado 42; de 15 de octubre de 2001 -*SIAC Construction*-, apartado 36, de 16 de septiembre de 2013, contra el Reino de España y el informe de la JCCA 11/99.

qué fases se aplicarán los diferentes criterios, así como el umbral mínimo⁹⁹ de puntuación exigido para continuar en el proceso selectivo. Ahora bien, cuando por razones justificadas (de las que se deberá dejar constancia) no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente (ha desaparecido, con ello, la obligación de que esta ordenación decreciente se realizase en todo caso, como imponía el art. 86.2 del TRLCAP, hoy derogado).

En relación a la ponderación el TACPA ha señalado (acuerdo 4/2012) que: “Como viene declarando este Tribunal desde su acuerdo 003/2011, «ponderar es determinar el valor de una proposición y asignar, a cada una de las mismas, un valor distinto en función de sus características -una vez examinadas y comparadas con detenimiento-, y de forma objetiva y razonada, considerando, imparcialmente, los aspectos contrapuestos de las ofertas. La ponderación es imprescindible en la aplicación de los criterios de valoración, pues determina, a la postre, el resultado de la adjudicación».

El TRLCSP señala que los criterios de adjudicación se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio (obligatoriamente en el caso de que el anuncio deba publicarse, como se señala el art. 150.5 TRLCSP) y en los pliegos¹⁰⁰ o en el documento descriptivo (para el caso del diálogo competitivo). A este respecto el Tribunal de Cuentas, en su informe 959 (pág. 118), ha señalado el incumplimiento generalizado de la obligación de reflejar en el anuncio de licitación los criterios de adjudicación que van a ser utilizados en cada caso concreto, acompañados de su ponderación.

Conforme se señala en el art. 150.2 TRLCSP existen dos tipos de criterios de adjudicación:

- a) Criterios de valoración automáticos o matemáticos que hacen referencia a características del objeto del contrato que pueden valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.
- b) Criterios no evaluables de forma automática, es decir, dependientes de juicios de valor.

Además la Ley impone lo que podemos llamar preponderancia matemática (o automática) de los criterios de adjudicación, pues en su art. 150. 2 TRLCSP se señala que se dará preeminencia a aquellos 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 fórmulas establecidas en los pliegos.

El TACRC en diversas resoluciones (91/2013 Y 103/2013) ha señalado que la fórmula debe figurar en los pliegos y debe resultar accesible a todos los eventuales licitadores, no solo a aquellos que participan en la licitación y su omisión debe considerarse como un vicio insubsanable. Con ello se trata de garantizar la objetividad de la Administración en la selección del contratista, la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento (resolución 389/2014 del TACRC).

⁹⁹ Respecto al umbral mínimo véase la Instrucción 1/2003 de la Abogacía del Estado.

¹⁰⁰ Arts. 115 TRLCSP vs. 67.2.i) R.D. 1098/2001. se detallarán en el anuncio.

La Ley 30/2007 introdujo dos novedades importantes. Innovaciones que a nosotros nos parecen de los aspectos más encomiables dentro de la misma:

1. La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas establecidas en los pliegos, se realizará tras efectuar previamente la valoración de aquellos otros criterios en los que no concurra esta circunstancia dejando constancia de ello en el expediente. Las normas de desarrollo del TRLCSP determinarán los supuestos y condiciones en que deba de hacerse pública tal evaluación previa, así como la forma en que deban presentarse las proposiciones para hacer posible la valoración separada.

El desarrollo reglamentario está contenido el R.D. 817/2009 y en él se señala que la documentación relativa a los criterios dependientes de juicios de valor debe presentarse, en todo caso, en un sobre independiente a la del resto de la proposición, con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquellos (art. 26).

Esto implica la existencia de dos sobres referentes a la proposición: el sobre con los criterios cuya valoración depende de juicios de valor y el sobre con los criterios cuantificables de forma automática. En consecuencia, en tal caso, los licitadores deberán presentar necesariamente tres sobres: el sobre con la documentación administrativa a que se refiere el artículo 146.1 del TRLCSP y los otros dos sobres a los que nos hemos referido.

En relación a la exigencia de separar las proposiciones en dos sobres, como viene señalando el Tribunal administrativo de contratos públicos de Aragón desde su Acuerdo 1/2011, de 28 de marzo (también Acuerdos 43/2014 y 42/2014), las exigencias derivadas tanto del principio de igualdad de trato, como en las previsiones normativas citadas requieren, ante todo, que en la tramitación de los procedimientos se excluya cualquier actuación que pueda dar lugar a una diferencia de trato entre los licitadores, muy especialmente en orden a la valoración de los criterios que deben servir de fundamento a la adjudicación del contrato.

El fin último de la presentación de propuestas en dos sobres se basa en la voluntad legal de separar, en dos momentos diferentes, la valoración de las ofertas, en atención a que los criterios para su evaluación estén sujetos a juicio de valor o no; y ello, parece evidente, con la finalidad de evitar que puedan verse mediatizadas, o contaminadas entre sí, ambas valoraciones en detrimento del objetivo de asegurar la selección de la oferta económicamente más ventajosa que se predica desde el mismo artículo 1 TRLCSP.

La STJUE de 30 de abril de 2014, asunto T-637/2011, analiza el principio de confidencialidad en relación al principio de proporcionalidad. La presentación de ofertas en dos sobres cerrados y sellados contribuye a la seguridad jurídica eliminando cualquier riesgo de apreciación arbitraria en la apertura de las ofertas, con un coste marginal desdeñable, sin que por tanto se viole el principio de proporcionalidad. El mero hecho de que el licitador no respete la forma de presentación, al figurar en gran parte rotos

los sobres interiores, arroja dudas de confidencialidad de la oferta, por lo que procede su exclusión.

El TACRC, en su resolución nº 132/2011 de 4 de mayo, entiende que nada impide que aquellos criterios técnicos que sean susceptibles de valoración mediante aplicación de fórmulas puedan incluirse en el mismo sobre que contiene la proposición económica. El art. 26 del R.D. 817/2009, señala el citado tribunal, lo que pretende es evitar que el conocimiento del resultado de valorar los criterios dependientes de la aplicación de fórmulas pueda influir en la valoración de los restantes criterios, pero este propósito se refiere no solamente a la oferta económica, sino en general a todos los criterios susceptibles de ser evaluados mediante fórmulas. Por otra parte, dado que en el procedimiento de adjudicación analizado fueron abiertos simultáneamente tanto los sobres que contenían la documentación de los criterios de adjudicación dependientes de juicio de valor, como los relativos a los criterios automáticos, el TACRC declaró la nulidad del procedimiento de adjudicación y la del apartado 10.1 del pliego de cláusulas administrativas que posibilitaba aquel conocimiento simultáneo.

En todo caso, la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de juicios de valor (art. 30.2 R.D. 817/2009), sirviendo el acto público de apertura de los criterios automáticos para dar a conocer la ponderación realizada de los criterios dependientes de juicio de valor (art. 30.3 R.D. 817/2009).

El TACRC, en la resolución 95/2012, ha sentado el criterio (véase la resolución 95/2012) de confirmar la exclusión de aquellos licitadores que incluyeron información de sus ofertas (ya se trate de criterios sujetos a juicio de valor o evaluable mediante fórmulas) en el sobre relativo al cumplimiento de requisitos previos (resoluciones 147/2011 y 67/2012, relativas a los recursos 114/2011 y 47/2012), así como para el supuesto de inclusión de información evaluable mediante fórmulas en el sobre correspondiente a la información sujeta a juicio de valor (resoluciones 191/2011 y 295/2011) y, por otro, la no exclusión de aquellos que incluyeron información del sobre evaluable automáticamente en el sobre referido a información técnica no sujeta a evaluación mediante juicio de valor (resoluciones 14/2010 y 233/2011)¹⁰¹.

¹⁰¹ Debe aclararse que en el caso de la resolución 14/2010 TACRC, los aspectos técnicos a incluir en el sobre 2 se contienen en el Anexo de descripción técnica del suministro, apartados 3, 7 y 6 del pliego de prescripciones técnicas, y se refieren: a) Descripción de los productos a suministrar; b) Tratamiento informatizado de datos; c) Toma de medidas y asignación de tallas. Se trata de requisitos técnicos no **sujetos a ponderación ni valoración, sin que proceda considerar a los mismos como un criterio de adjudicación sino como un criterio de ejecución técnica**, en cuanto que dichos requisitos técnicos han de cumplirse en su integridad por las empresas licitadoras, o de lo contrario quedarán excluidas del proceso de licitación, limitándose la actuación de los técnicos a comprobar que la documentación técnica incluida en el sobre 2 se ajusta a lo previsto en el Anexo citado de descripción técnica del suministro...no existe ponderación de los criterios técnicos, ni tampoco se justifican las razones por las cuales no se ponderan dichos criterios. Por tanto, cabe afirmar, por las razones anteriormente expuestas, que dichos criterios no deben considerarse criterios de valoración.

En relación a los criterios automáticos, podría llegar a ocurrir que la oferta presentada por un licitador distorsionase la aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos, por no haber previsto la existencia de límites superiores en las prestaciones. El TACRC, en la resolución 224/2011, analizó el caso del servicio de mantenimiento integral de ascensores del Centro de Arte Reina Sofía, en la que un licitador ofertó una franquicia “sin límite de importe” o una “bolsa de horas ilimitada”, lo que provocaría, caso de ser tenida en cuenta esa oferta, que el resto de las ofertas fuesen puntuadas con cero puntos en cuanto a ese criterio concreto; el tribunal entendió que la aplicación correcta y completa de las cláusulas del pliego exige que las ofertas de los licitadores cuantifiquen los valores de cada uno de los criterios de valoración para poder ser tenidas en cuenta.

Ello no obstante, el establecimiento de límites (máximos y mínimos) puede facilitar estrategias de manipulación, como demuestra APARICIO ROQUEIRO (2012). Estrategias para cuya superación propone la utilización de la función de COBB-DOUGLAS; función que, no obstante su amplia aplicación en economía, estimamos que presenta dificultades de encaje, tanto en la ley de contratos como en la Directiva 2004/18.

Así pues el iter procedimental de apertura de sobres sería el siguiente:

- a) Apertura del sobre que contienen la documentación administrativa a que se refiere el art. 146.1 del TRLCSP.
- b) En un plazo no superior a 7 días, a contar desde la apertura del sobre con la documentación administrativa, acto público de apertura del sobre que contiene los criterios de adjudicación dependientes de juicios de valor (art. 27.1 R.D. 817/2009).
- c) Con posterioridad a la apertura del sobre al que se refiere al apartado anterior, y dentro del plazo máximo de un mes a contar desde la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas (art. 160 TRLCSP), acto público de apertura de los criterios de adjudicación automáticos.

A este respecto, el TACRC, en su resolución nº 196/2011 ha señalado que el hecho de que se dé lectura o no al resultado de la valoración de los criterios subjetivos, no supone ninguna infracción, ni siquiera una mera irregularidad respecto a lo dispuesto en el artículo 150.2 in fine del TRLCSP, ya que la mera constancia documental que acredite que tal valoración ha tenido lugar con carácter previo al acto de apertura de las ofertas económicas (sic) supone dar cumplimiento, tanto al tenor literal del citado precepto, como a la finalidad que se persigue por el mismo. No obstante la postura del TACRC, nada impide, y además sería deseable -(y creemos que obligatorio, a tenor de lo preceptuado en el art. 30.3 del R.D. 817/2009, salvo que los pliegos dispongan otra cosa- en aras de la transparencia, poner en conocimiento de los licitadores al inicio de la sesión pública la puntuación otorgada a cada licitador por los criterios susceptibles de juicios de valor y, a renglón seguido, se proceda a la apertura, lectura y valoración pública de los criterios automáticos, así como a la determinación del resultado final.

Nuestra experiencia en este sentido (anterior a la entrada en vigor del TRLCSP¹⁰²), demuestra que es perfectamente viable.

Ello no obstante, el Tribunal de Cuentas, en su informe número 931, sobre el sector público local del año 2009 (pág. 121), describe un hecho que nosotros consideramos gravísimo, pues señala que en todos los contratos examinados a excepción de uno (Santoña) los criterios de adjudicación no se califican según su naturaleza (automática o no) y, por tanto, tampoco se efectúa ninguna distinción entre la apertura de unos y otros criterios o el procedimiento para su valoración. Es decir, que se está produciendo una conculcación generalizada de lo establecido de manera obligatoria en el art. 150 del TRLCSP.

2. La ley también señala que, en el caso de utilizar el procedimiento abierto o restringido, cuando los criterios de adjudicación matemáticos o evaluables automáticamente (mediante empleo de fórmulas o porcentajes) tengan un peso inferior a los criterios cuya cuantificación dependa de juicios de valor, deberá constituirse un comité con un mínimo de tres miembros (formado por expertos no integrados en el órgano “proponente” del contrato, con cualificación profesional adecuada, en razón de la materia sobre la que verse la valoración –art. 28.3 R.D. 817/2009-) al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a los criterios dependientes de juicios de valor. La designación podrá hacerse, bien directamente en los PCAP o alternativamente establecerse en ellos el procedimiento para efectuar aquel nombramiento.

En el informe 34/09 de la JCCAE se señala que, en aras del principio de independencia, los miembros del comité de expertos han de ser independientes del órgano que propone el contrato y de los que integran la mesa de contratación, pues así resulta de lo dispuesto en el artículo 28.2 del Real Decreto 817/2009. En el mismo informe también se aclara que por órgano proponente de la contratación debe entenderse aquel que ejerce la iniciativa de la contratación, proponiendo la celebración del contrato al órgano de contratación, que los miembros del comité de expertos no pueden pertenecer a la mesa de contratación y que deben disponer de experiencia en la valoración de tales criterios.

Alternativamente, la Ley permite encomendar la valoración a un organismo técnico especializado debidamente identificado en los Pliegos¹⁰³. Cuando la valoración se haga por un organismo técnico especializado la designación deberá figurar en el PCPA y publicarse en el perfil del contratante. Los poderes adjudicadores que no tengan el carácter de Administración Pública no tienen la obligación de constituir este comité (art. 190.1. a. TRLCSP).

Un ejemplo de craso incumplimiento, tanto de la normativa española como de la Directiva 2004/18, lo podemos apreciar en el concurso para la contratación del servicio de recogida y transporte de animales muertos en el territorio histórico de

¹⁰² Lo tenemos acreditado desde el 26 de marzo de 2004 y estamos en disposición de demostrarlo.

¹⁰³ Llinares Cervera (2009) mantiene, sin señalar ningún fundamento de peso, que no es necesaria la constitución de este Comité de expertos.

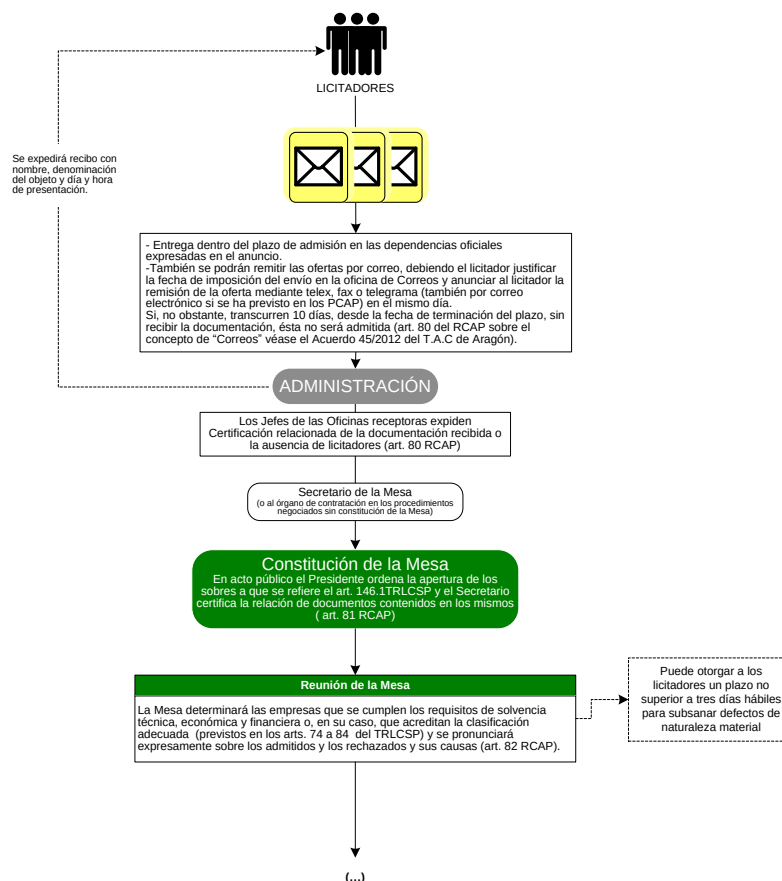
Gipuzkoa¹⁰⁴. Pues bien, en este concurso se otorga una puntuación de 90 puntos a los criterios dependientes de juicio de valor (entre los que se encuentra la calidad de los servicios prestados) y 10 puntos a los criterios automáticos y lo hace sin que exista un comité de expertos.

Nómbrese un comité de expertos o encomendada la valoración a un organismo técnico especializado, en ambos casos la designación deberá hacerse y publicarse en el perfil del contratante con carácter previo a la apertura de la documentación del art. 146.1 TRLCSP (art 29 R.D. 817/2009).

En las siguientes figuras mostramos la actuación de la mesa de contratación.

Figura 32

ACTUACIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN (I)
(Arts 160, 161 y 320 y concordantes del TRLCSP, arts 80 a 84 del RCAP y arts. 25 a 30 del RD 817/2009
-actuación obligatoria en Pr. Abiertos y Restringidos-

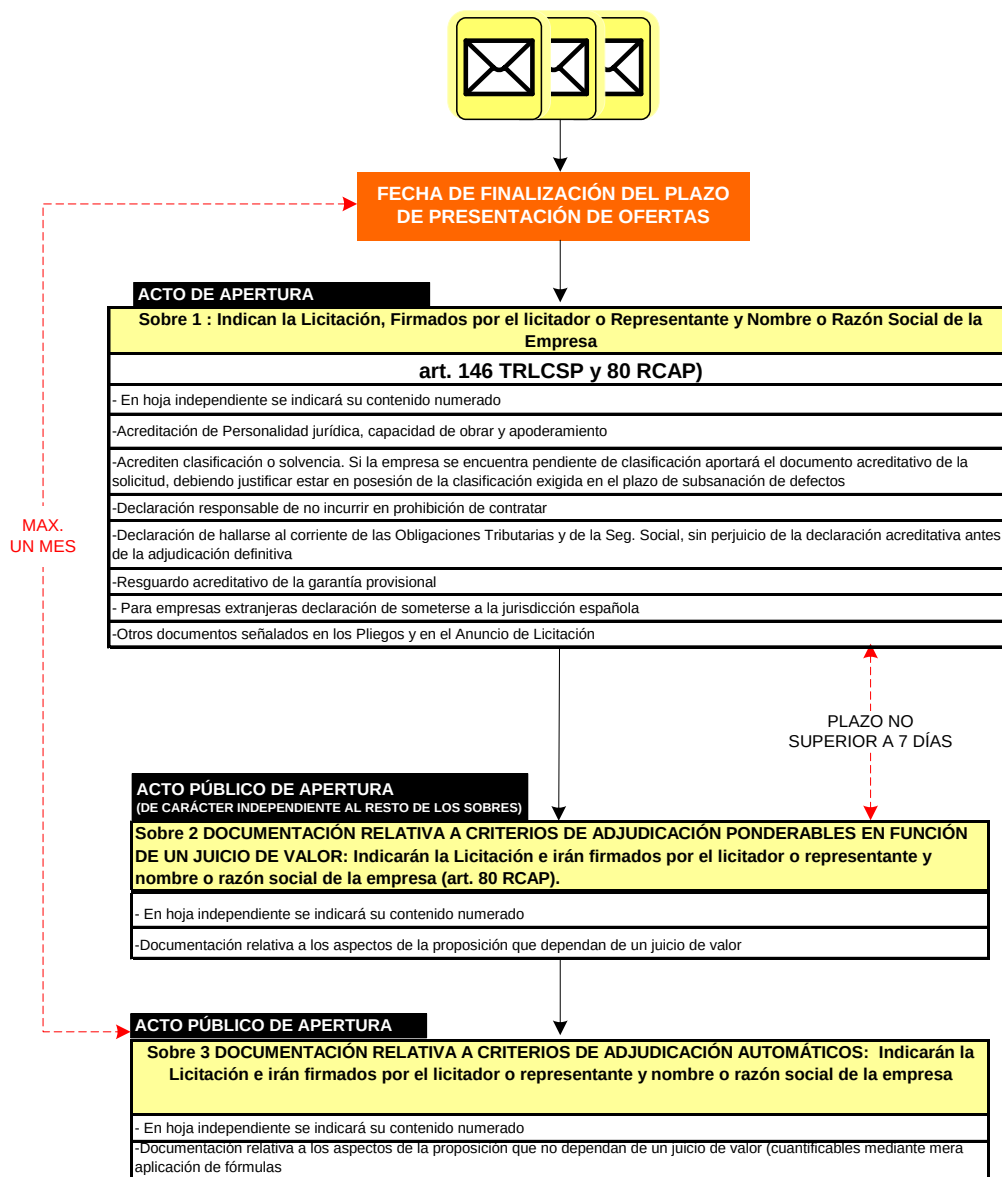


© Manuel Fueyo Bros

Figura 33

ACTUACIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN (II)

(ART. 160.1 TRLCSP y art. 27 RD 817/2009)



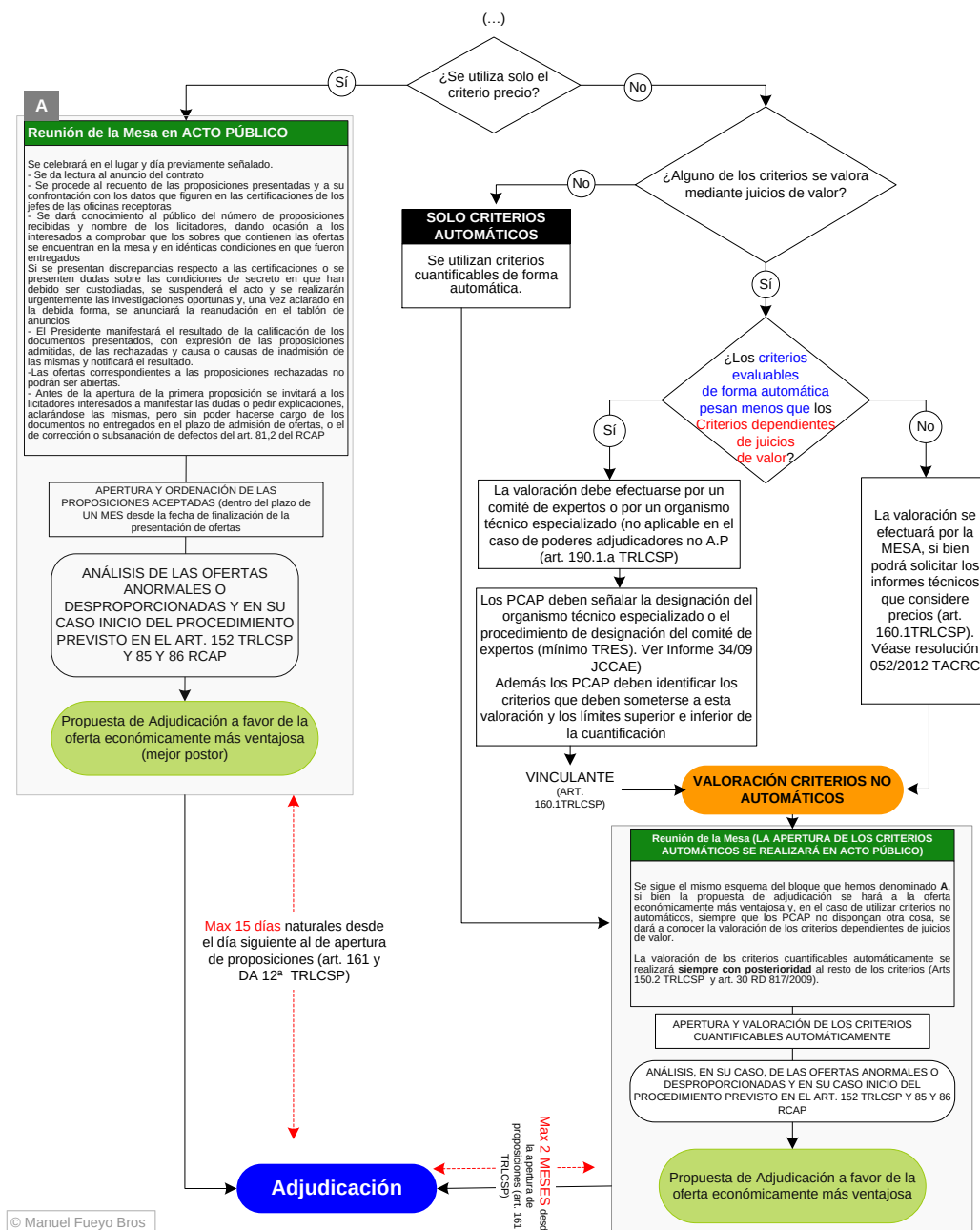
Véase la Resolución 132/2011 del TACRC

El TACRC, en la resolución 95/2012, ha sentado el criterio (véase la resolución 95/2012) de confirmar la exclusión de aquellos licitadores que incluyeron información de sus ofertas (ya se trate de criterios sujetos a juicio de valor o evaluable mediante fórmulas) en el sobre relativo al cumplimiento de requisitos previos (resoluciones 147/2011 y 67/2012, relativas a los recursos 114/2011 y 47/2012), así como para el supuesto de inclusión de información evaluable mediante fórmulas en el sobre correspondiente a la información sujeta a juicio de valor (resoluciones 191/2011 y 295/2011) y, por otro, la no exclusión de aquellos que incluyeron información del sobre evaluable automáticamente en el sobre referido a información técnica no sujeta a evaluación mediante juicio de valor (resoluciones 14/2010 y 233/2011)

Con respecto a la firma de las ofertas, en la Resolución nº 191/2012 TACRC se señala: "...en cuanto que la recurrente se limita a referirse a que una oferta económica –sin concretar cuál– sin firmar no es válida, ni puede ser firmada a posteriori, tampoco resulta admisible en cuanto que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la omisión de firma de la proposición económica constituye un defecto subsanable (entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de julio de 2004 y de 21 de septiembre de 2004)".

Figura 34

ACTUACIONES DE LA MESA DE CONTRATACIÓN (IV)



Los pliegos, además, podrán establecer penalidades por incumplimiento o incumplimiento defectuoso de las características que se hayan tenido en cuenta en la valoración de las ofertas o incluso atribuir a la puntual observancia el carácter de obligación esencial cuyo incumplimiento será considerada causa de resolución del contrato [art. 150.6 en relación con el art. 223. h) TRLCSP].

El art. 150.1 TRLCSP establece que para la valoración y determinación de la oferta económicamente más ventajosa habrá que atenerse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato (esto es importante, pues, si olvidamos este aspecto principal, corremos el riesgo de una incorrecta interpretación del precepto entero) tales como:

- la calidad,

- el precio,
- la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio,
- el plazo de ejecución o entrega de la prestación,
- el coste de utilización,
- las características medioambientales,
- o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar,
- la rentabilidad (entendida como un cociente entre beneficios y prestaciones o utilidad y costes – véase informe 28/95 JCCAE-),
- el valor técnico,
- las características estéticas o funcionales,
- la disponibilidad y coste de los repuestos,
- el mantenimiento,
- la asistencia técnica,
- el servicio postventa
- u otros semejantes.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencias de 17 de diciembre de 2002 –Concordia Bus Findland- y de 4 de diciembre de 2003 –por la que el órgano de contratación del Estado Federal de Carinthia, en Austria, fue llevado al tribunal por EVN y Wienstrom, dos empresas licitadoras que habían sido rechazadas en la adjudicación de un contrato público para el suministro eléctrico-) admitió que cuando la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos (como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses o el suministro, en la medida en que le fuera técnicamente posible, de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y a no suministrar en ningún caso deliberadamente electricidad obtenida mediante fisión nuclear), siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación¹⁰⁵ y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación (base de otros principios como el de libre prestación de servicios y de establecimiento).

Si comparamos los criterios de valoración del art. 150 TRLCSP con los que se señalan en el art. 53 de la Directiva 2004/18 (llamados por ésta criterios de adjudicación), podemos hacer el siguiente cuadro comparativo resumen:

¹⁰⁵ Por consiguiente, procede declarar que un criterio de adjudicación que no vaya acompañado de requisitos que permitan el control efectivo de la exactitud de las informaciones facilitadas por los licitadores es contrario a los principios del Derecho comunitario en materia de contratación pública.

Cuadro 15

COMPARACIÓN DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN-CRITERIOS DE VALORACIÓN DE OFERTAS		
DIRECTIVA 2004/18 art. 53	TRLCSF art. 150.1	DIRECTIVA 2014/24 art. 67 y 68
la calidad,	la calidad,	La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 68, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate. Dichos criterios podrán incluir, por ejemplo:
el precio,	el precio,	la calidad,
el valor técnico,	la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio,	incluido el valor técnico
las características estéticas y funcionales,	el plazo de ejecución o entrega de la prestación,	las características estéticas y funcionales,
las características medioambientales,	el coste de utilización,	la accesibilidad
el coste de funcionamiento,	las características medioambientales	el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;
la rentabilidad,	o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar,	la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o
el servicio posventa y la asistencia técnica,	la rentabilidad,	el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución.
la fecha de entrega y el plazo de entrega o de ejecución	el valor técnico,	El factor coste también podrá 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
	las características estéticas o funcionales,	Los Estados miembros podrán disponer que los poderes adjudicadores no tengan la facultad de utilizar solamente el precio o el coste como único criterio de adjudicación o podrán limitar la aplicación de ese criterio a determinadas categorías de poderes adjudicadores o a determinados tipos de contratos.
	la disponibilidad y coste de los repuestos,	Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen: en el proceso específico de producción, prestación o comercialización o en relación con otra etapa de su ciclo de vida, aunque dichos factores no formen parte de su sustancia material.
	el mantenimiento,	El cálculo de coste del ciclo de vida incluirá en una medida pertinente la totalidad o una parte de los costes siguientes a lo largo del ciclo de vida de un producto, un servicio o una obra: costes sufragados tales como costes de adquisición, de utilización (consumo de energía y otros), de mantenimiento y costes de fin de vida (costes de recogida); costes imputados a externalidades medioambientales, vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse; esos costes podrán incluir el coste de las emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes, así como otros costes de mitigación del cambio climático.
	la asistencia técnica, el servicio postventa	Quando los poderes adjudicadores evalúen los costes mediante un planteamiento basado en el cálculo del coste del ciclo de vida, indicarán en los pliegos de la contratación los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que utilizará el poder adjudicador para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos.
	u otros semejantes.	

En el cuadro anterior intentamos comparar utilizando el mismo color a efectos de equivalencias y empleamos fondo blanco en las celdas que no tienen correspondencia entre ambos preceptos. Como podemos observar, nuestro artículo 150. 1 TRLCSP, incluye cuatro criterios que no tienen correspondencia en la Directiva 2004/18, y, entre ellos, se encuentran los criterios sociales, que merecen un comentario especial, por cuanto, creemos que es el candidato principal al fomento a una incorrecta utilización de los criterios y dará lugar a futuros pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del TACRC y de la JCCAE. En la columna de la izquierda hemos añadido en azul más oscuro las principales novedades que introduce la Directiva 2014/24.

En relación a los criterios sociales el Dictamen del Consejo de Estado de 25 de mayo de 2006¹⁰⁶, sobre el anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público de 2007, ya señalaba:

“Mayor inconveniente presenta la cita, sin mayor aclaración que la relativa a que se entenderán como criterios vinculados al objeto del contrato, de las características sociales:

- Como se ha visto, estas características no son contempladas por el artículo 53 de la directiva como criterios de adjudicación del contrato.
- Ciertamente, la propia directiva en sus considerandos hace alguna mención al posible juego de estas características sociales, bien de forma inespecífica (considerando 1), bien precisando que, bajo ciertas condiciones -su determinación dependerá del objeto del contrato y deberán permitir comparar las ofertas y evaluarlas de manera objetiva¹⁰⁷ -: “el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades -definidas en las especificaciones del contrato- propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, suministros y servicios que son objeto del contrato” (considerando 46).
- En fin, la jurisprudencia comunitaria y las directrices de la Comisión sobre la materia, si bien orientadas hacia una cierta apertura, siguen considerando que ciertas condiciones sociales son incompatibles con los objetivos comunitarios -tendientes a evitar el riesgo de discriminación y el relativo a que un poder adjudicador se guíe por consideraciones que no tengan carácter económico-, de modo que solo se admiten “siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no atribuyan a dicha entidad una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de no discriminación” (sentencia Concordia Bus Finland, antes citada). A la luz de todas estas consideraciones, el Consejo de Estado sugiere un replanteamiento de la mención de las características sociales como criterios de adjudicación expresamente incluidos en el artículo 134 del anteproyecto, resultando necesaria, en todo caso, una mayor precisión de las condiciones que deberán reunir para poder actuar como tales criterios.”

¹⁰⁶ Previamente el Consejo de Estado había mantenido una posición cambiante sobre el particular Dictamen 3495/1998, 585/2003 y 1638/2005.

¹⁰⁷ Reflejo de la STJUE de 18 de octubre de 2001 –*SIAC Construction*–

Pese a la sugerencia del Consejo de Estado el legislador optó entonces por incluir en el precepto (y de manera casi literal¹⁰⁸) la formulación contemplada en el considerando 46 de la Directiva 2004/18.

Para una interpretación adecuada del art. 150 TRLCSP debemos tener en consideración tanto lo señalado a ese mismo respecto por la Directiva 2004/18, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y dos comunicaciones interpretativas de la Comisión: la relativa a las posibilidad de integrar aspectos medioambientales en la contratación pública (de 4 de julio de 2001) y la relativa a las posibilidad de integrar aspectos sociales (de 15 de octubre de 2001).

Con anterioridad a estas comunicaciones interpretativas –y en el mismo sentido–, la Comisión Europea ya se había manifestado sobre este mismo particular en el Libro verde de Contratación Pública en la Unión Europea, reflexiones para el futuro (Comunicación adoptada por la Comisión el 27 de noviembre de 1996), capítulos V y VI), y en la Comunicación de la Comisión sobre la Contratación Pública en la Unión Europea, de 1 de marzo de 1998 (COM (1998) 143 final), apartados 4.3 y 4.4.

También deberán tenerse en consideración el libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (COM (2011) 15 final, de 27 de enero de 2011) y el documento: “Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas” (octubre de 2010).

B. 1.- Criterios Medioambientales

En la comunicación interpretativa de 4 de julio de 2001, la Comisión abordó la posibilidad de integrar aspectos medioambientales en la contratación pública y estudió la posibilidad de introducir estos aspectos en las diferentes fases de la vida del contrato.

Seguidamente intentamos sintetizar sus conclusiones, si bien debemos resaltar que lo que nos interesa de las mismas, ahora que estamos comentando los criterios de adjudicación, es el apartado d) referido a la adjudicación del contrato:

- a) La primera ocasión de introducir aspectos medioambientales se presenta con ocasión de la definición del objeto del contrato, para lo cual se podrán seleccionar productos o servicios respetuosos con el medio ambiente: edificios que consuman poca energía, con sistemas de aislamiento, que empleen determinados materiales reciclados, que utilicen paneles solares para el agua sanitaria, etc.

En el caso de servicios, los poderes públicos pueden exigir, por ejemplo, un determinado método de limpieza de los edificios que utilice productos no perjudiciales para el medio ambiente, el tipo de vehículo a utilizar en la recogida de basuras o en el transporte público (que empleen camiones o autobuses que utilicen gas o electricidad), etc. En cambio, en el caso del contrato de suministros, al referirse normalmente a la compra de productos finales, las posibilidades de introducir estos aspectos se reducen.

- b) Especificaciones técnicas del objeto del contrato:

¹⁰⁸ Considerando 46: ...”En estas mismas condiciones, el poder adjudicador podrá regirse por criterios destinados a satisfacer exigencias sociales que, en particular, respondan a necesidades –definidas en las especificaciones del contrato– propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los beneficiarios/usuarios de las obras, suministros y servicios que son objeto del contrato”.

Las disposiciones nacionales pueden prohibir la utilización de determinadas sustancias que las autoridades consideren perjudiciales para el medio ambiente y, también podrán imponer un nivel mínimo de rendimiento ambiental. En este caso, los poderes adjudicadores estarán obligados a cumplir dichas disposiciones y a exigir su cumplimiento a los licitadores.

Las etiquetas ecológicas distinguen a los productos que son más respetuosos con el medio ambiente, pero, como no son obligatorias, los poderes públicos solo podrán inspirarse y determinar con arreglo a ellas las especificaciones técnicas del contrato cuando se exija un grado de protección medio ambiental mayor que el establecido en la normativa nacional. Asimismo se podrá señalar que los productos que ostenten la certificación de etiqueta ecológica cumplen las condiciones técnicas exigidas en el contrato. Pero, en sentido contrario, los poderes adjudicadores no podrán exigir que la acreditación se realice con carácter exclusivo mediante dichas etiquetas y deberán aceptar otros medios alternativos¹⁰⁹.

También se puede utilizar la técnica de variantes para definir alternativas más respetuosas con el medio ambiente.

- c) Selección de los candidatos: las normas que se incluyen en las Directivas sobre contratación pública establecen tres tipos diferentes de aspectos a considerar en la selección de los contratistas: motivos de prohibición o exclusión, motivos relacionados con la situación económica y financiera y motivos relativos a la capacidad técnica.

El respecto el art. 60.1 a) TRLCSP prohíbe contratar con aquellos licitadores que hayan sido condenados mediante sentencia firme por delitos relativos a la protección del medio ambiente.

Los motivos relativos a la situación de la capacidad económica o financiera no parecen susceptibles de yuxtaponer aspectos medioambientales.

Los requisitos técnicos permiten exigir un nivel mínimo de equipamiento o de medios para garantizar la correcta ejecución del objeto del contrato. Si el contrato requiere conocimientos técnicos medioambientales, exigir experiencia en dicho campo, con la finalidad de seleccionar a los candidatos más idóneos, es perfectamente legal.

En relación a los sistemas de gestión medioambiental (ISO) o EMAS (aprobado en virtud de un Reglamento de la CE), que tienen como objetivo promover la mejora continua en esta materia, los poderes adjudicadores pueden mencionar que siempre que las empresas dispongan de un sistema de gestión y auditoría medioambiental que satisfaga los requisitos de capacidad técnica de la EMAS este será aceptado como acreditación, pero, en ese caso, deberá aceptarse también cualquier otro certificado (por ejemplo el ISO 14001) o poder justificar su cumplimiento.

- d) Adjudicación del contrato: Entre las consideraciones económicas pueden incluirse aspectos relacionados con el medio ambiente, por ejemplo, el consumo de energía de un determinado producto.

La función de los criterios de adjudicación es evaluar la calidad intrínseca de las ofertas, lo que significa que han de tener relación directa con el objeto del contrato.

La actual Directiva 2004/18 sí menciona el criterio medioambiental, a diferencia de las Directivas de contratación anteriores: Directiva 92/50/CEE, Directiva 93/36/CEE y Directiva 93/37/CEE.

¹⁰⁹ En las conclusiones de la Abogado General, señora Juliane Kokott, presentadas el 15 de diciembre de 2011 en el Asunto C-368/2011, se sostiene que: “a diferencia de lo que opina la Comisión, por lo demás, la remisión global a todas las especificaciones técnicas en que se base una etiqueta ecológica es, por lo General, perfectamente compatible con el principio de transparencia, que consta entre los principios fundamentales de la legislación de la UE en materia de contratación pública” (ap. 54).

Pero debe tenerse en cuenta, a la hora de definir los criterios medioambientales, que señalar que un producto sea respetuoso con la naturaleza, sin más precisiones, no es, en cuanto tal, cuantificable pues no aporta una ventaja económica para el poder adjudicador, si bien podrá tenerse en cuenta el carácter “respetuoso” con el medio ambiente “traduciendo” este objetivo a criterios concretos relacionados con el producto y cuantificables desde el punto de vista económico, por ejemplo, exigiendo una determinada tasa de consumo de electricidad.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland contra el municipio de Helsinki (asunto C-513/99), señaló, en el marco de un contrato público relativo a la prestación de servicios de transporte urbano en autobús, que cuando la entidad adjudicadora decide adjudicar un contrato al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, puede tener en cuenta criterios ecológicos, como el nivel de las emisiones de óxidos de nitrógeno o el nivel de ruido de los autobuses, siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación¹¹⁰.

Tanto la Directiva como en el TRLCSP señalan como posible criterio de adjudicación costes de funcionamiento o de utilización. Esto permite incluir como criterio de valoración los costes sobrevenidos durante el ciclo de vida del producto, costes que van a correr por cuenta de la entidad adjudicadora: dentro de ellos se incluirán tanto los costes directos de funcionamiento (consumo de energía, agua, etc.), como los gastos a realizar para conseguir ahorros, así como los costes de mantenimiento y reciclado del producto, en su caso.

- e) Ejecución del contrato: es aquí donde los poderes adjudicadores disponen de mayor margen para fijar la modalidades de ejecución acordes con la protección del medio ambiente:
- Entrega y envasado de bienes a granel y no por unidades.
 - Suministro en recipientes reutilizables.
 - Recogida, reciclado y reutilizado por cuenta del contratista.

El TRLCSP, en su artículo 118 señala que, el órgano de contratación podrá establecer condiciones especiales de ejecución, siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental. Los pliegos o el contrato podrán establecer igualmente penalidades, conforme a lo previsto en el artículo 212.1, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución, o atribuirles el carácter de obligaciones

¹¹⁰ Con posterioridad la Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de diciembre de 2003, en el asunto C-448/01, señaló que: “La normativa comunitaria en materia de contratación pública no se opone a que una entidad adjudicadora establezca, para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa a efectos de la adjudicación de un contrato de suministro de electricidad, un criterio consistente en exigir el suministro de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables, al que se atribuye un coeficiente de ponderación del 45%, careciendo de relevancia a este respecto el hecho de que dicho criterio no permita necesariamente alcanzar el objetivo que se persigue. En cambio, dicha normativa se opone a este criterio en la medida en que:

—no vaya acompañado de requisitos que permitan el control efectivo de la exactitud de la información contenida en las ofertas,

—exija a los participantes en la licitación que indiquen la cantidad de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables que podrán suministrar a una clientela indeterminada y atribuya la máxima puntuación al licitador que indique la mayor cantidad, teniendo en cuenta que sólo se valora la parte de ésta que exceda del volumen de consumo previsible en el marco de la licitación”.

contractuales esenciales susceptibles de provocar incluso la resolución del contrato. Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución del contrato, el mismo podrá ser considerado en los pliegos o en el contrato, en los términos que se establezcan reglamentariamente, como infracción grave, a los efectos establecidos en el artículo 60.2.e) TRLCSP.

La Ley 22/2011, de 28 de julio, de Residuos y Suelos Contaminados, obliga a todas las administraciones públicas a aprobar antes del 12-12-2013 un programa de prevención de residuos (art. 15) encaminado a conseguir la reducción del peso de los residuos producidos en 2020 en un 10% con respecto a los generados en 2010. Entre las medidas que pueden afectar a la fase de consumo (anexo IV) se incluye la posibilidad de utilizar criterios medioambientales tanto en la fase de selección de los candidatos como en la fase de adjudicación (utilizándose en tal caso como criterios de adjudicación), de acuerdo con el manual sobre contratación pública con criterios medioambientales publicado por la Comisión el 29 de octubre de 2004¹¹¹. Este manual aboga por la adopción en la fase de adjudicación por el enfoque basado en el “coste del ciclo de vida”, perspectiva que revela los verdaderos costes de un contrato, incidiendo en la mejora del medioambiente y en la situación financiera del poder adjudicador. La evaluación del “coste del ciclo de vida” puede basarse en la comparación de costes obvios y mensurables: consumo de agua, energía y ahorro de costes de eliminación, entre otros.

Sobre este aspecto, la Directiva 2012/27 UE, de 25 de octubre (DOUE 14 de noviembre)¹¹², obliga a las Administraciones centrales a adquirir productos, servicios y edificios que tengan un alto rendimiento energético, en la medida en que ello sea coherente con la rentabilidad, viabilidad económica, la sostenibilidad, la idoneidad técnica y la competencia suficiente según lo que se indica en el anexo III. Además los Estados miembros animarán a las administraciones regionales y locales a seguir su mismo ejemplo.

B.2.- Criterios sociales

La Comunicación interpretativa de la Comisión de 15 de octubre de 2001 analizó la posibilidad de integrar aspectos sociales en la contratación pública¹¹³.

El concepto de “aspectos sociales” engloba diversas acepciones:

- medidas que garantizan el respeto a los derechos fundamentales y los principios de igualdad de trato y no discriminación (entre el hombre y la mujer, por ejemplo),
- cláusulas preferentes de reinserción de personas desfavorecidas o excluidas del mercado de trabajo o
- actuaciones de discriminación positiva de lucha contra el desempleo o la exclusión social.

¹¹¹ http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/buying_green_handbook_es.pdf

¹¹² Que deberá incorporarse al derecho interno a más tardar el 5 de junio de 2014.

¹¹³ Esta vino a completar la anterior Comunicación de la Comisión titulada “Los contratos públicos en la Unión Europea”, adoptada por la Comisión el 11 de marzo de 1998 [COM(1998) 143 final].

Partiendo del hecho de que las Directivas sobre contratación vigentes en aquel momento no contemplaban expresamente la posibilidad de que se persiguieran objetivos de política social en la adjudicación de los contratos públicos (la Directiva 2004/18 no se refiere tampoco a estos aspectos en su parte dispositiva, aunque sí en la parte expositiva: considerando 46), la Comisión estimó que la normativa vigente ofrecía un abanico de posibilidades para alcanzar aquellos objetivos.

La citada Comunicación de, 15 de octubre de 2001, analizaba los diferentes momentos de la vida del contrato en los que es posible integrar aspectos de naturaleza social (al igual que en los criterios medioambientales lo que nos interesa fundamentalmente es el comentario del apartado d):

- a) Definición del objeto del contrato: la primera ocasión de integrar aspectos sociales se presenta a la hora de definir el objeto del contrato, eligiendo un producto o servicio que se corresponda con los fines de naturaleza social de su competencia, es decir, que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines institucionales (art. 22 TRLCSP). Los contratos de obras y servicios son los que ofrecen más oportunidades de tener en cuenta intereses de tipo social; en el supuesto de que existan diferentes alternativas para satisfacer las necesidades, el poder adjudicador puede definir el objeto del contrato que mejor se adecue a sus inquietudes de orden social, incluso mediante la utilización de variantes. El hecho de que un contrato esté destinado a un uso social (construcción de un hospital, de un colegio, un centro de servicios sociales, de atención a los ancianos) no plantea problemas, ya que dichos contratos deben adjudicarse conforme las normas contenidas en la Directiva.
- b) Especificaciones técnicas: los poderes adjudicadores tienen la posibilidad de imponer especificaciones técnicas que definan con mayor precisión el objeto de la prestación. Estas normas pueden incluir requisitos como la seguridad de los productos, la higiene y la protección de la salud, acceso por parte de personas con discapacidad a edificios o medios de transporte, etc.; también podrán tomar en consideración las variantes presentadas, referidas, por ejemplo, a diferentes soluciones técnicas planteadas con respecto a la ergonomía de un producto, a la posibilidad de garantizar la accesibilidad de los discapacitados, etc.
- c) Selección de los candidatos: las Directivas (hoy Directiva) comprenden tres conjuntos de normas al respecto:

-Por una parte contiene una lista exhaustiva de circunstancias en las que la situación personal del licitador puede dar lugar a la exclusión del procedimiento de licitación. Así la Directiva permite excluir [art. 45.2.e) de la Directiva 2004/18] a cualquier licitador que no esté al corriente del pago de las cotizaciones a la seguridad social (art. 60.1.d TRLCSP) y a cualquier licitador que haya sido condenado mediante sentencia firme por cualquier delito que atente a la moralidad profesional o que haya cometido una falta grave en materia profesional que pueda ser comprobada por algún medio que los poderes adjudicadores puedan justificar [art. 45.2.c) y d) de la Directiva 2004/18 y art. 60.1.c) TRLCSP].

-Los documentos que pueden exigirse en la actualidad para evaluar la capacidad económica y financiera de los licitadores no ofrecen posibilidad alguna de tomar en consideración elementos de carácter social.

-Las Directivas sobre contratación determinan los medios a través de los cuales puede demostrarse la capacidad técnica de un candidato o licitador, estableciendo una lista exhaustiva de los documentos de prueba que los candidatos o licitadores pueden verse obligados a presentar para demostrar su aptitud técnica en función de la naturaleza, magnitud y objetivo del contrato. El objetivo consiste en elegir a los licitadores capaces de ejecutar el contrato y por tanto las exigencias impuestas deben estar directamente relacionadas con el objeto del contrato.

Si el contrato requiere aptitudes específicas en materia social, es lícito exigir una experiencia concreta como criterio de capacidad y conocimientos técnicos para demostrar la solvencia de los candidatos. Los poderes adjudicadores podrán exigir experiencia y conocimientos a los licitadores, verificar la composición del personal de la empresa incluyendo los cuadros y equipo técnico, a fin de asegurar que la empresa dispone de la capacidad necesaria para la ejecución del contrato.

No obstante lo señalado aquí, la Disposición adicional quinta del TRLCSP establece que podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por 100 de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición.

- d) Adjudicación del contrato: efectuada la selección, los poderes adjudicadores acometen la fase de evaluación de las ofertas, que concluye con la adjudicación del contrato.

La Directiva 2004/18 enumera en su art. 53 una lista no cerrada de criterios entre los que no figuran los criterios sociales, ahora bien, si por criterios sociales entendemos aquellos que permitan evaluar la calidad de un servicio destinado a personas desfavorecidas estos podrán aceptarse, en opinión de la Comisión de la Comunidades Europeas (la comunicación cita como ejemplo admisible la contratación de la formación en materia informática a los empleados municipales, en donde se valorará el método propuesto por el licitador para garantizar la prestación a cualquier persona con discapacidad).

Por el contrario, los cupos de contratos reservados a una determinada categoría de proveedores (en EEUU, por ejemplo, el 20% de los contratos están reservados a empresas propiedad de minorías “small minority businesses”¹¹⁴), o las preferencias de precios (los precios se transforman con factores de corrección en función de la realización por determinadas empresas de una determinada política social), o que den preferencia a las empresas en función de la intensidad de empleo de determinada categoría de personas o por aplicar un programa de promoción de igualdad de

¹¹⁴ La Small Bussines Act de los Estados Unidos incluye medidas destinadas a favorecer a las pequeñas y medianas empresas propiedad de individuos desfavorecidos de modo que puedan competir en igualdad de condiciones en la adjudicación de contratos públicos. En el ámbito europeo, el dictamen del Comité Económico y Social Europeo (DOUE de 4 de agosto de 2009) sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones -“Pensar primero a pequeña escala”- “Small Bussines Act” para Europa: iniciativa a favor de las pequeñas empresas» recomienda (apartado 4.7) que en materia de contratación pública, la creación en cada Estado miembro de una estructura de ayuda personalizada a las PYME que deseen acceder a los contratos públicos tanto a escala nacional como comunitaria. Con esta ayuda, las PYME podrán conocer las actuaciones que han de llevarse a cabo para presentar una candidatura y se podría divulgar el vocabulario propio de los contratos públicos, pues la falta de accesos de las PYME se debe también a la incomprensión de la terminología utilizada.

No obstante, pese a lo que se señala en la Comunicación, la D.A. quinta del TRLCSP establece: “Podrá reservarse la participación en los procedimientos de adjudicación de contratos a Centros Especiales de Empleo, o reservar su ejecución en el marco de programas de empleo protegido, cuando al menos el 70 por ciento de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, debido a la índole o a la gravedad de sus deficiencias, no puedan ejercer una actividad profesional en condiciones normales. En el anuncio de licitación deberá hacerse referencia a la presente disposición”.

oportunidades, no son admisibles por ser criterios ajenos al objeto del contrato o a las condiciones de ejecución del mismo, esto es, por ser ajenos a las cualidades intrínsecas del producto o de la prestación.

En definitiva, para determinar la oferta económicamente más ventajosa se pueden utilizar criterios que integren aspectos sociales cuando estos comporten para el poder adjudicador una ventaja económica ligada al producto o servicio objeto del contrato.

Criterios adicionales: en el asunto C-225/98 (Comisión de las Comunidades Europeas contra República Francesa, sentencia de 26 de septiembre de 2000, relativo a la “Construcción y mantenimiento de edificios escolares en la Región Nord-Pas-de-Calais y el département du Nord”), el Estado miembro consideraba el criterio de adjudicación “lucha contra el desempleo” como un criterio accesorio no determinante, aplicable una vez que las ofertas se habían comparado desde un punto de vista puramente económico; pues bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmó que los poderes adjudicadores pueden basarse en una condición de este tipo siempre que esta se atenga a los principios fundamentales del Derecho comunitario y que los poderes adjudicadores tengan ante sí dos o más ofertas económicamente equivalentes. En cualquier caso, no debe tener incidencia directa o indirecta en los licitadores procedentes de otros Estados miembros y ha de mencionarse expresamente en el anuncio.

En este sentido es como debe interpretarse la D. A. cuarta del TRLCSP, que establece la posibilidad, en caso de empate, de utilizar criterios que sirven para apreciar la oferta económicamente más ventajosa dando preferencia a:

- Empresas que, en el momento de acreditar la solvencia técnica, cuenten con un porcentaje superior al 2% de discapacitados en su plantilla (si existiesen varias, se dará prioridad a la de mayor porcentaje).
 - Empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social (reguladas en la D.A. novena de la Ley 12/2001), valorándose el compromiso formal del licitador de contratar no menos del 30% de sus puestos de trabajo con personas pertenecientes a diferentes colectivos, aspecto que se deberá acreditar por los servicios sociales públicos competentes.
 - En el caso de que el objeto del contrato sean prestaciones de carácter social o asistencial, podrá también darse preferencia a favor de entidades con personalidad jurídica que no tengan ánimo de lucro, siempre que su actividad o finalidad tenga relación directa con el objeto del contrato, según sus estatutos o reglas fundacionales y estén inscritas en el correspondiente registro oficial.
 - Cuando el objeto del contrato sea el suministro de productos en los que exista la alternativa de Comercio Justo, se podrá dar prioridad a aquellas entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo.
- e) Ejecución del contrato: es ante todo en la fase de ejecución cuando un contrato puede constituir un medio para fomentar la consecución de objetivos sociales, siempre que no tengan efectos discriminatorios para los licitadores de otros Estados¹¹⁵.

El poder adjudicador podrá imponer al contratista el cumplimiento de cláusulas contractuales (condiciones de ejecución del contrato) relativas a la forma de ejecución en favor de determinada categoría de personas y de actuaciones en materia de empleo. Las cláusulas contractuales constituyen obligaciones que deben ser aceptadas por el adjudicatario y este, al aceptar la oferta, admite las condiciones impuestas, pues en caso contrario será rechazado.

¹¹⁵ Esta actuación, no obstante, es difícil de imaginar en el caso de contratos de suministros

A modo de ejemplo, la comunicación interpretativa señala:

- la obligación de dar trabajo a empleados de larga duración,
- organizar actividades de formación para jóvenes o desempleados al tiempo de realizar la prestación y
- obligación de aplicar medidas destinadas a promover la igualdad de oportunidades o la diversidad racial o étnica.

A este respecto, el 118 TRLCSP establece que los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que sean compatibles con el Derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato. Estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental o a consideraciones de tipo social, con el fin de promover el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer en dicho mercado, combatir el paro, favorecer la formación en el lugar de trabajo, u otras finalidades que se establezcan con referencia a la estrategia coordinada para el empleo, definida en el artículo 125 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, o garantizar el respeto a los derechos laborales básicos a lo largo de la cadena de producción, mediante la exigencia del cumplimiento de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo.

Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme al art. 212.1 TRLCSP, para el caso de incumplimiento de estas condiciones especiales de ejecución o atribuirles el carácter de obligaciones contractuales esenciales cuyo incumplimiento será causa de resolución [artículo 223.g) TRLCSP]. Cuando el incumplimiento de estas condiciones no se tipifique como causa de resolución, se podrá considerar dicho incumplimiento como infracción grave, a los efectos de la prohibición para contratar del art. 60.2.e) del TRLCSP.

Para quienes pretendan dar una interpretación forzada del artículo 150 del TRLCSP en lo relativo a la posible inclusión de aspectos sociales no relacionados con el objeto del contrato (interpretación que desde luego no es conforme con lo sentado en la Directiva 2004/18) debe de recordárseles que en la tramitación de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público, diferentes grupos presentaron enmiendas al artículo 134 del Proyecto de Ley (hoy 150 TRLCSP).

-El grupo parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds introdujo una enmienda proponiendo la siguiente redacción (enmienda número 129, Boletín Oficial de las Cortes generales de 29 de marzo de 2007):

“Artículo 134. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para la valoración de las proposiciones y determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la asunción del compromiso de mantener éste invariable como precio cerrado, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, características medioambientales o sociales propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. Cuando sólo se utilice un criterio, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

En la adjudicación de todos los contratos, a excepción de los contratos menores y aquellos que por su naturaleza o especiales características tengan un inapreciable impacto sobre el medio ambiente, se valorarán las condiciones ambientales previstas en el artículo 134.3.h).

2. Se considerarán directamente vinculados al objeto del contrato aquellos aspectos sociales de carácter objetivo y cuantificable relativos a las condiciones laborales de ejecución de un contrato o al sistema de producción de los bienes objeto de contratación, tales como el número o porcentaje de trabajadores en situación de riesgo de exclusión social o con discapacidad, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el porcentaje de plantilla indefinida, la seguridad y salud laboral, así como la salvaguarda y cumplimiento de los Derechos Humanos y los estándares laborales definidos en la OIT cuando hubieran sido producidos en países en desarrollo, entre otros.

3. A los criterios de adjudicación de carácter social se les atribuirá en todo caso una ponderación no superior al 25 por 100 sobre el total de la baremación.

Resto igual”

Como justificación de esta enmienda se señalaba que la actual redacción del Proyecto de Ley —conforme prescribe la Directiva Comunitaria¹¹⁶— vincula los criterios de adjudicación de carácter social al objeto del contrato. No obstante su tenor literal suscita diversas interpretaciones, incluso contradictorias. Para esclarecerlo proponemos modificar una frase en el primer párrafo, añadir un párrafo segundo que señale que determinados aspectos sociales se hallan directamente vinculados al objeto del contrato, y establecer en un tercero el límite máximo de su ponderación en el baremo de adjudicación. Todo criterio de adjudicación ha de permitir valorar las cualidades intrínsecas de un producto o servicio y su finalidad es permitir a los poderes adjudicadores comparar las ofertas de manera objetiva, a fin de determinar la que mejor se corresponde a sus necesidades y al interés público. En consecuencia, lógico resulta que entre los criterios que determinan la adjudicación de un contrato se incluyan los de carácter social —objetivos y cuantificables— que responden a deberes constitucionalmente establecidos, y que además de la mera ejecución de una obra o la prestación de un servicio comprenden la cohesión social, el pleno empleo, el bienestar ciudadano o la atención a las personas más desfavorecidas.

Se introduce una remisión a la letra h) del apartado para impedir que la integración de criterios medioambientales quede excluida, especialmente en los habituales y numerosos contratos de escasa cuantía.

-Con la enmienda número 259 el Grupo Catalán (Convergència i Unió) pretendió dar la siguiente redacción (Boletín Oficial de las Cortes generales de 29 de marzo de 2007):

“Artículo 134. Apartado 1. Criterios de valoración de las ofertas.

1. Para la valoración de las proposiciones y determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios objetivos vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la asunción del compromiso de mantener éste invariable como precio cerrado y, en su caso, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, características medioambientales, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la

¹¹⁶ La referencia es literal.

disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

También serán tenidos en cuenta criterios objetivos vinculados al objeto del contrato público de que se trate relativos al empleo o a otros aspectos sociales, tales como número o porcentaje de trabajadores con contrato indefinido vinculados a la ejecución del objeto del contrato, número o porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla vinculados a la ejecución del objeto del contrato, u otros semejantes.

JUSTIFICACIÓN

Tanto la jurisprudencia comunitaria como la normativa y jurisprudencia nacional permite incluir criterios de adjudicación que tengan en cuenta aspectos específicamente sociales. Es más, los poderes públicos están obligados a establecer medidas de acción positiva que favorezcan la integración de las personas con discapacidad como señala la propia Constitución en sus artículos 9.2, 10, 14 y 49, y desarrolla la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Además, todos los criterios de adjudicación deben ser objetivos. A estos mismos efectos se ejemplifican dos criterios sociales que por su propio contenido material, no podría dudarse nunca de su total objetividad, pudiendo ser aplicados de forma matemática, dependiendo del número o porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla o número de trabajadores con contrato indefinido, sin requerir de ningún tipo de valoración subjetiva. Recordamos por último que los criterios citados serían meramente ejemplificativos, como queda plenamente expuesto con el término «u otros semejantes».

-También el Grupo de Esquerra Republicana (ERC) propuso una redacción tendente a permitir la inclusión de criterios sociales con las enmiendas 322, 323 y 324 (Boletín Oficial de las Cortes generales de 29 de marzo de 2007), enmiendas que, de haber prosperado, hubiesen dado la siguiente redacción al precepto comentado:

“1. Para la valoración de las proposiciones y determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios objetivos vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la asunción del compromiso de mantener éste invariable como precio cerrado y, en su caso, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, características medioambientales, características vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.»

También serán tenidos en cuenta criterios objetivos vinculados al objeto del contrato público de que se trate relativos al empleo o a otros aspectos sociales, tales como número o porcentaje de trabajadores con contrato indefinido vinculados a la ejecución del objeto del contrato, número o porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla vinculados a la ejecución del objeto del contrato, u otros semejantes. A estos criterios sociales, en su conjunto, se les atribuirá en todo caso una ponderación no inferior al 15% ni superior al 30% del total de baremación.»

2. Se considerarán directamente vinculados al objeto del contrato aquellos aspectos sociales de carácter objetivo y cuantificable relativos a las condiciones laborales de

ejecución de un contrato o al sistema de producción de los bienes objeto de contratación, tales como el número o porcentaje de trabajadores en situación de riesgo de exclusión social o con discapacidad, la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, el porcentaje de plantilla indefinida, la seguridad y salud laboral, así como la salvaguarda y cumplimiento de los Derechos Humanos y los estándares laborales definidos en la OIT cuando hubieran sido producidos en países económicamente pobres, entre otros.»

JUSTIFICACIÓN

Tanto la jurisprudencia comunitaria como la normativa y jurisprudencia del Estado permite incluir criterios de adjudicación que tengan en cuenta aspectos específicamente sociales. Es más, los poderes públicos están obligados a establecer medidas de acción positiva que favorezcan la integración de las personas con discapacidad como señala la propia Constitución en sus artículos 9.2, 10, 14 y 49, y desarrolla la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

Por otro lado, la reciente jurisprudencia en la materia señala que estos criterios sociales deben tener un carácter complementario de los restantes criterios, y no deben atribuir al poder adjudicador una libertad incondicional de elección, por lo que en la propuesta se limita la baremación por estos criterios a un porcentaje no inferior al 15 ni superior al 30%, lo que de ninguna manera puede entenderse como decisivo en la adjudicación final ni otorga al poder adjudicador ningún tipo de libertad incondicional para dicha adjudicación.

Para que no quepa lugar a dudas de que se trata de supuestos que pueden ser acumulativos y no alternativos.

Todos los criterios de adjudicación deben ser objetivos. A estos mismos efectos se ejemplifican dos criterios sociales que por su propio contenido material, no podría dudarse nunca de su total objetividad, pudiendo ser aplicados de forma matemática, dependiendo del número o porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla o número de trabajadores con contrato indefinido, sin requerir de ningún tipo de valoración subjetiva. Recordamos por último que los criterios citados serían meramente ejemplificativos, como queda plenamente expuesto con el término «u otros semejantes».

A la vista de la redacción definitiva del precepto es obvio que las enmiendas no prosperaron.

El art. 18 de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, introdujo un nuevo artículo 70 bis en la Ley 30/2007 (DA cuarta del TRLCSP), conforme al cual los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incorporar en la cláusula relativa a la documentación a aportar por los licitadores, la exigencia de que se aporte un certificado de la empresa en que conste tanto el número global de trabajadores de plantilla como el número particular de trabajadores con discapacidad en la misma o, en el caso de haberse optado por el cumplimiento de las medidas alternativas legalmente previstas, una copia de la declaración de excepcionalidad y una declaración del licitador con las concretas medidas a tal efecto aplicadas; todo ello, a efectos de verificar el cumplimiento del

art. 38 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos¹¹⁷.

Como consecuencia de grave crisis económica se aprobó el Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se creó un Fondo de 8.000 millones de euros destinado a financiar la realización de actuaciones urgentes en el ámbito municipal, en materia de inversiones especialmente generadoras de empleo (FEIL). Nuevamente en 2009, ante la persistencia de la crisis, se dictó el Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local (FEESL) aunque de cuantía más reducida (4.990 M€).

A efectos de poder licitar los contratos financiados con cargo a estos “Fondos”, se señalaba que los Ayuntamientos tomarán en consideración, como criterios de adjudicación para la valoración de las ofertas, indicadores relevantes de la medida en que el contrato de obra contribuirá al fomento del empleo, encomendándose a la JCCAE la elaboración de unos pliegos tipo. Y, a pesar de las limitaciones señaladas en la Comunicación interpretativa de la Comisión de 15 de octubre de 2001, en relación a la utilización de aspectos sociales en los contratos públicos, resulta que todos los Pliegos tipo aprobados por la JCCAE (obras, servicios y suministros) incluyeron el siguiente criterio de adjudicación:

“En todo caso, se tomará en consideración, como criterio de adjudicación para la valoración de las ofertas, el volumen total de la mano de obra que se utilizará en la ejecución del contrato, atribuyéndose hasta un total de ----- puntos”¹¹⁸.

No obstante, debemos tener presente que tanto el FEIL como las obras del FEESL estaban destinadas a financiar la realización de inversiones generadoras de empleo. Es decir, las obras a realizar son de alguna manera secundarias, el objeto de las mismas era la generación de empleo, dada la grave situación económica que estaba sufriendo el país. En consecuencia, entendemos que esa misma redacción o similar no sería trasladable a otros contratos no financiados con el FEIL o con el FEESL (véase al respecto el Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón 2/2009, de 11 de marzo).

El Tribunal de Cuentas, en su informe número 931, sobre el sector público local del año 2009, critica la utilización de criterios como el volumen de ocupación, el fomento del empleo y la inclusión como criterio de selección de criterios ligados a la consecución de objetivos ajenos a la contratación pública como en el caso de las obras financiadas con el FEIL.

El supremo órgano fiscalizador, en su informe 1046, precisamente sobre el fondo FEESL, y modificando la postura sostenida en el informe 931, señaló que el 27% de los proyectos fue adjudicado a empresas que no se habían comprometido a la contratación de ningún trabajador procedente del desempleo, porcentaje que se elevó al 43% si se incluyen los contratos menores, por lo tanto estos contratos (3.851 licitados y 6.856 contratos menores) no tenían obligación de acreditar la existencia de ningún contrato laboral en la documentación justificativa de la subvención. El 13% de los contratos fue adjudicado a empresas que declararon que crearían un número de empleos inferior a la previsión de la entidad, a pesar de

¹¹⁷ Las empresas públicas y privadas que empleen a un número de 50 o más trabajadores vendrán obligadas a que de entre ellos, al menos, el 2 por ciento sean trabajadores minusválidos.

¹¹⁸ A diferencia de los pliegos del FEIL, ha desaparecido la mención de “mano de obra contratada y a contratar”.

que la normativa del FEESL establecía que los pliegos debían incluir indicadores relevantes para el fomento de empleo, de forma que se primara a las empresas que ofrecieran contratar a un mayor número de trabajadores.

Más adelante nos referiremos también a la modificación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, realizada mediante la Ley Orgánica 3/2015, ordenando la fiscalización de nuevos ámbitos como transparencia, la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género.

B. 3.- Nuevas tendencias

En 2011 se han dado a conocer dos documentos que podrían alumbrar novedades en el actual estado de cosas sobre la utilización de criterios sociales o medioambientales.

El 15 de diciembre de 2011 se dieron a conocer las conclusiones de la Abogado General, señora Juliane Kokott, en el asunto C-368/10, Comisión Europea contra el Reino de los Países Bajos. El proceso se inició como consecuencia de la licitación convocada por una corporación territorial neerlandesa (Noord-Holland) cuyo objeto era el suministro y mantenimiento de máquinas expendedoras de café en la que se exigía estar en posesión de etiquetas ecológicas (EKO) y de comercio justo (Max Havelaar); esta exigencia se plasmaba tanto como criterio de aptitud (exigiendo obligatoriamente que el licitador estuviese en posesión de las mencionadas etiquetas para no ser excluido) como criterio de adjudicación (cuyo cumplimiento podía premiar con hasta 15 puntos).

Como la propia Comisión señala en la vista, la decisión de la provincia de Noord-Holland de adquirir productos biológicos y de comercio justo no es en sí misma contraria al Derecho de la Unión. En cambio, la supuesta infracción del artículo 23 de la Directiva 2004/18 consistiría en que la provincia de Noord-Holland, al establecer las especificaciones técnicas del café y el té que se le habían de suministrar, hizo referencia a las etiquetas «Max Havelaar» y «EKO», o bien, en cualquier caso, a etiquetas basadas en los mismos o equivalentes criterios. Ahora bien, a juicio de la Abogado General, al prescribir de forma obligatoria la etiqueta «EKO» el poder adjudicador se extralimitó conculcando lo previsto en el artículo 23¹¹⁹ de la Directiva 2004/18.

La señora Kokott discrepa de la Comisión y entiende que, en realidad con la exigencia de dichas etiquetas no se está haciendo referencia a especificaciones técnicas (art. 23) sino a condiciones de ejecución del contrato (art. 26). En este sentido nada impide que se puedan exigir condiciones especiales de ejecución relativas a consideraciones de tipo social o medioambiental, ahora bien el artículo 26 de la Directiva 2004/18 no permite una influencia ilimitada del poder adjudicador en la política de compras de su futuro adjudicatario. Sus exigencias a ese respecto deben referirse concretamente al objeto del contrato público de suministro y, por ejemplo, no pueden afectar de forma genérica a la política de compras del adjudicatario. El poder adjudicador, por tanto, no puede exigir que los potenciales licitadores mantengan en su cartera de productos exclusivamente productos de comercio justo, sino solamente que los productos que se le suministren a él en

¹¹⁹ Trata de las especificaciones técnicas.

virtud de un contrato público sean de comercio justo. Y precisamente eso fue lo que la provincia de Noord-Holland dispuso en el caso estudiado.

En cuanto a la utilización de las etiquetas aludidas como criterio de adjudicación, nada se opone a que un poder adjudicador, al determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, tenga en cuenta también puntos de vista ecológicos y sociales. Esto no significa que el poder adjudicador pueda tener en cuenta cualquier criterio de tal naturaleza, por el contrario, según la jurisprudencia la elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa. A este respecto, el poder adjudicador no disfruta de una ilimitada libertad de elección, tal como se desprende del tenor del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18, los criterios aplicados deben estar relacionados con el objeto del contrato, deben ser aptos para determinar la oferta que presenta la mejor relación calidad-precio. Además, se ha de tratar de criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato y la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

La Comisión considera que se incumplieron estos principios dado que las citadas etiquetas carecen de toda relación con el objeto del contrato.

En relación a la etiqueta «EKO», a una etiqueta que la propia Comisión califica como especificación técnica, en el marco del artículo 23 de la Directiva, para determinar las exigencias de rendimiento o funcionales de los artículos suministrados, no se le puede negar toda conexión con el objeto del contrato en el contexto del artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18.

En lo que se refiere a la etiqueta «Max Havelaar», ciertamente no define ninguna característica del producto en sentido estricto que resulte relevante en el marco de las especificaciones técnicas (artículo 23), pero dicha etiqueta aporta información sobre si los artículos suministrados han sido objeto de un comercio justo y tal aspecto puede tenerse en cuenta en el marco de las condiciones de ejecución del contrato (artículo 26). Por eso no se puede negar de antemano que tenga relación con el objeto del contrato (suministro de ingredientes como azúcar, leche en polvo y cacao), pues para un poder adjudicador que otorga valor al comercio socialmente responsable, para determinar la relación calidad-precio muy bien puede ser importante saber si los artículos suministrados fueron comprados a sus productores en condiciones justas o no.

“Aunque el sabor del azúcar, en sentido estricto, no es diferente en función de si ha sido adquirido de forma justa o injusta, un producto que ha llegado al mercado en condiciones injustas deja un regusto más amargo en el paladar de los clientes conscientes de la responsabilidad social”.

Por este motivo, la Abogado General, considera que la utilización de la etiqueta «Max Havelaar» como criterio de adjudicación presenta una clara y específica relación con el objeto del contrato y propone desestimar, en este aspecto, las pretensiones de la Comisión.

Y, en efecto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su sentencia de 10 de mayo de 2012, concluyó que la provincia de Holanda Septentrional formuló criterios de adjudicación incompatibles con el artículo 53 de la Directiva al establecer que el hecho de que algunos productos que debían suministrarse estuvieran provistos de

etiquetas determinadas daría lugar a la concesión de un determinado número de puntos en el marco de la selección de la oferta económicamente más ventajosa, sin haber indicado los criterios en que se basan esas etiquetas ni autorizado que se presentara a través de cualquier medio adecuado la prueba de que un producto reunía esos criterios.

Por otro lado el art. 70 de la Directiva 2014/24/UE también trata de las condiciones de ejecución del contrato, a este respecto, los poderes adjudicadores podrán estipular condiciones especiales relativas a la ejecución del contrato siempre que se indique en la convocatoria de licitación o en el pliego de condiciones. Dichas condiciones podrán referirse, en particular, a consideraciones de tipo social y medioambiental.

En el ámbito de la Comunidad de Castilla y León se ha aprobado el acuerdo 59/2012, de 26 de julio, de la Junta de Castilla y León, por el que se aprueban directrices vinculantes para los órganos de contratación de la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre incorporación de cláusulas sociales en la contratación pública (BOCL de 1 de agosto de 2012) que a mi modo de ver es bastante respetuoso con cuanto hemos dicho.

Por otra parte el 26 de febrero de 2014 se ha aprobado la nueva Directiva 2014/24/UE (DOUE 28/03/2014) sobre Contratación pública y de derogación de la Directiva 2004/18/CE que obligará a su trasposición al Derecho interno antes de 18 de abril de 2016.

Esta nueva Directiva introduce algunas novedades en el ámbito que nos ocupa:

- posibilidad de que los compradores públicos basen sus decisiones en el coste del ciclo de vida de los productos, los servicios o las obras que se van a comprar;
- posibilidad de exigir en las especificaciones técnicas, en los criterios de adjudicación o en las condiciones de ejecución, etiquetas específicas que certifiquen determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo, siempre que se cumplan determinadas exigencias que se especifican en el art. 43: se refieran únicamente a criterios vinculados al objeto del contrato, sean adecuados para definir las características del contrato, se basen en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios y otros relacionados con las características de las propias etiquetas;
- el reconocimiento de la especificidad de los contratos de servicios sociales, de salud y educación, que se traduce en una mayor discrecionalidad en la elección de los proveedores de servicios elevando el umbral a 750.000 euros;
- o acepta la inclusión como criterio de adjudicación o como condición de ejecución de características relacionadas con las condiciones de trabajo de las personas que participen directamente en el proceso de producción o la prestación de que se trate con el objetivo exclusivo de proteger la salud del personal participante en el proceso de producción o favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o los miembros de grupos vulnerables entre las personas encargadas de ejecutar el contrato, incluida la accesibilidad de las personas con discapacidad (considerando 97).

En esta nueva Directiva se contempla también la posibilidad de que los Estados miembros puedan reservar el derecho a participar en los procedimientos de contratación a talleres protegidos y operadores económicos cuyo objetivo principal sea la integración social y profesional de trabajadores discapacitados y desfavorecidos o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que más del 30 % de los empleados de los

talleres, los operadores económicos o los programas sean trabajadores discapacitados o desfavorecidos (art. 20).

Dentro de las especificaciones técnicas, cuando los poderes adjudicadores prescriban características medioambientales, sociales o de otro tipo podrán exigir que estas obras, servicios o suministros lleven una etiqueta específica vinculada al objeto del contrato, pero en tal caso deberán aceptar todas las etiquetas equivalentes debiendo aceptar también igual cumplimiento mediante un medio de prueba adecuado (art. 43).

En el artículo 67 se describen los criterios de adjudicación, criterios que no difieren sustancialmente de los previstos en el actual artículo 53 de la Directiva 2004/18. Si es una novedad importante que tanto en el caso de emplear un solo criterio (coste más bajo) como cuando se utilizan múltiples criterios (oferta económicamente más ventajosa), los costes podrán evaluarse, a elección del poder adjudicador, sobre la base del precio únicamente o teniendo en cuenta la relación coste-eficacia, por ejemplo aplicando un enfoque basado en el coste del ciclo de vida con arreglo a las condiciones previstas en el artículo 68.

El ciclo de vida abarca todas las etapas de la existencia de un producto, una obra o la prestación de un servicio, desde la adquisición de materias primas o la generación de recursos hasta la eliminación, el desmantelamiento o la finalización. Los costes que deben tenerse en cuenta no incluyen solo los gastos monetarios directos (costes relativos a la adquisición, producción, utilización -como el consumo de energía-, mantenimiento y costes de final de vida como los de recogida y reciclado), sino también los costes medioambientales externos directamente vinculados al ciclo de vida (que podrán incluir los costes de emisiones de gases de efecto invernadero y de otras emisiones contaminantes y de mitigación del cambio climático) siempre que puedan determinarse en términos monetarios y verificarse. En los casos en que se haya elaborado un método común de la Unión Europea para el cálculo de los costes del ciclo de vida, los poderes adjudicadores deben estar obligados a utilizarlo (actualmente solo la Directiva 2009/33).

Por lo demás el citado artículo 67 insiste en que los criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato y reitera el contenido del artículo 53 añadiendo algún otro criterio:

- el “carácter innovador”,
- en el caso de los contratos de servicios y los contratos que impliquen la elaboración de proyectos de obras, podrán tenerse en cuenta la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato de que se trate (esta posibilidad ya había sido aceptada por la JCCAE), con la consecuencia de que, tras la adjudicación del contrato, dicho personal solo se podrá sustituir con el consentimiento del poder adjudicador, que deberá comprobar que las sustituciones garantizan una organización y calidad equivalentes;

También se aclara que se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen: en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de las obras, suministros o servicios o en un proceso específico de otra etapa de

su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

Hoy no obstante, tras la Directiva 2014/24, y la necesidad de su incorporación al Derecho interno, el borrador de anteproyecto de ley de contratos del sector público de marzo de 2015 se incluyen aspectos novedosos con respecto a los criterios de adjudicación como son los siguientes:

-El art. 145 en relación a los criterios de adjudicación se señala:

- deben estar vinculados al objeto del contrato. Vinculación que se entiende existe cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato en cualquiera de sus aspectos (proceso de producción, prestación o comercialización) y en cualquier etapa de su ciclo de vida (aún cuando no forme parte de su parte sustancial).
- deben ser objetivos (formularse de manera) con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, proporcionalidad y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

- Los criterios podrán ser de la siguiente clase:

- relacionados con los costes: que a elección del órgano de contratación podrán referirse al precio (sin IVA) o a otro parámetro que permita identificar la oferta que presenta la mejor relación coste-eficacia, como el coste del ciclo de vida.
- relacionados con criterios cualitativos tendentes a identificar la mejor relación calidad-precio (que deberá incluir en todo caso un elemento de coste-precio, previa evaluación comparativa de las ofertas). Estos criterios podrán referirse entre otros a los siguientes aspectos: la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones; debiéndose entender incluidos los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato; la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución; el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega y el plazo de entrega o ejecución.

-En el caso de utilizar las mejoras como criterio de adjudicación no podrá asignársele una valoración superior al 2,5%.

-La elección de las fórmulas se tendrán que justificar en el expediente, y las mismas deberán permitir que en condiciones normales pudiera llegar a existir una diferencia equivalente a la ponderación correspondiente al respectivo criterio automático entre la mejor y la peor oferta.

-Como criterios de desempate (al igual que la DA Cuarta del TRLCSP) se incluye la posibilidad de contemplar la preferencia a favor de empresas que tengan en su plantilla un número de trabajadores con discapacidad superior al 2%; empresas de inserción reguladas en la Ley 44/2007; a favor de entidades sin ánimo de lucro -cuya actividad tenga relación directa con el objeto del contrato- en contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial; y la preferencia en la adjudicación de los contratos que tengan como objeto productos en los que exista alternativa de Comercio Justo para las proposiciones presentadas por aquellas entidades reconocidas como Organizaciones de Comercio Justo, siempre que dichas proposiciones igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios que sirvan de base para la adjudicación. En defecto de previsión el desempate se resolverá mediante la aplicación por orden de los siguientes criterios sociales: mayor número de trabajadores discapacitados en plantilla, menor volumen de contratos temporales y mayor número de iniciativas en el ámbito de la responsabilidad social corporativa.

-Por su parte el 146 se refiere a la definición y cálculo del ciclo de vida. A estos efectos se entenderán comprendido dentro del “ciclo de vida” de un producto, obra o servicio todas las fases consecutivas o interrelacionadas que se sucedan durante su existencia y, en todo caso: la investigación y el desarrollo que deba llevarse a cabo, la fabricación o producción, la comercialización y las condiciones en que ésta tenga lugar, el transporte, la utilización y el mantenimiento, la adquisición de las materias primas necesarias y la generación de recursos; todo ello hasta que se produzca la eliminación, el desmantelamiento o el final de la utilización.

-Para calcular el coste del ciclo de vida (CCV) se incluirán la totalidad o parte de los costes siguientes:

- Costes sufragados por el órgano de contratación o por otros usuarios:
 - ✓ los costes de adquisición
 - ✓ los costes de utilización (consumo de energía y otros recursos)
 - ✓ los costes de mantenimiento
 - ✓ los costes de final de la vida (recogida, reciclado)
- Costes derivados de externalidades medioambientales vinculadas al producto, servicio u obra durante su ciclo de vida, a condición de que su valor monetario pueda determinarse y verificarse (podrá incluir el coste de emisiones de gases de efecto invernadero, otras emisiones contaminantes, así como los costes de mitigación del cambio climático).
- Cuando los órganos de contratación evalúen los costes mediante un planteamiento basado en el cálculo del coste del ciclo de vida, indicarán en los pliegos los datos que deben facilitar los licitadores, así como el método que los mismos utilizarán para determinar los costes de ciclo de vida sobre la base de dichos datos.
- El método utilizado para la evaluación de los costes imputados a externalidades medioambientales cumplirá todas las condiciones siguientes:
 - a) estar basado en criterios verificables objetivamente y no discriminatorios; en particular, si no se ha establecido para una aplicación repetida o continuada, no favorecerá o perjudicará indebidamente a empresas determinadas;
 - b) ser accesible para todas las partes interesadas;

c) la información necesaria debe poder ser facilitada con un esfuerzo razonable por parte de las empresas.

B.4.- Análisis de diferentes criterios

B.4.1.-Criterios principales

En el caso del empleo de distintos criterios de adjudicación adquiere especial trascendencia el análisis de los **CRITERIOS OBJETIVOS** de adjudicación. Esta trascendencia se deriva de la utilización de dichos criterios, en numerosas ocasiones, para dar apariencia de objetividad a actuaciones, cuando menos, arbitrarias (art. 150 TRLCSP).

De la correcta definición de los criterios de adjudicación y su posterior valoración depende el mantenimiento de los principios básicos de la contratación: libertad de acceso, publicidad, transparencia, no discriminación, y, en definitiva: igualdad.

En estos casos se adjudicará el contrato a la proposición más ventajosa sin tener en cuenta exclusivamente el precio.

La ley, ya lo hemos visto, no impone unos criterios determinados, sólo a título enunciativo nos dice (previa precisión de que “deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato”): tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes (art. 150.1 TRLCSP).

Será, en definitiva, el órgano de contratación quien determine en el pliego de cláusulas administrativas particulares qué criterios son los que se van a tener en cuenta para adjudicar el contrato.

Estos **criterios deberán cumplir** las siguientes **características**:

- Tienen que ser **objetivos** y deben estar referidos a cuestiones valorables **relativas al objeto del contrato** (la prestación) y no a cuestiones subjetivas de las empresas participantes y deberán permitir la selección más correcta para la administración mediante la comparación imparcial de todas las ofertas recibidas.
- En **ningún caso tendrán alcance discriminatorio** para los licitadores de otros estados (art. 1 y art. 139 TRLCSP y art. 2 de la Directiva 2004/18).
- Una vez fijados los criterios, serán **exclusivamente estos** y no otros los que se deben tener en cuenta.

- Aparecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (en adelante también PCAP) **valorados porcentualmente (“expresando la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos”)**.
- Solo cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos **será obligatoria la ordenación de los mismos por orden decreciente de importancia**, (art. 150.4 TRLCSP).
- **Podrán concretar las fases de valoración.** En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará en qué fase se irá aplicando cada uno, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.
- **No deben mezclarse criterios de adjudicación con requisitos de solvencia.** Así no puede valorarse la experiencia, como ha advertido en numerosas ocasiones la UE al Reino de España (Recomendación de la Comisión Europea al Gobierno español de 31 de enero de 1996 y Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997 de la Comisión Europea¹²⁰); ha manifestado el Tribunal Supremo en las sentencias de 21 de marzo de 2007 y 24 de septiembre de 2008; y ha puesto de manifiesto, también en reiteradas ocasiones, el TACRC (resoluciones 220/2012, 240/2012, 290/2012 y 189/2014, entre otras) y la JCCAE.

En resumen, deben tener las siguientes características básicas, a la vista del artículo 134 antes citado:

- que figuren en el anuncio de licitación (obligatoriamente en caso de que deba publicarse) y en los pliegos o, en su caso, en el documento descriptivo
- que sean objetivos y no discriminatorios,
- con cada criterio de indicarán la ponderación relativa que le corresponda y
- que se indiquen por orden decreciente de importancia cuando por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos.

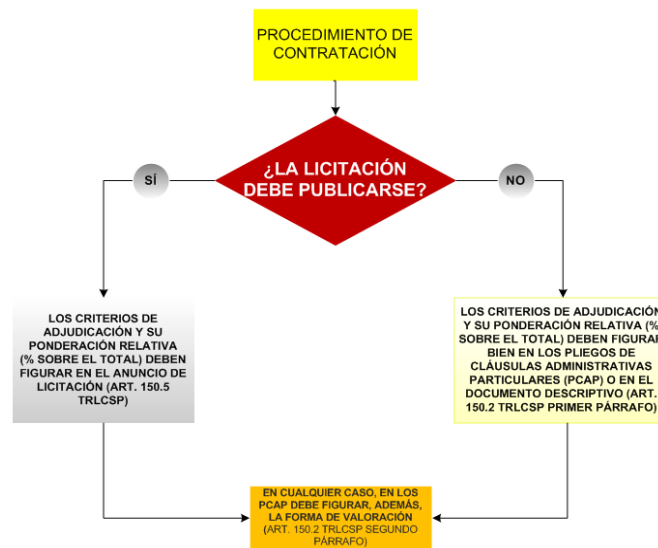
Empezando por el aspecto negativo, esto es: ¿qué aspectos no deben incluirse como criterios de adjudicación? Debe advertirse que el procedimiento de selección requiere examinar, con carácter previo, la capacidad de los licitadores para realizar la prestación y posteriormente evaluar la mejor oferta.

Por este motivo se han venido diferenciando los criterios de apreciación de la capacidad (también llamados criterios cualitativos), de los criterios de adjudicación del contrato; en la primera fase, se valoran aspectos relativos a las empresas licitadoras (a los ofertantes u oferentes) en cuanto a su capacidad genérica para ejecutar el contrato, mientras que en la segunda (que es, precisamente, la que aquí analizamos) los únicos aspectos susceptibles de valoración son los relativos a la prestación a realizar por el empresario, es decir, al objeto del contrato.

¹²⁰ Este Dictamen se originó como consecuencia del procedimiento de adjudicación de un contrato para la redacción del estudio informativo de la carretera “Aguete-San Nicolás de Tolentino-Mogán. Isla de Gran Canaria”, cuyos pliegos incluían como criterio de adjudicación la experiencia profesional y como subcriterio la experiencia particular en Canarias. En el citado Dictamen se concluye que dicho criterio constituye un hecho inaceptable que viola los principios de no discriminación e igualdad.

Figura 35

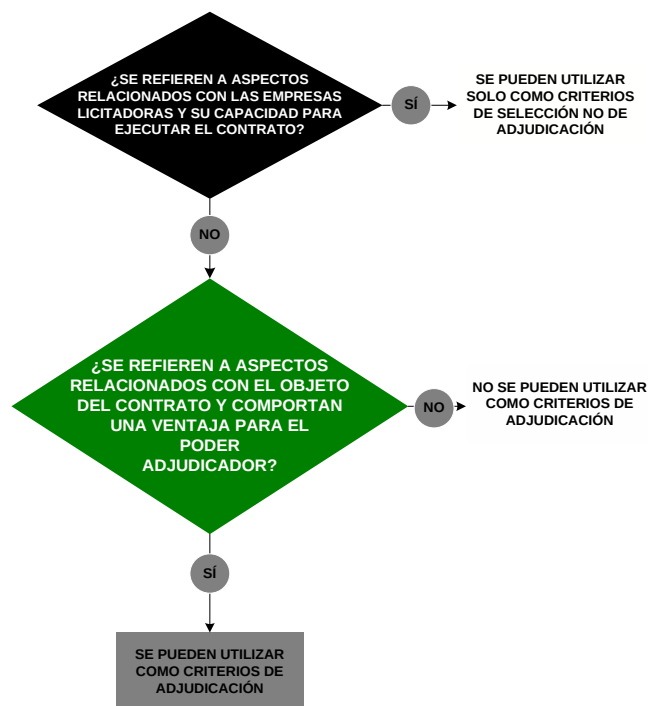
CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN (ART. 150 TRLCSP)



© Manuel Fueyo Bros

Figura 36

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN



© Manuel Fueyo Bros

También deberán respetar los principios del Derecho Comunitario y no implicar discriminación por razón de nacionalidad, domicilio y respeto de los principios de libertad de establecimiento, circulación de mercancías, personas y capitales.

En efecto, de la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, resumida en la sentencia *Arblade*, se desprende que el artículo 49 del Tratado CE, no sólo exige que se elimine cualquier discriminación contra un proveedor de servicios establecido en otro Estado miembro por razón de su nacionalidad, sino también que se suprima toda restricción, aun cuando se aplique indistintamente a los proveedores nacionales y a los de los demás Estados miembros, si ésta puede impedir, dificultar o hacer menos atractivas las actividades del proveedor. La doctrina anterior está presente también en las sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en la cuestión prejudicial C-234/2003 y de 16 de junio de 2003 (asunto C-315/2003) y, entre otras, en las SSTs de 11 de julio de 2006, 27 de octubre de 2004, 24 de noviembre de 2011 y 7 de junio de 2012, por contravenir el principio de libre concurrencia.

Con la fijación de los criterios en los Pliegos de cláusulas administrativas y en el anuncio, los contratistas pueden conocer los aspectos que van a ser tenidos en cuenta en la adjudicación, la puntuación máxima que a cada aspecto corresponde y la fórmula que permite determinar la puntuación del resto de las ofertas.

Para introducir la máxima transparencia en la actuación administrativa, sería deseable que la asignación de los puntos fuese absolutamente objetiva, concretando previamente los métodos de valoración de todos los criterios. No se nos escapa la dificultad que a veces entraña esta definición previa, dificultad que, en ocasiones – aunque no tantas como se nos pretende hacer creer-, nos conducirá a realizar una valoración comparativa tras el análisis previo de las diferentes ofertas presentadas. El informe de la IGAE, de 14 de junio de 1999, concluyó que no era preciso que en los PCAP se detallasen los métodos de valoración de cada uno de los criterios de adjudicación.

El TCu por su parte ha criticado la insuficiente determinación del contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor (informe 1039, entre otros).

Al respecto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 28/95, de 24 de octubre, ha mantenido:

“La cuestión suscitada ha de ser resuelta, en los términos generales en que se plantea, tratando de conciliar los principios de publicidad y transparencia propios de la contratación administrativa y el grado de discrecionalidad que, en sentido técnico jurídico, ostenta el órgano de contratación en la resolución de los concursos, evitando que el cumplimiento de los primeros haga imposible la actuación del órgano de contratación, convirtiendo en automática la resolución del concurso, carácter que, a diferencia de la subasta, carece en la legislación española”.

Y el TACRC, en su resolución nº. 099/2011 de 6 de abril, ha señalado:

“En cualquier caso, también aquí resulta fundamental poner de manifiesto que para efectuar una valoración y ponderación correcta y equitativa de las

propuestas, es preciso analizar cuál de ellas se acerca en mayor medida a los objetivos señalados en los Pliegos, otorgando a ésta la mayor puntuación y graduando las puntuaciones restantes en función del mayor o menor cumplimiento de aquellos objetivos”.

En relación a la discrecionalidad, el mismo TACRC, en la resolución nº 209/2011, ha sostenido que:

“La Administración dispone de un cierto nivel de discrecionalidad en la apreciación de las cuestiones de carácter técnico que no son controlables desde el punto de vista jurídico. Ello no significa que la Administración pueda apreciar libremente los temas de carácter técnico, pero sí que el control de legalidad no puede ir más allá de determinar si en la apreciación y valoración de tales extremos, se ha actuado sin discriminación entre los licitadores, de tal forma que los criterios de valoración aplicados a unos hayan sido diferentes a los aplicados a otros, que no se haya incurrido en error patente en la apreciación de las características técnicas valoradas, y que no se haya producido ninguna infracción del procedimiento de valoración”.

Y en sus resoluciones nº 280/2011, 282/2011, 155/2012, 168/2013 y 437/2014 especifica que su competencia solo puede circunscribirse al control sobre aspectos formales de la valoración técnica:

“En fin, en cuanto a irregularidad de la valoración técnica, como ha señalado anteriormente este Tribunal, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

Diversas resoluciones del TACRC (266/2013, 249/2014 y 315//2014), a falta de prueba técnica independiente se resuelve a favor de la Administración. En el mismo sentido la sentencia de Sección Tercera de la Audiencia Nacional, de 30 de mayo de 2013, señala que ante las dos consideraciones técnicas contrarias mantenidas por las partes en el recurso, “a falta de una prueba técnica independiente, aportada o suscitada en su práctica por aquél en quien recae la carga probatoria, y dado la falta de conocimiento “ad hoc” del Tribunal, ha de resolverse a favor de la Administración por la presunción de imparcialidad que merece tal criterio, ya que gozaba de la imparcialidad que le confiere su naturaleza y la condición de los funcionarios que lo emiten, frente al mero del perito de parte.”

La valoración de los criterios valorables mediante un juicio de valor forma parte de la discrecionalidad técnica de la mesa de contratación, que solo podrá ser corregida por el Tribunal cuando se haya incurrido en un error, arbitrariedad o defecto procedimental (resoluciones 105/2014, 128/2014 y 184/2014 del TACRC).

Y aún así, cuando se detecte la existencia de un error, arbitrariedad o defecto, el Tribunal no podrá revisar la valoración, sino que procederá a su anulación, a fin de que se efectúe una nueva valoración técnica (resoluciones 159/2012, 250/2012, 42/2013 y 184/2014 del TACRC).

En la resolución del TACRC se señala que en el expediente de referencia el órgano de contratación se limita a fijar en el pliego de cláusulas administrativas particulares la puntuación máxima que se otorgará a cada criterio de valoración, sin explicitar los criterios objetivos que se seguirán para la puntuación concreta de cada oferta, lo cual, evidentemente, no garantiza la objetividad y transparencia que debe presidir la actuación administrativa. Ciertamente en la valoración de las ofertas por parte de la Administración concurrirá una discrecionalidad técnica para la calificación de las diferentes propuestas de los licitadores, pero esa discrecionalidad debe operar sobre unos elementos reglados previamente determinados en el pliego de cláusulas administrativas particulares, lo cual no es el caso, como ya hemos argumentado, del expediente de referencia (resolución 87/2011).

En la STS, de 27 de junio de 2012: esa discrecionalidad reconocida a la Administración no exime de su control jurídico para evitar que se pueda tornar en arbitrariedad, control que se efectúa a través de la motivación del acto jurídico que no puede ser suplida con la simple fijación de puntuaciones. Una cosa es el núcleo del juicio técnico sobre el que opera esa clase de discrecionalidad y otra diferente la obligación de explicar las razones de ese juicio técnico cuando expresamente hayan sido demandadas o cuando se haya planteado la revisión de la calificación que exteriorice ese juicio técnico. Ante la expresa petición de que dicho juicio sea explicado o ante su revisión, la constitucional prohibición de arbitrariedad hace intolerable el silencio sobre las razones que hayan conducido a emitir el concreto juicio de que se trate. Esta explicación debe cumplir al menos las siguientes exigencias: a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un candidato frente a los demás.

La nueva ley de contratos ha abordado esta espinosa cuestión y la ha resuelto, a mi juicio, bastante satisfactoriamente. A tal efecto, distingue, ya lo hemos señalado, entre criterios automáticos y criterios dependientes de juicios de valor. En relación a los criterios automáticos, el TRLCSP impone la obligación de que la fórmula de valoración de los mismos figure en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (art. 150.2, segundo párrafo TRLCSP).

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, de 24 de noviembre de 2005, asunto C-331/04, ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc, etc, frente a ACTV Venecia SpA, Provincia de Venecia, Comune di Venecia, aborda la posibilidad de que la mesa de contratación **pueda precisar subpartidas** genéricamente definidas en los pliegos, antes, lógicamente de la apertura de pliegos y, al respecto, concluye que Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones,

siempre que tal decisión no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones y en el anuncio de licitación, no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores (en el mismo sentido Sentencia del Tribunal General de 2 de marzo de 2010, asunto T-70/05, contra la Agencia Europea de Seguridad Marítima –EMSA-). La Sentencia de 24 de enero de 2008, relativa a la adjudicación de un contrato por el Municipio de Alexandroupolis, después de rechazar como criterio de adjudicación aspectos que versan sobre la aptitud de los licitadores (experiencia, etc.), señala que una entidad adjudicadora no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores¹²¹.

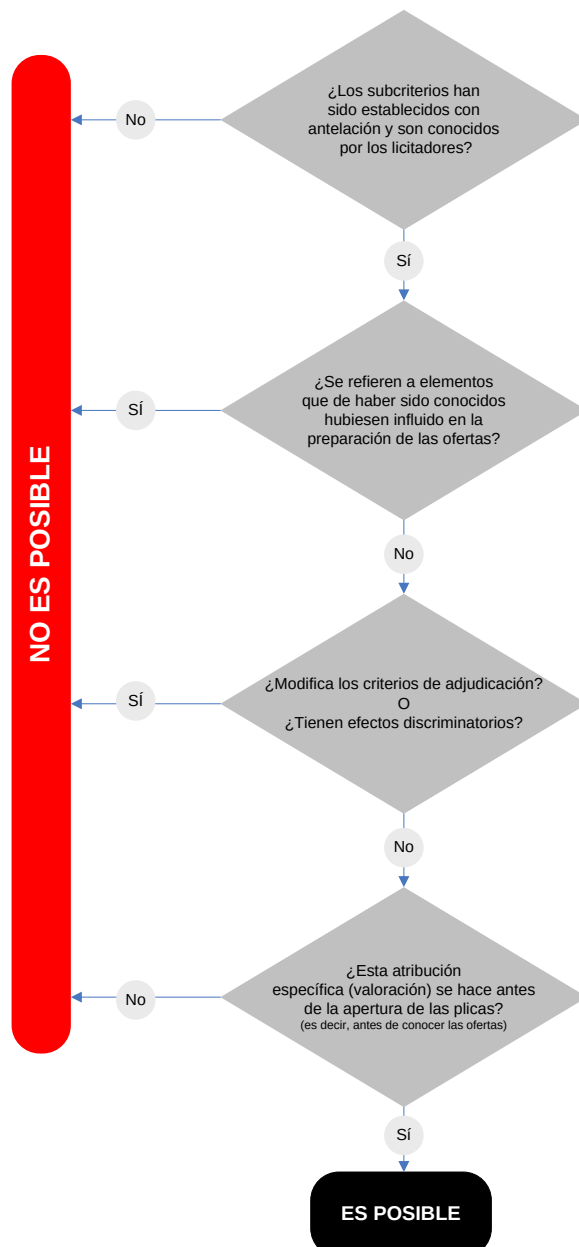
En relación a estas dos sentencias, en la magnífica web <http://www.contratosdelsectorpublico.es/> se precisa:

“Los supuestos de hecho examinados en las dos sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea mencionadas en la Resolución 304/2014 son parecidos pero no totalmente coincidentes; así, en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (asunto Alexandroupolis), el anuncio de licitación contenía únicamente los criterios de adjudicación, procediendo la Mesa a determinar tanto los coeficientes de ponderación de esos criterios como los subcriterios de valoración, todo ello con posterioridad a la presentación de las ofertas. En la sentencia de 24 de noviembre de 2005 (asunto ATI EAC), tanto los criterios de adjudicación como sus coeficientes de ponderación y los subcriterios de aquéllos estaban previamente fijados en el pliego de condiciones, estableciendo la Mesa a posteriori sólo los coeficientes de ponderación de los subcriterios. Se trata de dos supuestos de hecho diferentes, de ahí que en principio parezca que en la sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupolis) el Tribunal de Justicia adopte una doctrina más restrictiva pero en realidad no lo haga, al dejar expresamente a salvo la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, referida a un supuesto en el que los Pliegos recogían con un mayor grado de detalle las pautas (los criterios de valoración y su ponderación, y los subcriterios de aquéllos) aplicables para decidir la adjudicación. En este último supuesto, se insiste, el TJUE admite con ciertas condiciones que la Mesa de Contratación efectúe a posteriori un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos”.

¹²¹ Véase también la resolución nº 129/2011 del TACRC, en donde -ante la impugnación de la utilización de un subcriterio no previsto en los pliegos- se considera que lo realmente importante es analizar si el criterio mencionado por el recurrente puede considerarse o no como un posible elemento integrante de otro criterio General previsto en los pliegos.

Figura 37

**POSIBILIDAD DE ATRIBUIR PUNTUACIÓN ESPECÍFICA A ELEMENTOS
SECUNDARIOS GENÉRICAMENTE DEFINIDOS EN LOS PLIEGOS**



El TCu en su informe 959 ha destacado que en diversos contratos algunos criterios de adjudicación y/o sus baremos fueron objeto de desglose en subcriterios no establecidos en los respectivos PCAP. Este desglose, realizado tras la apertura de los sobres y, por tanto, tras el conocimiento del contenido de la documentación presentada por los licitadores, no es conforme con los principios de publicidad, transparencia y objetividad, rectores de la contratación pública, ya que es en los pliegos donde debían especificarse con precisión todos los criterios y baremos para la valoración de las ofertas, a fin de que pudieran ser conocidos con antelación por todas las empresas potencialmente interesadas en las licitaciones para preparar sus ofertas en coherencia con los mismos.

En relación al criterio precio, nos remitimos su tratamiento específico posterior.

Otro criterio que ha sido frecuentemente utilizado es la **EXPERIENCIA**¹²². Respecto de él, la JCCAE ha señalado (informes 13/98 y 22/00 JCCAE) que la experiencia es un requisito que puede justificar la solvencia del empresario en la fase de verificación de su aptitud, pero no puede utilizarse como criterio de adjudicación. Ahora bien, en el procedimiento negociado, por su singularidad, la experiencia puede utilizarse como requisito de solvencia para justificar la adjudicación. La Intervención General de la Administración del Estado, en el informe 54/2000, de 13 de diciembre, reflexiona en los mismos términos.

En el informe 29/98 JCCAE se señala que es contrario a los más elementales principios de no discriminación y libre concurrencia eliminar a contratistas que no acrediten **experiencia en el ámbito municipal**.

La jurisprudencia comunitaria (asunto 31/87, Gebroeder Beentjes B.V contra Estado de los Países Bajos, sentencia de 20 de septiembre de 1988 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea; asunto C-536/06, Lianakis y otros, sentencia de 24 de enero de 2008; asunto C-199/07, ERGA OSE AE, sentencia de 12 de noviembre de 2009; de 20 de septiembre de 2011, Europiki Dynamiki, asunto Y-461/2008) ha señalado que los criterios de adjudicación deben referirse a las características de la prestación que se va a realizar, o a las modalidades de ejecución, excluyéndose las consideraciones relativas al “prestatario”. En resumen, la mencionada jurisprudencia señala que los criterios de adjudicación se deben referir al “producto” y no al “productor”, a las cualidades de la “obra” y no a las del “contratista”. En el más reciente (ERGA OSE AE)¹²³ se condena a la República Helénica por confundir de modo inadmisibles los criterios de selección cualitativa y los criterios de adjudicación, habiendo utilizado criterios referidos a la aptitud de los licitadores para ejecutar el contrato que no pueden tener la cualidad de “criterios de adjudicación”.

Aunque el órgano de contratación goza de una amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar los criterios de adjudicación que considere más idóneos en cada caso, dicha libertad tiene su límite en la exigencia, derivada del artículo 150.1 del TRLCSP, de que los criterios de adjudicación seleccionados guarden una vinculación directa con el objeto del contrato y no con las características o circunstancias de la empresa licitadora a considerar en su conjunto (resoluciones 643/2013 y 198/2014 del TACRC, entre otras).

¹²² El TACP Madrid en la resolución 20/2011: (...) “Esta diferenciación se ha utilizado, fundamentalmente, para excluir la utilización como criterios de adjudicación de cuestiones tales como la experiencia de la empresa en la ejecución de contratos similares y otros de naturaleza análoga, que nada aportan en relación con la determinación de la calidad de la oferta efectuada por el licitador (...) Las tareas a encomendar al contratista colaborador en la recaudación no pueden ir más allá de la asistencia a los órganos de recaudación municipal a los que las normas municipales hayan atribuido las competencias de órgano de recaudación. La legitimación para recibir los ingresos, el manejo y custodia de fondos de la Entidad, y la recaudación sólo corresponde a los órganos o persona autorizados por el RGR. Cabe concluir que el ejercicio de las facultades de recaudación de los tributos queda reservado a los funcionarios públicos y no es admisible el cobro de derechos públicos directamente por los contratistas”.

¹²³ Además también se reprocha haber establecido una discriminación contra empresas consultoras extranjeras, lo que vulnera el principio de igualdad de trato.

Con respecto a la **CALIDAD**, el informe 53/97 de la JCCAE, señala que la calidad, enumerada en el artículo 87 de la Ley de Contratos (86 del TRLCAP y art. 150.1 TRLCSP) como uno de los criterios de adjudicación, puede figurar como tal en los pliegos de cláusulas particulares, a no ser que con el término calidad se esté aludiendo a otro requisito distinto, en particular a la experiencia, configurado como requisito de solvencia en los artículos 17, 18 y 19 de la propia Ley (véanse también los informes JCCAE números 18/98, 44/98 y 22/00, 50/06).

La sentencia del TJCE, de 26 de febrero de 2002, Esedra SPRL, asunto T-169/00, dispone que “La calidad de las ofertas ha de evaluarse en función de la propias ofertas y no a partir de la experiencia adquirida por los licitadores con la entidad adjudicadora a raíz de contratos precedentes, o en función de criterios de selección (como la capacidad técnica de los candidatos) que ya han sido comprobados en la fase de selección de las candidaturas y que no pueden ser tenidos en cuenta de nuevo a efectos de la comparación de las ofertas”.

El TACP de Madrid en su resolución 7/2012 señala que para poder apreciar la **calidad** como criterio de adjudicación es necesario concretar los aspectos a valorar, incluyendo en su caso subcriterios, con indicación de cómo será baremados: “...La mayor calidad como criterio de valoración de las ofertas es admisible si se objetiva, es decir, debe indicarse su contenido mediante la relación de los aspectos concretos de las ofertas sobre las que podrá recaer, indicando cómo será baremada cada una, permitiendo que las empresas licitadoras formulen sus propuestas conociendo los aspectos que serán merecedores de valoración (...) Cuando los criterios incorporen juicios de valor, es recomendable concretar los elementos que se tendrán en cuenta para esa evaluación cualitativa, describiéndolos en subcriterios y señalando la puntuación que se otorgará a cada uno”.

Sobre este particular criterio no debe de olvidarse que la “calidad”, como ha señalado HOYOS (2005), es susceptible de una doble consideración: la de los niveles de calidad obtenidos por las empresas en prestaciones semejantes a las del objeto del contrato y la relativa al control de calidad a efectuar en cuanto a los materiales y medios a emplear en la ejecución del contrato. En este sentido el informe 53/97 de la JCCAE señaló que:

“(...) la calidad figura expresamente enumerada en el artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (hoy en el art. 150.1 TRLCSP) como uno de los criterios que han de servir de base a la adjudicación en el concurso, (...) por el contrario en los requisitos de solvencia, la Ley no se refiere directamente a la calidad sino a las medidas empleadas para asegurar la calidad”.

La JCCAE señala (informe 73/04), que la exigencia de “estar en posesión de la certificación medioambiental ISO 14000” debe configurarse como requisito de solvencia y no puede considerarse criterio objetivo de adjudicación del contrato (en igual sentido Dictamen de la Abogacía del Estado 12/07).

En definitiva, las ISOS (9000, 14000, etc.), no pueden utilizarse como criterio de adjudicación sino como criterio de selección (art. 80 TRLCSP).

B.4.2.- Otros criterios

El plazo de ejecución está previsto en la Ley como susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación. Ahora bien, la JCCAE ha señalado que en tal caso el incumplimiento del plazo de ejecución representa en sí mismo un manifiesto fraude que ha podido impedir la adjudicación del contrato a otro candidato que presentó una proposición más ajustada a la realidad (informe 13/04). Por lo tanto, en tales circunstancias el incumplimiento del plazo de ejecución debe constituir una causa resolutoria del contrato con los efectos que respecto de la misma se determinan en el artículo 20, letra c), como causa de declaración de la prohibición para contratar (hoy art. 60.2.a) TRLCSP). La JCCAE también ha señalado que la reducción del plazo no debe incluirse cuando sea indiferente a los intereses de la Administración y, en definitiva, al interés público por su actuar representado (informe 29/98).

En el informe 45/96 de la JCCAE se sustenta que entre los criterios de adjudicación del concurso puede figurar **no sólo la fórmula de revisión**, sino también el **índice o sistema de revisión**. El Tribunal de recursos contractuales de Castilla-León (resolución 18/2012) ha señalado que el derecho a la revisión de precios surge del pacto (*pacta sunt servanda*) y no de la ley, por ello resulta admisible que el licitador en su oferta ofrezca una mejora en este aspecto que reduzca o llegue a excluir incluso la aplicación del sistema de revisión de precios previsto en los PCAP, sobre la base del principio de libertad de pactos.

Dicho esto, no debemos olvidar, como señalan los profesores García de Enterría y Tomás Ramón Fernández (2011, págs. 782-783), que bajo la normativa anterior a la Ley de Contratos de 1995 la revisión era aceptada siempre que se pactara por las partes del contrato; resultaba pues *ex contractu* y no *ex lege*. La Ley de Contratos de 1995 rectificó el planteamiento originario, ratificado luego en la Ley de Contratos del Sector Público, en el sentido aceptar la revisión de precios para todos los contratos regulados en ella (con algunas excepciones) siempre que se den las circunstancias que la propia Ley establece.

En este sentido creemos que la resolución 18/2012 Tribunal de recursos contractuales de Castilla-León incurre en dos errores:

3. Parte de una premisa que no es cierta y que consiste en considerar que la revisión de precios se acepta en el art. 150 como posible criterio de adjudicación:

“Dentro de la enumeración enunciativa de los criterios de valoración de las ofertas que realiza el artículo 150 del TRLCSP se incluye la revisión de precios. El apartado 1 del precepto dispone que “Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, *la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio*, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos,

el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. (...).”

El sistema de revisión de precios trata de restablecer el equilibrio económico del contrato cuando este se rompe como consecuencia de una alteración de los costes que soporta el contratista debido al alza de los precios de los materiales que utiliza. El sistema en fin trata de limitar los efectos que se derivan para el contratista del principio del riesgo y ventura que rige con carácter general en la contratación administrativa.

Adviértase, en cambio, que el artículo 150 hace referencia a “*la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio*”, revisión de las retribuciones que nada tiene que ver con el incremento de los precios, sino con la utilización de la obra o servicio. Se trata no de la revisión de precios objeto de nuestro análisis, sino de la fórmula que permite revisar la retribución de los contratistas de concesiones de obras o de servicios públicos derivadas de la mayor o menor utilización de los mismos.

4. En segundo lugar, el Tribunal de recursos de Castilla-León, sobre la base de sentencias anteriores a 1995, da por sentado la aplicación en este aspecto del principio *ex contractu*, cuando desde la ya lejana aprobación de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas la revisión opera *ex lege* y resulta indisponible para las partes.

Ello, no obstante, en estos precisos momentos se está tramitando la Ley de Desindexación de la Economía Española, Ley que deroga los artículos 90, 91 y 92 y modifica profundamente el artículo 89 (todos ellos del TRLCSP) regresando a un sistema de revisión excepcional cuya aceptación depende de su justificación en el expediente y de la existencia de las circunstancias exigidas legalmente.

El ya citado informe 29/98 también rechaza las **mejoras en el precio**, entendidas estas como las consistentes en realizar un mayor volumen de obra sobre la prevista en el proyecto y en el contrato por el precio de licitación ofrecido. Al respecto, debe recordarse que los contratos de obras se refieren a la ejecución de un proyecto y que el poder adjudicador está obligado a definir con precisión el objeto del mismo (artículo 121 TRLCSP); proyecto que previamente debe ser supervisado, en su caso, aprobado por el órgano de contratación y replanteado por el servicio competente; en el mismo se definen los planos de conjunto y de detalle necesarios para que la obra quede perfectamente definida; en el pliego de prescripciones técnicas particulares se hace una descripción de las obras y se regula su ejecución (artículo 123 TRLCSP); por lo que solamente la obra contenida en el proyecto es la que se licita y la que puede ejecutarse, sin que sea posible referir las ofertas a un mayor volumen de obras, comprendidas en las denominadas mejoras de precio, de forma que dé lugar a ejecución de obras distintas de las precisadas en el proyecto aprobado.

En el mismo sentido, la JCCAE, en su informe 59/09, de 26 de febrero de 2010, precisó que no se cumple tal requisito cuando se pretende valorar la ejecución adicional y gratuita de obras adicionales por parte del contratista, sin que previamente hayan sido especificadas en los pliegos y concretada la forma en que deberán valorarse a efectos de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. De igual modo, no se cumple el requisito mencionado cuando las obras adicionales exigidas no guarden la debida relación con la prestación objeto del

contrato. Como consecuencia de todo ello, cabe indicar que se considerarán variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos (y en el anuncio de licitación¹²⁴), guarden relación directa con el objeto del contrato y se establezca la forma en que incrementarán la valoración de la oferta que las contenga.

A este respecto, es preciso que en los pliegos se fijen sobre qué elementos y en qué condiciones pueden presentarse mejoras por los licitadores. Por ello, el TACRC en la resolución 189/2011 señala¹²⁵:

“En consecuencia, la introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige su relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o en su caso en el anuncio de licitación y ponderación de las mismas. El propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha realizado la obligación de que el pliego de cláusulas detalle los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras en aras al respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores; así, en Sentencia de 16 de octubre de 2003, asunto Traunfellner GMBH, considera contraria a la regulación comunitaria una licitación en la que se reconoce la presentación de variantes pero en la que no se detalla ni precisa las condiciones y requisitos de las mismas”. Y esta misma resolución estima el recurso especial interpuesto por haber valorado como mejora un aspecto no se había contemplado como tal en los pliegos, concluyendo que dicha valoración es arbitraria y contraria a los principios de igualdad de trato, no discriminación e incluso al principio de transparencia”.

En consecuencia, para poder admitir como criterio de adjudicación las mejoras, debe existir una previsión concreta sobre qué mejoras se pueden presentar y cómo se van a valorar, pues en caso contrario quedaría a disposición del órgano de contratación admitir cualquier mejora y valorarla libremente; falta de previsión que supone una evidente vulneración de las normas de contratación (resolución 284/2011 TACRC) y una infracción del principio de igualdad.

El TACPA en sus acuerdos 8/2012 y 20/2012, sostiene que: “Por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado, en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, porqué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias. La valoración de las mejoras, en el ámbito de la contratación pública, nunca puede ser una mera declaración de voluntad de quien la realiza; antes bien y al contrario, por su propia indeterminación, requiere una precisa justificación, medición y ponderación, que debe quedar reflejada en la motivación del informe que sirve de base a la propuesta de adjudicación”. Este mismo informe también concluye que en ningún

¹²⁴ La posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación (art. 147.2 TRLCSP).

¹²⁵ Véase también la resolución 370/2014 del mismo TACRC, que además de recopilar otras muchas en el mismo sentido, anula una cláusula contenida en los pliegos y declara que, sirviendo estas como criterio de adjudicación, la nulidad ha de extenderse a todo el procedimiento.

caso las mejoras pueden consistir en la ampliación de las prestaciones objeto del contrato.

La resolución número 43/2011, del TACP de Madrid, de 28 de julio de 2011, ha resumido los requisitos para que se puedan admitir las mejoras:

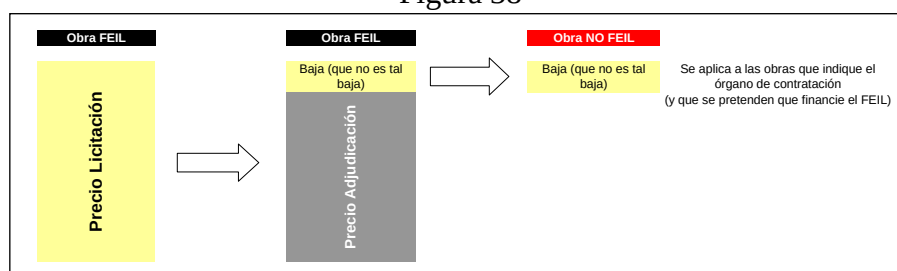
- a) Que se autoricen expresamente por el órgano de contratación
- b) que guarden relación con el objeto del contrato
- c) que deberán mencionarlos en el pliego y en los anuncios
- d) que se detallen con precisión los requisitos mínimos y modalidades de presentación.

Estos requisitos se derivan de la necesidad de que los licitadores concurren en condiciones de igualdad, de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características del contrato a ejecutar y se respete, en suma, la regla de la comparación de ofertas para poder decidir cuál es la económicamente más ventajosa.

En relación a este mismo aspecto, hemos podido ver a principios de abril de 2009 en la Plataforma de Contratación del Estado (hoy del Sector Público) diversos anuncios de licitación. Se trataba de licitar diversas obras financiadas con el Fondo Estatal de Inversión Local (mejora del alumbrado público, etc.); como criterios de adjudicación se valoran las ofertas a razón de 5 puntos por cada 2.500 € de unidades de obra, hasta un máximo de 40 puntos. Y en uno de aquellos contratos los pliegos añadían: “La forma de materializar la oferta económica será mediante el compromiso asumido por el contratista en su proposición, de realizar, sin coste alguno para el Ayuntamiento, obra por dicha cantidad, la cual se ejecutará donde indique el órgano de contratación”.

Como se ve, el criterio no tiene una relación alguna con el objeto del contrato, pero, además, y más importante, produce una traslación de una subvención para unas obras a otras obras indeterminadas. En definitiva, se trata de financiar obras con el Fondo Estatal que no se han aprobado por este.

Figura 38



En este sentido el TCu, en su informe 1046, en relación al FEESL, nos informa que en el 6% de los expedientes, las mejoras propuestas en los pliegos consistieron en la realización de más obra de la proyectada, siguiendo lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas y, en otro 6% de los expedientes, se incluyeron como mejora algunas prestaciones o la realización de partes de la obra que debieron figurar en el proyecto técnico que se sacó a licitación, de forma que la obra sometida a concurso fuera completa y susceptible de ser entregada al uso general.

El art. 45 de la Directiva 2014/24, establece que los poderes adjudicadores podrán autorizar la presentación de variantes o exigir que lo hagan, para lo cual deberán hacerlo constar en el anuncio de licitación. En cualquier caso las variantes estarán vinculadas al objeto el contrato y solo se aceptarán variantes que cumplan con los requisitos mínimos exigidos en los pliegos.

En la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 16 de abril de 2014, dispone que la portación de una cuantía dineraria para la adquisición de cualesquiera bienes, sean o no sean de la misma naturaleza del contrato de suministro, no puede considerarse como prestación contractual ni como criterio de adjudicación.

Por lo demás este tipo de actuaciones suponen la financiación irregular de otras actividades administrativas, pues suponen la conculcación de la normativa y principios presupuestarios al quebrar el principio de especialidad de los créditos (STSJ de Castilla La Mancha de 18 de junio de 2011).

En su acuerdo 20/2012, el TACPA analiza unos pliegos en donde se señala:

«Los licitadores podrán presentar diferentes soluciones económicas, que se valorarán en el criterio “Precio”, consistentes en ofrecer descuentos directos sobre el precio o entrega de productos sin cargo de igual o similar naturaleza de las que el licitador pudiera resultar adjudicatario en función de los lotes o partidas adjudicadas, etc.

En caso de tratarse de productos no incluidos en este Acuerdo Marco, dichas soluciones económicas se cuantificarán tomando como elemento de valoración el precio medio de compra actual del producto en los Centros del Servicio Aragonés de Salud».

Y argumenta que La posibilidad de ofrecer descuentos directos sobre el precio resulta consustancial a la propia formulación de una proposición económica, pero la entrega de productos sin cargo «de igual o similar naturaleza» o «no incluidos en este Acuerdo marco», no determina los requisitos que deben reunir para ser admisibles, ni la valoración que debe atribuirse en función de las cualidades de los mismos. Resulta así que la admisión como mejoras de las ofertadas en este punto por los licitadores y la determinación del valor atribuible a las mismas queda al arbitrio del órgano de contratación, sin más limitación que la derivada del propio pliego al exigir que las entregas de otros productos se realicen sin cargo. En tales términos es evidente que en la aplicación de las cláusulas del pliego no queda garantizada la necesaria igualdad, ni el trato no discriminatorio de las diferentes ofertas presentadas. Y este aspecto al alterar el principio de igualdad inherente a toda licitación pública implica un vicio de nulidad de pleno derecho de los previstos en el art. 62.1.a) de la Ley 30/1992.

Pero además, como ha señalado el TACRC (resoluciones 97/2013 y 393/2014), el objeto del contrato debe estar determinado, en consecuencia, la variación del mismo a través de los criterios de adjudicación determina la nulidad de los pliegos y de todo el procedimiento de adjudicación.

En lo relativo a las características que se pueden exigir al contratista, el informe 59/04, de 14 de noviembre, de la JCCAE ha entendido que *“de conformidad con el*

*Derecho comunitario y la legislación española, el criterio del mayor número de elementos personales y materiales que los exigidos como requisito de solvencia puede ser exigido como elemento de valoración de ofertas o criterio de adjudicación, siempre que, conforme al artículo 86 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, figure incluido en los pliegos*¹²⁶. Señala HOYOS (2005) que esta interpretación introduce sin duda un matiz novedoso por cuanto supone admitir la utilización como criterio de adjudicación de un criterio que, exigido de forma independiente, sería de selección, como son los medios personales y materiales de la empresa (Dictamen de la Abogacía del Estado 1/04); pero al referirse a medios que son específicamente puestos a disposición de la ejecución del objeto del contrato, superando los exigidos como mínimos para participar en la licitación en los pliegos, permite considerar que suponen un indicador objetivo para valorar un criterio de adjudicación como es la calidad en la prestación del servicio, el valor técnico de la oferta, o incluso el precio o la asistencia técnica (Instrucción 1/2003 de la Abogacía del Estado). Es obvio que para poder admitir este aspecto como criterio de adjudicación, debe tratarse de medios que excedan de los exigidos como mínimos a efectos de solvencia y se incluya esta especificación en los pliegos. En definitiva, puede afirmarse **que la cantidad y calidad de los concretos medios ofertados por los licitadores** para garantizar la calidad de la prestación a ejecutar es un elemento cualitativo de la oferta que influye en su valor técnico, por lo que puede utilizarse como criterio de adjudicación, siempre que efectivamente se oferte y, por tanto, se integre en la prestación a ejecutar (informes 56/04, 36/01 y 37/01).

El Tribunal de Cuentas, en su informe número 931, sobre el sector público local del año 2009, ha rechazado que el criterio **calidad y valor técnico de la proposición** por ser ajeno al objeto del contrato por más que incida en un aspecto de la contratación, la proposición en sí misma considerada. En el mismo informe también se critica **las mejoras del proyecto cuando se exige que se refieran exclusivamente al incremento de obra objeto del proyecto**, en unidades de obra incluidas en el mismo, teniendo carácter estas de obra completa, por cuanto ello vendría a suponer, en los contratos de obra, la implícita modificación por la inclusión de obras distintas.

En un contrato de obras se puede incluir como criterio de adjudicación la **memoria constructiva** entendiendo por esta la expresión documental de la justificación de la proposición económica y técnica del licitador (informe JCCAE 30/07).

La STJUE de 28 de marzo de 1995 ya citada -*Evans Medical y Macfarlan Smith*- también consideró válido el criterio de **seguridad del abastecimiento**.

La JCCAE, en su informe 44/98, de 16 de diciembre, declara que la exigencia de una declaración responsable sobre **trabajadores minusválidos** contratados por la empresa no resulta ajustada a la Ley de Contratos. En relación a los criterios de **estabilidad de plantilla**¹²⁷ **de trabajadores, porcentaje de trabajadores con contrato indefinido y de las nuevas contrataciones de personal** vinculadas a la ejecución del contrato es evidente que constituyen características de las empresas que no pueden utilizarse como criterios de adjudicación.

¹²⁶ Véanse también las resoluciones del TACRC 264/2012 y 198/2014.

¹²⁷ Véase también la resolución 47/2012 del TACP de Madrid.

La JCCAE se ha pronunciado sobre este aspecto en su informe 53/08, de 29 de enero de 2009 argumentó que:

Por otra parte, el propio artículo 134.1 entre los criterios que menciona se refiere a uno solo de contenido social, cuando menciona las características “vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar”. Pues bien, **este supuesto no abarca cualquier consideración de carácter social sino sólo aquellos contratos en que las prestaciones a contratar vayan destinadas a categorías de población especialmente desfavorecidas**. En tales casos podrán establecerse criterios de adjudicación que tengan relación con las necesidades sociales cuya satisfacción constituya el objeto del contrato. Pero evidentemente no puede considerarse como el criterio social que permite valorar para la adjudicación a la oferta económicamente más favorable para el órgano de contratación la utilización de un determinado número o porcentaje de trabajadores con discapacidad. La exigencia de utilizar mano de obra que reúna determinadas características juega su papel en la contratación pública como condición de ejecución o en la forma prevista en la disposición adicional sexta ya citada, pero no como criterio de adjudicación.

Y concluía que:

1. Es posible desde el punto de vista legal establecer en los pliegos condiciones de ejecución que impongan al contratista la obligación, de emplear en la ejecución del contrato un determinado número de personas discapacitadas. Sin embargo, la Ley no autoriza a exigir la inclusión de condiciones de este tipo con carácter general.
2. No es posible exigir la utilización como criterio de adjudicación el número o porcentaje de trabajadores con discapacidad en plantilla vinculados directamente a la ejecución del contrato, porque tal criterio no cumple el requisito de estar vinculado directamente al objeto del contrato.
3. No es admisible legalmente establecer el carácter obligatorio general de la norma contenida en la disposición adicional séptima de la Ley de Contratos del Sector Público, referente a los contratos reservados, toda vez que la propia Ley le atribuye un carácter facultativo.
4. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y, en especial los de prescripciones técnicas deben recoger las exigencias que en cuanto a igualdad de oportunidades y accesibilidad se establecen en la ley 51/2003, de 2 de diciembre

En relación a la posibilidad de utilizar el criterio de **ejecución directa del contrato por trabajadores de la empresa adjudicataria**, su rechazo deriva de la propia regulación de la subcontratación prevista en el artículo 116 de la Ley 13/1995 (hoy art. 227 TRLCSP), pues si este último precepto admite la subcontratación y establece unos requisitos exigibles, parece un contrasentido que, por vía de los criterios de adjudicación, se prime a las empresas que decidan no utilizar las posibilidades del citado artículo (informe JCCAE 44/98).

La JCCAE ha entendido en su informe 11/99, de 30 de junio, a solicitud del Alcalde de Majadahonda, que el índice, cláusula o aspectos relativos al porcentaje de **siniestralidad laboral** en las empresas no pueden ser tomados en consideración, ni como requisito de solvencia técnica, ni como criterio de adjudicación en los contratos de obras, por oponerse ello a la Directiva 93/37/CEE y a la interpretación jurisprudencial de la misma realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Tampoco es posible exigir que los licitadores aporten documentos que acrediten la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la prevención (informes 33/00 y 42/06).

El Tribunal Supremo (STS 24-09-2008) ha entendido -no podría ser de otra forma- que un criterio es discriminatorio al **valorar la experiencia de los trabajadores andaluces en jornadas reales**, perjudicando a las empresas, que no tengan dichos trabajadores a pesar de poder tener otros tan cualificados pero en el régimen general de la Seguridad Social. Además, añadimos nosotros, no se trata de un criterio objetivo por lo que vulneraría el art 150 TRLCSP.

La JCCAE, en su informe 3/09, señaló que no es admisible utilizar como criterio la ocupación de personas desempleadas inscritas en oficinas de empleo de un determinado lugar geográfico. Y en el informe 9/09, de 31 de marzo, analizó la posible aplicación del **criterio de arraigo local o de vecindad de la empresa** como requisito de aptitud, de solvencia o como criterio de adjudicación en los contratos y concluye que este no puede ser considerado ni como condición de aptitud ni como criterio de valoración¹²⁸. En este mismo sentido la STJUE de 27 de octubre de 2005 –*INSALUD*– condenó a España por obligar a las empresas licitadoras a disponer, en el momento de presentar las ofertas, de una oficina abierta al público en la capital de la provincia en la que debe prestarse el servicio y por incluir, como criterio de valoración a efectos de atribuir puntos adicionales, la existencia en el mismo momento antes citado de instalaciones propias de producción, acondicionamiento y envasado de oxígeno situadas a menos de 1.000 kilómetros de la citada provincia.

En el Recurso 206/2012, el TACRC analizó la impugnación de la Asociación de Empresas de Seguridad Privada Integral (AESPI) contra determinadas cláusulas de los pliegos del procedimiento abierto para la contratación del servicio de Seguridad privada en los espacios del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía convocado el 13 de septiembre de 2012 y con un valor estimado de 9.256.199,62 euros. En el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) se exigía a los licitadores una plantilla mínima de mil vigilantes en la Comunidad de Madrid, requisito que lo recurrentes entendían que no se ajustaba ni a lo establecido en el TRLCSP ni a las características del contrato, y cuyo efecto es que sólo puedan acceder a la licitación las empresas con una elevada plantilla. El TACRC, como en anteriores ocasiones, ha considerado nulas las previsiones de los pliegos fundadas únicamente en razones de arraigo territorial que pudieran impedir la participación en las licitaciones. En este caso, se requiere además que al presentar la oferta se disponga de un mínimo de 1.000 vigilantes en plantilla, cuando -con horarios diversos- los puestos que hacen falta para cumplir el objeto del contrato son, según el PPT, de 58 vigilantes y el listado actual del personal de seguridad relaciona 132 vigilantes. Aunque ocasionalmente se pueda necesitar un reforzamiento de los servicios, la desproporción entre la plantilla actual y la exigida a los licitadores es evidente.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea también se ha manifestado contrario al empleo, en el ámbito de la contratación pública, de **medidas que pudiesen beneficiar a los licitadores ubicados en determinadas partes del territorio**. Así la sentencia 20 de marzo de 1990 (asunto C 21/88, Dupont de Nemours Italiana c. Unitá Sanitaria Locale di Carrara) señaló que el artículo 30 del Tratado se opone a que las normativas nacionales reserven a las empresas establecidas en determinadas regiones del territorio nacional una parte de los contratos públicos.

¹²⁸ Véase también TACRC 29/2011 y 16/2012 así como el informe 6/2011 de la JCCA de la Generalitat de Cataluña en el que analiza el criterio experiencia y el territorial.

Sobre este aspecto, la Ley 14/2013, modificó el art. 32 del TRLCS y en el art. 45.2 estableció que “será nula de pleno derecho toda disposición, acto o resolución que otorgue, de forma directa o indirecta, ventajas a empresas que hayan contratado previamente con cualquier administración”.

Y, además en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, contiene diversas previsiones con incidencia en la contratación pública, entre ellas, la obligación de las autoridades competentes de velar, en las actuaciones administrativas, disposiciones y medios de intervención adoptados en su ámbito de actuación, por la observancia de los principios de no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad de sus actuaciones, eficacia en todo el territorio nacional de las mismas, simplificación de cargas y transparencia; y, en particular, que se cumplen dichos principios, entre otros, en "la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos públicos" (artículo 9). Asimismo, también se prevé la obligación de las autoridades competentes de asegurar que cualquier medida, límite o requisito que adopte o mantenga en vigor no tenga como efecto la creación o el mantenimiento de un obstáculo o barrera a la unidad de mercado. En este sentido, se establece que serán consideradas actuaciones que limitan el libre establecimiento y la libre circulación los actos, disposiciones y medios de intervención de las autoridades competentes que contengan o apliquen: a) Requisitos discriminatorios para el acceso a una actividad económica o su ejercicio, para la obtención de ventajas económicas o para la adjudicación de contratos públicos, basados directa o indirectamente en el lugar de residencia o establecimiento del operador. Entre estos requisitos se incluyen, en particular: 1.º que el establecimiento o el domicilio social se encuentre en el territorio de la autoridad competente, o que disponga de un establecimiento físico dentro de su territorio; 2.º que el operador haya residido u operado durante un determinado periodo de tiempo en dicho territorio; 3.º que el operador haya estado inscrito en registros de dicho territorio; 4.º que su personal, los que ostenten la propiedad o los miembros de los órganos de administración, control o gobierno residan en dicho territorio o reúnan condiciones que directa o indirectamente discriminen a las personas procedentes de otros lugares del territorio; 5.º que el operador deba realizar un curso de formación dentro del territorio de la autoridad competente (artículo 18).

Tampoco podrá incluirse como criterio de adjudicación el grado de cumplimiento de contratos análogos ni el que valora negativamente el haber sido ya adjudicatario de un contrato anterior (Gimeno Feliú, 2010, pág. 226).

La misma JCCAE en su informe 5/02 señala que no puede haber dudas de que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, solo podrá ser utilizada, con las dificultades de aplicación práctica que puede suponer, la circunstancia del **grado de estabilidad en el empleo** como causa de selección y exclusión de contratistas que no la cumplan y no como criterio valorable para la adjudicación de concursos.

La subrogación de una empresa en las relaciones laborales de otra es una cuestión laboral, sin que los pliegos deban establecer nada al respecto y sin que pueda configurarse ni como requisito de capacidad o solvencia ni como criterio de adjudicación del contrato (informe JCCAE 31/99). Ahora bien, la nueva ley de contratos, en su artículo 119 señala que el órgano de contratación podrá señalar en el pliego que los candidatos o licitadores pueden obtener información pertinente

sobre obligaciones relativas a la fiscalidad, protección del medio ambiente y a las disposiciones vigentes en materia de protección de empleo, condiciones de trabajo y prevención de riesgos laborales que serán aplicables durante la ejecución del contrato (también a este respecto debe tenerse en cuenta el art. 44 del Real Decreto Legislativo 1/1995, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

Sobre esta cuestión, en la Resolución 872/2014 del TACRC se señala: “En cuanto al alcance de tal art. 120 TRLCSP, señalábamos en las Resoluciones citadas que, de acuerdo con esta disposición, la Administración contratante debe facilitar a los licitadores, en el pliego o en la documentación complementaria, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores. Y para ello, la empresa que viniera prestando el servicio está obligada a su vez a facilitar esa información al órgano de contratación. Pero ello no significa que en el pliego deban contenerse obligaciones de subrogación, pues, como decíamos en la Resolución 75/2013, *“la cláusula de subrogación empresarial excede del ámbito subjetivo propio de los pliegos –Administración contratante y adjudicatario-, en la medida en que dicha cláusula supondría establecer en un contrato administrativo estipulaciones que afectan a terceros ajenos al vínculo contractual, como son los trabajadores de la anterior empresa adjudicataria. Desde un punto de vista objetivo, dicha cláusula impondría al contratista obligaciones que tienen un “contenido netamente laboral” (la subrogación en los derechos y obligaciones del anterior contratista respecto al personal de éste destinado a la prestación del servicio) y “que forman parte del status del trabajador”, de cuyo cumplimiento o incumplimiento no corresponde conocer ni a la Administración contratante ni a la jurisdicción contencioso-administrativa, sino a los órganos de la jurisdicción social.”* Apoyándonos al efecto en el informe de la Abogacía General del Estado de 29 de junio de 2005, citado en la Resolución 271/2012, que consideraba que del cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones de carácter laboral no corresponde conocer a la Administración contratante ni a la Jurisdicción contenciosa, siendo que el PCAP tiene su contenido limitado a la regulación de la relación jurídico administrativa, y no la laboral de las relaciones existentes entre el adjudicatario y sus trabajadores. En lógica consecuencia de lo hasta aquí expuesto, el órgano contratante no puede interpretar los pliegos que rigen la contratación ni las propias manifestaciones de los licitadores, de tal forma que su exclusión resulte fundada en el presunto incumplimiento de una obligación de subrogación de los trabajadores. Y ello porque, en puridad, tal subrogación no puede constituir, si hemos de observar correctamente el sentido de los preceptos legales que la regulan, una de las obligaciones que se imponen en el pliego de cláusulas administrativas particulares al adjudicatario del contrato.

La Junta Consultiva, en el informe 01/05, aclara determinados aspectos relativos a la interpretación de la Disposición adicional octava de la Ley de Contratos (hoy D.A. cuarta TRLCSP). Esta disposición señala que: “los órganos de contratación podrán señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos para las proposiciones presentadas por aquéllas empresas públicas o privadas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan en su plantilla un número de trabajadores **minusválidos** no inferior al 2 por 100, siempre que dichas proposiciones iguallen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación”. La inclusión potestativa en los pliegos del criterio de preferencia previsto en la disposición adicional octava ha de ajustarse a sus

términos literales, sin que, en consecuencia, pudiera, por aquel entonces, tomarse en consideración el mayor número o el mayor porcentaje de trabajadores minusválidos en la plantilla que excedan del 2% previsto en la citada disposición. Con el nuevo TRLCSP, este aspecto debe ser refórmulada pues, conforme a la DA cuarta del TRLCSP, ya mencionada, los pliegos podrán prever que, en caso de producirse un empate entre varias empresas licitadoras, la adjudicación se incline por aquel licitador que acredite tener relación laboral con personas con discapacidad en un porcentaje superior al 2 por 100 en el momento de acreditar la solvencia técnica y, si aún así, sigue produciéndose empate tendrá preferencia en la adjudicación del contrato el licitador que disponga de un mayor porcentaje de trabajadores fijos con discapacidad en su plantilla.

También **como mecanismo de desempate**, los pliegos podrán recoger la preferencia en favor de empresas dedicadas específicamente a la promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión (véase Ley 44/2007, de 13 de diciembre, que regula las empresas de inserción social), valorándose el compromiso de contratar no menos del 30% de perceptores de rentas mínimas de inserción o similar, jóvenes de entre 18 y 30 años procedentes de instituciones de protección de menores, personas con problemas de drogadicción o alcoholismo en proceso de rehabilitación o reinserción, internos en centros penitenciarios cuya situación lo permita o personas con discapacidad (DA cuarta, 2, TRLCSP).

La JCCAE en el informe 44/04 estudia la posibilidad de incluir cláusulas en los pliegos que otorguen una preferencia en la adjudicación para aquellas empresas que, en igualdad del resto de condiciones, en el momento de acreditar su solvencia técnica tengan en su plantilla el **mayor porcentaje de mujeres trabajadoras** sobre el total de la plantilla. La Junta señaló que la inclusión de una cláusula de preferencia en los pliegos para las empresas con mayor porcentaje de mujeres en su plantilla requeriría la modificación de la disposición adicional octava de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, adicionando este supuesto al de los minusválidos y entidades sin ánimo de lucro en contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial. Dicho informe también concluye que, no obstante, tal modificación no se estima procedente, teniendo en cuenta los criterios del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la propia Junta Consultiva y de la Directiva 2004/18/CE, de 31 de marzo.

Sobre este aspecto, la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, en los artículos 33 y 34 abre la posibilidad de establecer condiciones especiales con el fin de promover la igualdad entre la mujer y el hombre (a este respecto pueden verse las consecuencias de contar con el distintivo de “Igualdad en la Empresa” en el ámbito de la AGE como mecanismo de desempate, de necesaria inclusión en los pliegos -R.D. 1615/2009 de 26 de octubre-).

En el informe 959 del TCu, referido al sector local 2010, se ha señalado con carácter general, las entidades no establecieron en la contratación fiscalizada condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, ni tampoco establecieron, con este mismo fin, la preferencia, en caso de igualdad en los restantes criterios, en la adjudicación de los contratos y las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, posibilidades ambas previstas,

con carácter potestativo, en los artículos 33 y 34 de la Ley Orgánica 3/2007 (LOIEMH).

Más recientemente el informe nº 1062, de 30 de octubre de 2014, de fiscalización de la contratación de las entidades locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2012, se señala que en materia de contratación pública, la LOIEMH contiene, en sus artículos 33 y 34 —específicos para la Administración General del Estado— una serie de previsiones, de carácter potestativo, dirigidas a los órganos de contratación, con el fin de que puedan establecer en los PCAP la preferencia en la adjudicación de los contratos de las proposiciones presentadas por aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, hubieran adoptado medidas en materia de igualdad o bien condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo. Al respecto hay que señalar que, con carácter general, las entidades locales riojanas no establecieron en la contratos fiscalizados condiciones especiales de ejecución con el fin de promover la igualdad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo, ni tampoco dispusieron, con este fin, la preferencia en la adjudicación de aquellas empresas que hubieran adoptado medidas en materia de igualdad, en los términos de los citados artículos 33 y 34. Precisamente, en varias de las alegaciones formuladas al respecto, las entidades se han amparado en el carácter potestativo de las previsiones anteriormente indicadas para justificar su no inclusión en los expedientes contractuales analizados.

La Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo (BOE 31-03-2015), modifica el artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas para señalar que: “La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género”.

En la Administración General del Estado, se prescribe que anualmente, a la vista de la evolución del impacto de la política de igualdad, se determinarán los contratos que obligatoriamente deberán incluir, entre sus **condiciones de ejecución**, medidas tendentes a promover la igualdad atendiendo a la naturaleza de los contratos y al sector de actividad. Asimismo, los órganos de contratación podrán establecer en sus pliegos la preferencia en la adjudicación (siempre que igualen en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos) a favor de aquellas empresas que, en el momento de acreditar su solvencia técnica o profesional, cumplan las directrices antes señaladas. No obstante, la DA cuarta no hace referencia a este tipo de preferencia, aunque el art. 118.1 TRLCSP permite establecer condiciones especiales de ejecución del contrato - siempre que sean compatibles con el derecho comunitario y se indiquen en el anuncio de licitación y en el pliego o en el contrato- con el fin de, entre otros aspectos, eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer.

La Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases, en su disposición adicional tercera, obliga a las Administraciones Públicas a **promover el uso de materiales reutilizables y reciclables en la contratación de obras públicas y suministros**. Esta previsión legal conduce necesariamente, en aplicación del artículo 150 TRLCSP, a incluir criterios medioambientales en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de obras, suministros y servicios que se convoquen.

Para dar cumplimiento a las exigencias derivadas de la Ley 11/1997 (y también de otras normas, como la Ley 10/1998 y la Ley 37/2003), se dictó la Orden MAM/2116/2007 –BOE 13-07-2007- en la que se contempla la posibilidad incluir criterios ambientales en los pliegos del Ministerio de Medio Ambiente y órganos dependientes¹²⁹. La Orden PRE/116/2008, de 16 enero, recoge el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Contratación Pública Verde de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos y las Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

En otros informes se aborda la posibilidad de exigir la **presentación de muestras** como elemento acreditativo de la solvencia técnica y como criterio de adjudicación (informe 41/05 de la JCCAE y resoluciones 274/2012 y 94/2013 del TACRC), concluyendo que es evidente la posibilidad de exigir muestras en los contratos de suministro como uno de los criterios de solvencia técnica (actual art. 77.e TRLCSP) pero, además, como el artículo 86 (actual art. 150.1 TRLCSP) de la propia Ley señala que la calidad es uno de los criterios objetivos de adjudicación de los contratos, las características de las muestras que reflejen esa calidad podrán ser utilizadas como criterio de adjudicación. Resulta obvio aclarar que las características de las muestras que pueden utilizarse como criterios de adjudicación **han de ser otras distintas a aquéllas que se hayan utilizado como criterios de solvencia técnica** y, por tanto, de admisión o exclusión de licitadores y que ambos tipos de criterios –de selección y de adjudicación- han de tener su reflejo adecuado en los pliegos o en los anuncios. Además, en el informe 4/06, se añade que es posible exigir la presentación de muestras, siempre que esa exigencia esté dirigida a identificar la aptitud de la empresa para ejecutar un contrato, en cuanto se refiere a la acreditación de la solvencia, cuando sean adecuados al importe y al objeto del contrato y que lo sean para poder valorar la

¹²⁹ En aquellos contratos en los que, en atención a su naturaleza, deba exigirse a los licitadores el cumplimiento de normas de gestión medioambiental tales como el tener establecido un sistema de gestión ambiental en desarrollo del reglamento CE EMAS 761/2001, de 19 de marzo de 2001 o disponer de la norma internacional EN ISO 14001 u otra norma equivalente o justificar, mediante cualquier otro medio adecuado, que se cumplen los requisitos de gestión ambiental establecidos en el sistema antes citado, dicho cumplimiento deberá exigirse siempre en los pliegos de cláusulas administrativas particulares como criterio de solvencia técnica o profesional –artículos 48 y 50 de la Directiva 2004/18/CE y artículo 81 del TRLCSP -y nunca como criterio objetivo de adjudicación del contrato. Los aspectos ambientales que, en cada caso, deban exigirse en atención al objeto del contrato deberán figurar incorporados, necesariamente, en el pliego de prescripciones técnicas particulares dentro de las especificaciones técnicas mínimas a cumplir por los licitadores en la ejecución del contrato. La consideración de aspectos ambientales superiores al mínimo establecido en el pliego de prescripciones técnicas particulares deberá ser incluido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, como criterio objetivo de adjudicación de cada contrato y valorado dentro del criterio «valor técnico de la oferta» con la ponderación que, en cada caso, se estime procedente por el órgano de contratación. Si excepcionalmente no se considerase necesario incorporar en los pliegos de prescripciones técnicas los aspectos ambientales, los pliegos de cláusulas administrativas particulares que se elaboren para la adjudicación de los contratos mediante la forma de concurso (utilizando varios criterios de adjudicación incorporarán, atendiendo siempre a la naturaleza del contrato aquellos criterios medioambientales de carácter objetivo que sean adecuados para determinar la oferta mas ventajosa para la Administración, con una ponderación de hasta un 10% del total de la valoración de la oferta, distribuyéndose el 90% restante entre los demás criterios de adjudicación que figuren en el pliego. A los efectos previstos anteriormente, se podrán valorar aspectos ambientales tales como el uso y consumo de energía, los niveles de ruido, la emisión de gases, la generación y gestión de residuos, la utilización de etiquetas ecológicas y otros distintivos de calidad ambiental equivalentes, así como cualesquiera otros que se tengan por conveniente en cada caso.

oferta concreta que la empresa haya realizado, siempre que, respecto de esta última, sea procedente exigir muestras de productos terminados con arreglo a los criterios de adjudicación del contrato.

En el informe 33/99, de 30 de junio, la JCCAE ha señalado que la inclusión en los PCAP de cláusulas relativas a la **adhesión del contratista a un sistema de arbitraje** de consumo en sus relaciones con los usuarios, no puede considerarse ni requisito de solvencia ni criterio de adjudicación de los contratos de gestión de servicios públicos. Claro que hoy el art. 50 del TRLCSP admite que aquellas entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas puedan solucionar las diferencias que tengan -en relación a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebren- mediante arbitraje (conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003).

Sobre la inclusión de determinadas cláusulas relativas a **aportaciones voluntarias**, como primas de adjudicación por las empresas adjudicatarias, el informe de la JCCAE 44/95 repudia tales exigencias, pues la esencia de la licitación pública radica en que las ofertas económicas se hagan sobre la base del presupuesto de licitación sin que puedan ser alteradas por primas o aportaciones a satisfacer por el adjudicatario, lo que en realidad puede lindar con actividades delictivas y, en todo caso, suponen una alteración de los principios de libre concurrencia y adjudicación objetiva de los contratos públicos. Relacionado con este último aspecto la JCCAE, contestando a una solicitud del Alcalde de Astillero (Cantabria), en su informe 67/04, sobre la licitud del pago del canon concesional de una sola vez al inicio de la concesión, concluye que no es posible admitir una oferta que proponga el abono total de canon de la concesión y, en cualquier caso, si pudiera admitirse debería necesariamente figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares con el necesario detalle de cuantos aspectos de todo orden se relacionen con tal posibilidad. No obstante, la STS de 10 de octubre de 2007, analizó la posibilidad de exigir un canon anticipado de la concesión "liquidable de una sola vez" y no parece realizar reproche alguno a esta exigencia, aun cuando, pensamos, supone inexorablemente el incremento de las tarifas (por la simple repercusión financiera); esta actuación implica el anticipo de unos fondos que disminuyen los recursos susceptibles de ser utilizados por corporaciones futuras, convirtiéndose más adelante en un elemento a reintegrar que, junto con los intereses, conforman elementos del coste a considerar en la cuantificación de las tarifas ulteriores.

Sobre este mismo particular, en el BOE de 14 de enero de 2013 aparece la Resolución de 19 de diciembre de 2012 de la Dirección de Recursos Económicos del Servicio Gallego de Salud, por la que se anuncia la contratación del suministro sucesivo de contrastes radiológicos (MI-SER1-12-003). Pues bien, en los PCAP, en el apartado de otras observaciones, aparece la siguiente exigencia:

27.8 INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN

Las empresas contratistas aceptan el compromiso de participar en proyectos de investigación, formación específica para radiólogos y técnicos relacionados con la administración de contrastes radiológicos y similares en aquellos servicios de radiología que así lo requieran y que determine el Hospital.

El importe mínimo anual que los contratistas deberán destinar a esta finalidad será del 3% sobre el volumen anual de pedidos facturados de los medicamentos objeto del contrato.

La finalidad última a la que se destine el importe ofertado por el licitador será decidido por la Dirección del Hospital junto con los servicios de radiología.

En este caso, además de poder predicar la misma dura calificación que otorgó en su día la JCCAE en el informe 44/95 antes citado, nosotros nos preguntamos, y preguntamos también al Director de Recursos Económicos cuyo nombre aparece al pie de los propios pliegos (pagina 13), si habrá creído, de verdad, que está obrando con alguna racionalidad económica: es obvio, lógico y hasta justo que el adjudicatario recargue ese mínimo del 3%, incrementado con los gastos financieros y el IVA correspondiente.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en su Sentencia núm. 179/2011 de 18 julio, analizó cláusulas similares y razonaba en su fundamento jurídico sexto: “...es evidente que el criterio de adjudicación recurrido nada tiene que ver con el objeto del contrato, pues siendo éste el suministro de material necesario para las técnicas analíticas de bioquímica y en su caso el arrendamiento de los instrumentos o dispositivos para la realización de dichas técnicas, el criterio de adjudicación de I+D+I (investigación, desarrollo e innovación) no se refiere a características o condiciones propias de los bienes y prestaciones objeto de suministro, sino que lo que valora son mejoras ajenas a dicho objeto, mejoras para el Laboratorio de Análisis Clínicos en aspectos de investigación, desarrollo e innovación, en los términos que hemos señalado, fijados además a título ejemplificativo, como ayudas a proyectos de investigación, incorporación de nuevas tecnologías e implantación de sistemas de calidad, siempre en relación con el Laboratorio referido” y continuaba: (...) “Por tanto, y partiendo de lo expuesto, entiende la Sala que el Juzgador no ha errado en la interpretación de que se trata de pretensiones ajenas al objeto del contrato, que supone la financiación irregular de otras actividades administrativas ajenas al contrato de suministro, que desvirtúa la finalidad y el objeto de la contratación pública, en los términos previstos en los artículo 13 y 14 de la LCAP aprobada por el R.D. Legislativo 2/2000 que exigen la justificación de la necesidad pública a satisfacer y el objeto del contrato, que ha de tener un precio cierto, y todo ello sin perjuicio de la infracción de la normativa y principios presupuestarios recogidos por la sentencia de instancia, en especial el artículo 46 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla La Mancha aprobado por D. Legislativo 1/2002, en cuanto refiere la necesidad de que los créditos se destinen exclusivamente a sus finalidades específicas y respecto los cuales la apelante no ha alegado motivo de impugnación alguno”¹³⁰.

La Ley 3/2004, por la se trasponía al derecho interno la Directiva 2000/35/CE¹³¹, estableció medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales y debido a los altísimos tipos de interés aplicables desde su entrada en vigor¹³², en enero de 2005¹³³, se planteó la posibilidad de incluir en los pliegos **un tipo de**

¹³⁰ Agradezco al ilustre letrado –a la par que amigo–, don Luis Agustín Menéndez Menéndez, el haberme facilitado la información que reseño en los párrafos precedentes.

¹³¹ La Directiva hoy vigente es la DIRECTIVA 2011/7/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011.

¹³² El tipo legal de interés de demora que el deudor estará obligado a pagar será la suma del tipo de interés aplicado por el Banco Central Europeo a su más reciente operación principal de financiación efectuada antes del primer día del semestre natural de que se trate **más ocho puntos porcentuales**.

¹³³ La DT Única retrotrae sus efectos a la fecha en que debió de haberse transpuesto la Directiva 2000/35 CE, esto es, al 8 de agosto de 2002.

interés de cuantía inferior, acogándose para ello a lo señalado en el artículo 5 de la citada Ley. La JCCAE rechazó rotundamente esta posibilidad en dos informes: 5/05, de 11 de marzo, y 54/05, de 19 de diciembre.

La JCCAE ha señalado que no existe dificultad para contestar que la mesa de contratación en procedimientos abiertos con formas de adjudicación de concurso puede –y debe, añadimos– poner en cuestión y, consecuentemente, **no atribuir valoración (o lo que es lo mismo puntuar con cero puntos)** a aquellos extremos o aspectos de una proposición formulada por un licitador cuando estime –y lo razone, añadimos– que los mismos **carecen del suficiente y adecuado fundamento material**. El TACRC en su resolución nº 115/2011¹³⁴, considera que los licitadores deben cumplir las condiciones establecidas en los pliegos y presentar la oferta con sujeción a los criterios de valoración contenidos en los pliegos, y que en caso de no hacerlo, podrán ser excluidos de la licitación o valorar ese apartado de la oferta con cero puntos.

El TACRC ha rechazado como criterio de adjudicación la **exigencia de un seguro de responsabilidad civil** pues no guarda relación directa con el objeto del contrato (130/2011, 16/2012 y 126/2012).

B.5.-Valoración del criterio precio

Como vamos a poder contemplar seguidamente la forma de valorar el criterio precio no es neutra, pues puede introducir (e introduce de facto) importantes matizaciones que a simple vista no son advertidas por el profano (que son la mayoría).

En mi opinión, el empleo de fórmulas ininteligibles tiene la finalidad de pasar desapercibidas a los ojos de los órganos de control y a la opinión pública en general (con gran pasmo y admiración de los órganos de contratación), al tiempo que se presentan con un halo de cientificidad inatacable.

Sesudas e inexplicables fórmulas en las que se pierde tiempo y dinero. Tiempo que, pensamos nosotros, estaría mucho mejor aprovechado en la mejora de los proyectos (para que no precisen continuos modificados, proyectos complementarios o certificaciones finales cercanas –casi siempre– al límite –¡superior! Claro–), en perfeccionar los pliegos, los procedimientos o en la actualización de los conocimientos en materia administrativa, contractual, constructiva, etc.

CARBONERO (2010, págs. 436-437), reseña la Sentencia del Tribunal Administrativo de Navarra de 27 de junio de 2006, en la que se anuló la adjudicación por contradecir todo sentido de la proporcionalidad que pudieran esperar los licitadores (el recurrente había rebajado el precio en 174.000 euros mientras que el adjudicatario tan solo lo había rebajado 20.792 euros, y, en cambio, la diferencia de puntos entre ambos fue de tan solo 1,63 puntos).

¹³⁴ Los pliegos también incluían criterios de valoración vinculados al arraigo territorial y, pese a someterlos a crítica y asumir expresamente su proscripción, el TACRC no entra en su examen por no haberse impugnado los pliegos en tiempo y forma, en cuanto que pliegos, lo que supone su aceptación por los licitadores y no tratarse de un supuesto de nulidad de pleno derecho.

El criterio **PRECIO**, habitualmente es el argumento principal de la decisión, de forma que en cualquier caso es normal que tenga un peso importante dentro de los criterios de adjudicación.

El informe de la JCCAE 43/08, de 28 de julio, nos aclara diferentes cuestiones de la LCSP (hoy contenidos en el TRLCSP) y sienta el criterio que cuando nos referimos al precio este incluye el importe a abonar en concepto de impuesto sobre el valor añadido, como se desprende del hecho de que se mencione, aunque sea para decir que se haga constar separadamente, en el artículo que regula con carácter general el precio de los contratos (art. 87 TRLCSP).

También la JCCAE en sus informes 07/08 y 26/08 analizó el criterio aplicable en la valoración de las ofertas cuando concurren licitadores exentos de IVA¹³⁵ junto con otros no exentos y concluye que la valoración del precio como criterio de adjudicación de un contrato sujeto a la Ley de Contratos del Sector Público debe hacerse sin tomar en consideración el Impuesto sobre el Valor Añadido que recae sobre el mismo. Este mismo criterio ha sido sostenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (resoluciones 20/2012, 186/2013 y 118/2014) y por diversos tribunales autonómicos de recursos contractuales e incluso por la Abogacía del Estado (instrucción número 1/2003).

Compartimos este criterio en el caso de aquellas entidades cuyo IVA soportado es deducible, pero discrepamos para el caso de entidades que, por la naturaleza de sus ingresos, no pueden deducirse el IVA soportado (caso general de los ayuntamientos), pues evita que el poder adjudicador se beneficie de esa posible exención -en caso de que exista-, al equiparar ofertas (y gastos a asumir por el poder adjudicador) que a la postre no son iguales.

Cuadro 16

LICITADORES	Precio Ofertado (BI)	Precio ofertado con IVA	Gasto que significa para un poder adjudicador que no pueda deducirse el IVA soportado
Licitador no exento	890.000	979.000	979.000
Licitador exento	900.000	900.000	900.000

En este ejemplo, si se actúa según lo señalado por la JCCAE en su informe 7/08, resultaría mejor valorado el licitador no exento aún cuando implique para la entidad¹³⁶ un mayor gasto de 79.000 euros.

El informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, de 29 de mayo de 2014, concluye que: “no se estima conveniente promover una modificación legal para incluir el IVA en el precio a los efectos de la valoración de

¹³⁵ Como es el caso de prestación de servicios de asistencia social por entidades de Derecho Público o entidades o establecimientos privados de carácter social -exigiéndose certificado en tal sentido del Ministerio de Hacienda, art. 6 del R.D. 1624/1992-. De no estar exento, este tipo de prestaciones sociales están gravadas en la actualidad con un tipo del 10%. También puede ser el caso de servicios postales a los que acude Correos.

¹³⁶ Siempre insistimos que el IVA soportado no se pueda deducir.

las ofertas en un procedimiento de contratación cuando intervengan licitadores exentos del impuesto, en particular entidades del tercer sector”¹³⁷.

A pesar de no compartir este criterio que puede resultar más oneroso para la Administración, no seremos nosotros quienes recomendemos sostener una postura diferente a la que ya se ha ido consolidando de manera oficial.

En el informe 28/95 de la JCCAE anteriormente citado, se dice que, si bien en el concurso¹³⁸ el precio no es el criterio único y exclusivo, la posibilidad de excluir este factor como criterio de adjudicación debe considerarse excepcional, debiendo consignarse en el expediente las razones que justifiquen tal exclusión¹³⁹. En este mismo sentido, el informe 29/98, se señala que es difícil de imaginar que en este tipo de contratos (se refiere a contratos de obras) carezca de interés el factor precio, hasta el punto de no incluirlo como criterio de valoración del concurso.

En la actualidad el artículo 150.2, segundo párrafo, del TRLCSP, exige que se concreten en los pliegos la/s fórmula/s a aplicar para valorar cada uno de los criterios automáticos de valoración. Esta precisión es importante, pues de la adopción de un criterio u otro dependerá en buena parte la adjudicación¹⁴⁰.

Con el objeto de evitar sospechas, Martínez Garrido (en MORALES et. al. 2005) señalaba ya en 2005 que era posible y deseable (hoy obligatorio) que los pliegos señalen que la valoración de las ofertas se realice, a excepción del precio y de otros posibles criterios evaluables de forma automática, con anterioridad a la apertura de las propuestas económicas.

Una vez realizada la valoración de los aspectos técnicos de la oferta, se procede a abrir, en sesión pública, el sobre con el aspecto económico y resto criterios semejantes como es el caso de la reducción del plazo de ejecución.

El informe de la JCCAE 62/08 –referido a sectores especiales pero de aplicación con carácter general- se analiza el procedimiento en el que dos licitadores (de nueve presentados) han incluido, en el sobre destinado a la documentación técnica, un CD que contiene dos archivos: uno con la documentación relativa a los criterios técnicos propiamente dichos y el otro (también libremente accesible) con la oferta económica. Considerando que el artículo 139 TRLCSP señala que los

¹³⁷ http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_sobre_normativa/2014/140618_Informe_IVA_TercerSector.pdf

¹³⁸ Utilizando la terminología anterior. Hoy se diría que se emplean múltiples criterios de adjudicación.

¹³⁹ En el informe del Tribunal de Cuentas 911 de 24 de noviembre de 2011 se critica esta práctica: “En el 20% de los concursos objeto de análisis, el precio no se incluye entre los criterios a considerar, sin razonar tal exclusión”.

¹⁴⁰ Hasta la Ley 30/2007 (como señalaron diversos informes de la IGAE 14/6/1999 y 30/07/2003 y de la JCCAE 28/95): el cumplimiento del art. 86.2 del TRLCAP si bien exige que en los PCAP se indiquen los criterios de adjudicación, por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, tal obligación no se extendía a los métodos de valoración; lo que no impide (como ponía de manifiesto la Abogacía del Estado en su Instrucción 1/2003, de 19 de junio) que en el pliego pueda preverse el método de valoración de los criterios –y sugería la conveniencia de tal medida, con objeto de garantizar que la adjudicación se ajusta estrictamente a los criterios que sirven de base a la misma y, por tanto, la objetividad de la propia adjudicación-.

órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario, no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia y que asimismo el artículo 129 del mismo cuerpo legal ordena el secreto de las proposiciones y la obligación de arbitrar medios que garanticen tal carácter hasta el momento de la licitación pública, entiende la JCCAE que las cautelas que habitualmente se establecen en los pliegos tienen por objeto mantener la máxima objetividad posible en la valoración y, consecuentemente, interpreta que el conocimiento parcial de las proposiciones económicas puede afectar al resultado y produce una desigualdad de trato, lo que debe determinar la inadmisión de los licitadores en dicha situación.

En el informe 38/07, la JCCAE entiende que, en aquellos casos en que sea imputable a la mala fe o negligencia en la actuación de los órganos administrativos, el quebrantamiento del secreto de una proposición presentada, debe dar lugar a la declaración de nulidad de todo el procedimiento de adjudicación del contrato.

Lo deseable es que en ese mismo momento y en acto público se realice la valoración automática a la que se sumaría la valoración del aspecto técnico y con la ayuda de una pequeña hoja de cálculo y un cañón de proyección se mostraría al público asistente, en tiempo real, el resultado y la propuesta que la mesa eleva al órgano de contratación. Esto permitiría introducir mayor objetividad y transparencia en la valoración.

Ejemplo:

Cuadro 17

Ejemplo de valoración de ofertas en dos fases

Ayuntamiento de Mieres del Camino

Obra de construcción Punto Limpio en Rioturbio

Procedimiento Restringido

Formula 3: el precio se valora empleando la siguiente fórmula: Max de puntos -Puntos que se restan en cada caso según los pliegos x [(Oferta a valorar-Mejor oferta)/(Mejor oferta)]

Precio Base de Licitación (PBL) sin IVA:	1.000.000,00 €		
Puntos valoración máxima del Precio:	55	Puntos valoración máxima criterios dependientes de juicios de valor:	30
Otros puntos de valoración automática:	15	Puntos totales	100
Número de licitadores:	12		
Mejor Precio Ofertado:		Peor precio:	980.000,00 €
Diferencia entre PBL y menor precio:		Recorrido de la puntuación precio:	
Diferencia entre PBL y la mejor oferta:			
Puntos que se restan en relación al porcentaje de incremento respecto de la mejor oferta:	2		

Notas:

Peor valor

Mejor valor

OFERTA ECONÓMICAMENTE MÁS VENTAJOSA: XXXXXXXXXX

LICITADORES	PRECIO OFERTADO (SIN IVA O IGIC)	Valoración dependientes de juicios de valor	Valoración precio	Valoración otros puntos de evaluación automática	Puntuación Total
		30 ptos.	55 ptos.	15 ptos.	
		24,00		11,00	
		23,00		11,00	
		27,50		5,00	
		17,00		11,00	
		12,00		12,00	
		22,00		5,00	
		16,00		13,00	
		10,00		11,43	
		14,00		8,72	
		15,00		5,00	
		27,00		10,00	
		12,00		11,00	

Luego, una vez introducida la última oferta económica.

Cuadro 18

EJEMPLO DE VALORACIÓN DE OFERTAS EN DOS FASES UNA VEZ INTRODUCIDOS LOS VALORES

Procedimiento Restringido

Formula 3: el precio se valora empleando la siguiente fórmula: Max de puntos -Puntos que se restan en cada caso según los pliegos x [(Oferta a valorar-Mejor oferta)/(Mejor oferta)]

Precio Base de Licitación (PBL) sin IVA:	1.000.000,00 €	Puntos valoración máxima criterios dependientes de juicios de valor:		30
Puntos valoración máxima del Precio:	55	Puntos totales		100
Otros puntos de valoración automática:	15			
Número de licitadores:	12			
Mejor Precio Ofertado:	870.000,00 €	Peor precio:	980.000,00 €	
Diferencia entre PBL y menor precio:	130.000,00 €	Recorrido de la puntuación precio:	25,29	
Diferencia entre PBL y la mejor oferta:	100.000,00 €			
Puntos que se restan en relación al porcentaje de incremento respecto de la mejor oferta:	2			

Notas:

Peor valor

Mejor valor

OFERTA ECONÓMICAMENTE MÁS VENTAJOSA:

83,10

LICITADORES	PRECIO OFERTADO (SIN IVA O IGIC)	Valoración dependientes de juicios de valor	Valoración precio	Valoración otros puntos de evaluación automática	Puntuación Total
		30 ptos.	55 ptos.	15 ptos.	100 ptos.
A	900.000,00	24,00	48,10	11,00	83,10
B	930.000,00	23,00	41,21	11,00	75,21
C	890.000,23	27,60	50,40	5,00	82,90
D	885.000,00	17,00	51,55	11,00	79,55
E	980.000,00	12,00	29,71	12,00	53,71
F	875.000,00	22,00	53,85	5,00	80,85
G	877.000,00	16,00	53,39	13,00	82,39
H	872.000,00	10,00	54,54	11,43	75,97
I	870.000,00	14,00	55,00	8,72	77,72
J	912.000,00	15,00	45,34	5,00	65,34
K	935.000,00	27,00	40,06	10,00	77,06
L	940.000,00	12,00	38,91	11,00	61,91

En el ejemplo anterior la oferta presentada por (A), que técnicamente es la tercera y que, en cuanto a precio, ocupa el séptimo lugar, es la que logra ganar la licitación al obtener en conjunto la máxima puntuación: 83,10 puntos, resultando ser la oferta “económicamente más ventajosa”, aunque no la más barata.

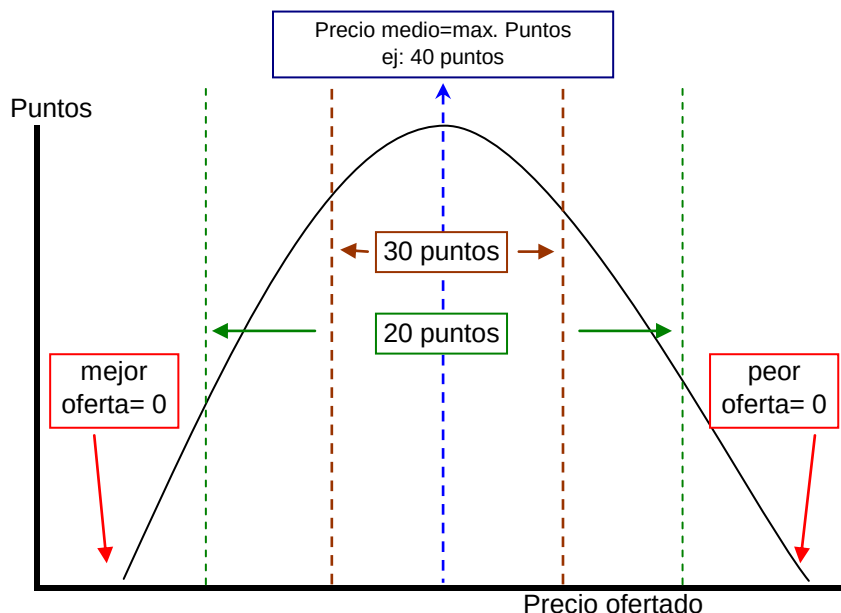
También, en relación al precio se apuntó la posibilidad, pronto asumida por los servicios técnicos de diferentes administraciones¹⁴¹, de fijar un modelo de valoración del precio que atribuía la puntuación máxima, no a la oferta más baja, sino a la oferta más próxima a la media aritmética de las ofertas económicas, variando la puntuación en proporción inversa al grado de alejamiento respecto de la media en ambos sentidos. La JCCAE en su informe 8/97 mantuvo que el artículo 87 de la Ley 13/1995 (hoy art. 150 TRLCSP) no establece reglas concretas para su valoración, si bien permite la aplicación de fórmulas como la señalada cuando figuren expresamente en el pliego. Más tarde, en el informe 27/98 la misma Junta dice que, a diferencia de la subasta, el concurso permite utilizar diversas fórmulas de valoración del precio, siempre que estas fórmulas no atenten al requisito de las Directivas comunitarias y de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

¹⁴¹ En realidad esta forma de valoración tenía un origen bastante antiguo. Así Salvador Canals en un artículo de agosto de 1942 (Comentarios sobre nuestro sistema de contratación de obras públicas. En la *Revista de Obras Públicas*) señalaba (pág. 405): “Esto mismo se refleja en algunos sistemas de contratación que siguen en países extranjeros, en cuyas subastas no se adjudica la obra al mejor postor, sino al que más se aproxima a una media ideal, que se determina automáticamente por medio de una fórmula más o menos sabia justa.”

de no poder rechazar automáticamente propuestas anormalmente bajas sin proceder a su verificación y comprobación de su viabilidad.

Figura 39

VALORACIÓN EN FUNCIÓN DE LOS VALORES MEDIOS



En la STJUE de 16 de septiembre de 2013, asunto T-402/06), precisamente contra el Reino de España debido a la utilización de semejante método por parte de la Generalitat de Cataluña, el alto tribunal Europeo señala que: “las autoridades catalanas optaron por aplicar el criterio de la oferta más ventajosa económicamente en virtud del artículo 36, apartado 1, letra a), de la Directiva 92/50 (...) teniendo en cuenta criterios tanto económicos como técnicos. Pues bien, en la Decisión impugnada, la Comisión, a la luz de las mencionadas disposiciones y del principio de igualdad de trato, puso en entredicho la legalidad de la toma en consideración, en el marco de la determinación de la oferta más ventajosa económicamente, del método del precio medio, (...) basándose en que, a su juicio, en caso de igualdad de todos los demás criterios, su aplicación produce el efecto de penalizar a las ofertas más bajas en beneficio de otras que se aproximan al promedio calculado [apartado 24, letra c), de la Decisión impugnada].

El Tribunal de Cuentas, también ha criticado en numerosas ocasiones que se valore más a las ofertas más próximas a la media, en perjuicio de la oferta más barata¹⁴². Así, en el informe anual del Tribunal de Cuentas de 1996, se señala, al analizar la contratación en el Sector Público Local, que el precio de las ofertas se valore más a la media y no a la más baja, cuando no se prescinde del mismo, atenta contra el principio de economía que ha de presidir la gestión de fondos públicos. En el informe sobre criterios de adjudicación empleados por la Seguridad

¹⁴² A pesar de ello, hemos visto que el Tribunal Constitucional ha empleado este criterio al menos en la contratación del suministro e instalación del sistema automático de control del aire acondicionado del Tribunal

Social durante los ejercicios 2004 y 2005, de 26 de abril de 2007, se asegura que estas fórmulas resultan antieconómicas al no puntuar mejor a la oferta más económica sino a la que se aproxima más a la media.

El informe relativo al sector autonómico y local del ejercicio 2003 (BOE de 2 de marzo de 2009) el Tribunal de Cuentas reseña de forma crítica un caso en el que al haberse presentado únicamente dos ofertas y aplicar la fórmula de la media ponderada se llegó a la situación absurda en que ambos licitadores obtenían la misma puntuación, a pesar de existir entre las dos ofertas una importante diferencia cuantitativa.

La Comisión Europea considera que en estos casos el poder adjudicador estaría haciendo un juicio de valor sobre las ofertas más bajas, eludiendo así las disposiciones del artículo 55 de la DIRECTIVA 2004/18/CE (antes art. 37 de la Directiva 92/50), pues no se entiende que en la valoración del precio no se puntúe más la mejor oferta, sino la "más mediana"¹⁴³. Por esta razón la Unión Europea ha impuesto correcciones financieras como consecuencia de la utilización de este criterio en la adjudicación de contratos (normalmente de obras) financiados con Fondos europeos. El importe de la corrección financiera ha sido igual a la diferencia entre el precio de adjudicación y la oferta más barata.

En el Dictamen motivado al Reino de España, de 27 de diciembre de 1997, la Comisión señaló (citado por Martín Seco 2003):

“En resumen, al haber dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones, y al haberlo aplicado así en la práctica, según consta en el Informe de evaluación que, al considerar el criterio de la oferta económica (precio), se valorarán especialmente las cuantías que más se aproximen a la media aritmética de todas las ofertas admitidas, el poder adjudicador ha desvirtuado la noción de “oferta económicamente más ventajosa”, infringiendo así el apartado 1, letra a), del artículo 36 de la mencionada Directiva....

...la valoración de cada uno de los criterios empleados **tiene que ser coherente**, y no lo es el hecho de puntuar la forma en que una oferta dada se acomoda a cada criterio, no sobre la base de la mejor respuesta al mismo, sino de la respuesta “más mediana”...

Y aunque es cierto que en el presente caso no se han excluido las ofertas más económicas, sí se las ha penalizado sin ofrecer a los licitadores afectados la posibilidad de defender la pertinencia de su precio, lo que, en la práctica, ha podido conducir al mismo resultado.”

En relación a las ofertas anormales, el art. 152.2 TRLCSP, establece que cuando para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración, podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, podrá indicarse en los pliegos los límites que permitan apreciar, en su

¹⁴³ Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997 de la Comisión Europea.

caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales¹⁴⁴.

En tal caso, como señala Llinares Cervera (2009) el sistema se articula en tres fases:

1. Se identifica la anomalía, en función de unos parámetros objetivos previamente definidos.
2. Audiencia al licitador para que justifique la baja.
3. El órgano de contratación decide si excluye o no la oferta inicialmente en situación de anomalía.

En cualquier caso, como señala la JCCAIE en el informe 58/08, de 31 de marzo de 2009, reiterando el criterio expresado en anteriores informes, para que pueda ser ponderada si una proposición no puede ser cumplida por considerar que se trata de una oferta anormalmente baja, tanto durante la vigencia de la Ley de contratos de las Administraciones públicas, bajo la forma de adjudicación de concurso, como de la Ley de Contratos del Sector Público cuando se apliquen diversos criterios de valoración de las ofertas, es requisito que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se hayan especificado los criterios objetivos que permitirán su apreciación.

Aquí también se plantea la duda de si la valoración del criterio precio debe hacerse incluyendo todas las ofertas (considerando también las ofertas inicialmente incursas en temeridad) o, por el contrario, si, previa audiencia, se llega/n a rechazar la/s oferta/s anormal/es, esta/s oferta/s rechazada/s no será/n computada/s para el citado cálculo. Esta cuestión ha sido estudiada por la Abogacía del Estado en su informe 163/2008, de 29 de septiembre, en relación con la forma de valorar las ofertas contemplada en los Pliegos de ADIF; pues bien, ante una discrepancia mantenida con el Interventor, la Abogacía del Estado concluye que, debe darse audiencia a todos los licitadores cuyas ofertas presenten valores anormales a efectos de que puedan realizar su justificación, todo ello, con carácter previo al cálculo de la puntuación económica y, en consecuencia, el posterior cálculo debe realizarse excluyendo a las ofertas no admitidas por no haberse estimado la justificación sobre su viabilidad. En este mismo sentido se ha pronunciado el TACRC en su Resolución 333/2011 y el TACP de Madrid en la Resolución 45/2012 y lo ha reiterado el TCu en su informe 959 (pág. 122).

B.5.1.- Tres modelos para no imitar.

- Tal es el caso, por ejemplo, de la siguiente fórmula que se nos propuso emplear para calcular los puntos de cada licitador:

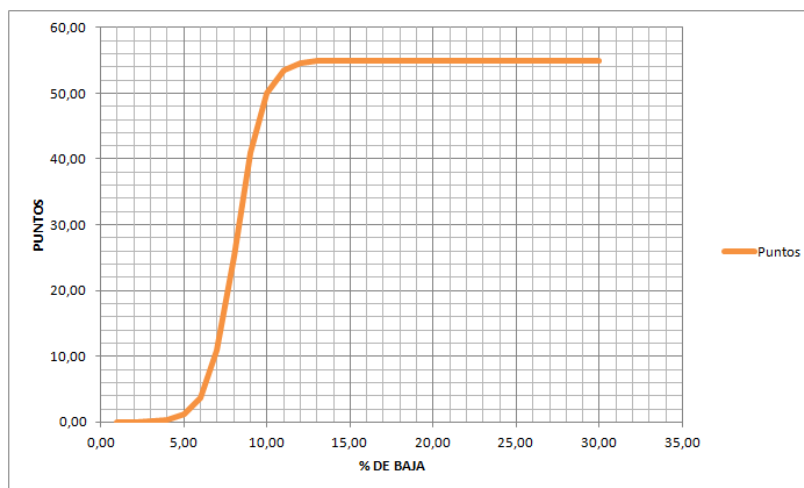
$$POi = MaxP \times \frac{1}{1 + e^{(10 - 1,23 \times PBOi)}}$$

La función e^x es también llamada función exponencial y su inversa (como la de la fórmula) es el logaritmo natural, también llamado logaritmo en base e o logaritmo neperiano (línea naranja del gráfico siguiente). En base a ella se construye aquella fórmula que recibe el nombre función logística o curva logística que aparece en

¹⁴⁴ Véase a este respecto la Res. 276/2011 del TACRC.

diversos modelos de crecimiento de poblaciones, propagación de enfermedades y difusión en redes sociales. Dicha función constituye un refinamiento del modelo exponencial para el crecimiento de una magnitud.

Figura 40



El efecto que se consigue es que cuando los porcentajes de baja son pequeños, la puntuación prácticamente no se altera; cuando esos porcentajes están en torno al 8,13% $\left(\frac{10}{1,23}\right)$ el comportamiento de la función es más o menos adecuado y luego, conforme los porcentajes de baja son mayores, la puntuación vuelve a hacerse constante.

Evidentemente, en esta situación el licitador no va a tener ningún estímulo para hacer bajas superiores al 12%, pues la puntuación que obtiene es la misma con una baja del 12% que con otra del 75%.

- En la licitación del servicio de limpieza y recogida de residuos de un Ayuntamiento de Asturias encontramos este otro paradigma¹⁴⁵ de lo que no se debe hacer:

“3. Criterio de puntuación de las ofertas económicas: se otorgará la máxima puntuación de 30 puntos a la oferta económica que cumpliendo las condiciones exigidas en los Pliegos, corresponda con la mayor baja y no supere el umbral del 10 por ciento de baja sobre el tipo de licitación. Se otorgarán 20 puntos a la oferta económica que corresponda con el tipo de licitación.

Se otorgarán 25 puntos a la media aritmética de las ofertas presentadas así como a aquéllas que se sitúen en un entorno del más (+)/menos (-) del 3 por ciento (%) sobre la oferta media.

Para obtener la puntuación económica de una oferta bastará, por tanto, sustituir su importe en la ecuación de la recta que le corresponda según el gráfico que se incorpora en el Anexo del pliego de condiciones técnicas.

Aquellas ofertas que superen el umbral del 10 por ciento de baja sobre el tipo de licitación no obtendrán puntuación por este apartado.

¹⁴⁵ En este caso el Secretario nos consta que lo conoció pero pareció no importarle.

En cuanto a los criterios para determinar la temeridad se estará a lo establecido en los artículos 85 y 86 del RGLCAP”.

Con un sencillo ejemplo podremos apreciar lo que parece ser se pretendía:

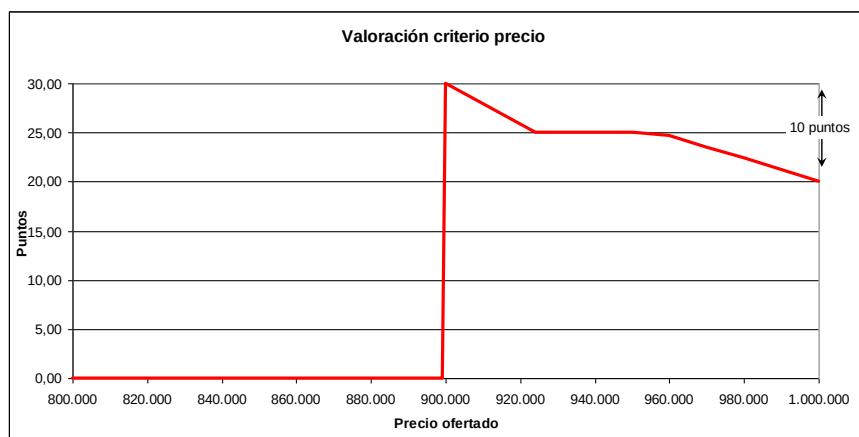
Cuadro 19

Precio Licitación		1.000.000
Precio ofertado	% de baja	Puntos obtenidos
800.000	20,00%	0,00
850.000	15,00%	0,00
899.000	10,10%	0,00
900.000	10,00%	30,00
924.000	7,60%	25,00
925.000	7,50%	25,00
930.000	7,00%	25,00
940.000	6,00%	25,00
950.000	5,00%	25,00
960.000	4,00%	24,73
970.000	3,00%	23,55
980.000	2,00%	22,37
990.000	1,00%	21,18
1.000.000	0,00%	20,00
Promedio	929.857	
Media -3%	901.961	
Meida +3%	957.753	

Como es obvio, el licitador diestro ofertará 957.753 euros, pues si ofertase cualquier importe inferior hasta llegar a 901.961 euros recibiría igualmente 25 puntos; de esta forma el licitador, en igualdad de condiciones, ganaría 55.791 euros en perjuicio exclusivo del ayuntamiento. Claro que si quiere obtener la máxima puntuación en este apartado ofertaría 900.000 euros, con lo que obtendría 30 puntos.

El comportamiento gráfico de dicha fórmula puede apreciarse en la figura siguiente:

Figura 41



Es decir, que aquellas ofertas inferiores al 10% de baja sobre el precio de licitación, es decir, inferiores a 900.000 euros en el ejemplo analizado, tienen una penalización importante, pues obtienen 0 puntos, con lo que prácticamente quedan eliminadas del proceso. En consecuencia, esta será la cota inferior que ningún licitador osará traspasar. Se producen aquí asimetrías de información que

benefician muy probablemente a algunos licitadores en perjuicio de aquellos otros que no tienen medios adecuados para su análisis o no han sido informados al respecto, con grave transgresión de los principios de igualdad y de transparencia.

Si el licitador quiere obtener 30 puntos ofertará 900.000 euros. Dándose la circunstancia de que el licitador poco conocedor de esta singularidad -por lo demás increíble, para quien no conozca los intrínquilis de la contratación administrativa española-¹⁴⁶ que oferte 899.000 euros recibe 0 (cero) puntos; en cambio, si no oferta ninguna mejora económica y se sitúa en el justo precio de licitación (1.000.000 euros) obtiene 20 puntos.

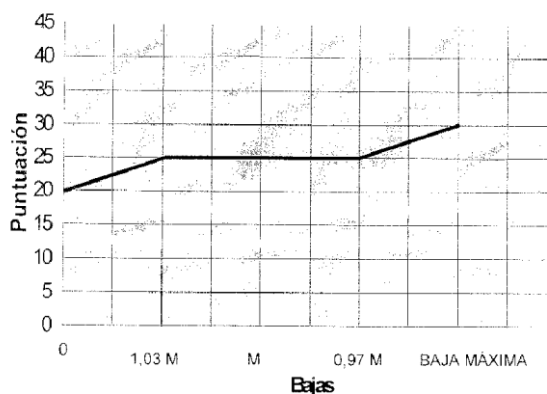
En el informe del Tribunal de Cuentas 959, aprobado el 20 de diciembre de 2012, se analizaron varios contratos con un comportamiento similar (el de las obras de instalación de rampas y escaleras mecánicas en el Paseo de Ronda en Cieza, Murcia), para los que se estableció que se valorarían con la máxima puntuación las ofertas económicas con bajas iguales al 10% ó 12% del presupuesto de licitación. Con esta previsión se penalizaban las ofertas con hipotéticas bajas mayores sin permitir justificar su viabilidad en trámite de audiencia, en este sentido, el establecimiento de “umbrales de saciedad”¹⁴⁷ en la valoración del criterio precio implica, de facto, una renuncia automática a la posibilidad de obtener una oferta más económica, lo que no es coherente con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.

También se dice en el apartado 18 de los mismos pliegos lo siguiente:

“Para obtener la puntuación económica de una oferta bastará, por tanto, sustituir su importe en la ecuación de la recta que le corresponda según el gráfico que se incorpora en el Anexo del pliego de condiciones técnicas.

Y, efectivamente, en el citado anexo encontramos la siguiente representación:

Figura 42



¹⁴⁶ Esto a los operadores de los países nórdicos no les parecerá creíble, estamos seguros.

¹⁴⁷ En realidad debería llamárseles dintel o cota de saciedad, pues según el DRAE, umbral es la parte inferior o escalón, por lo común de piedra y contrapuesto al dintel, en la puerta o entrada de una casa y también significa el valor mínimo de una magnitud a partir del cual se produce un efecto determinado.

Simplemente señalar que no hay ecuación de una recta capaz de generar esa representación porque sencillamente no es una recta, son tres¹⁴⁸.

Pese a que los Pliegos dicen otorgar 30 puntos al criterio precio, en realidad se otorgan 10 puntos.

- La Junta de Contratación del MAP publica en la plataforma, con fecha 24 de abril de 2009, el contrato de mantenimiento de la infraestructura de sistemas y servicios del Ministerio.

El precio se valora con el 40% y la fórmula definida para valorar cada oferta es la siguiente:

$$POi = 25,8 \times \arctan\left(50 \times \frac{PBL - Oi}{PBL}\right)$$

En trigonometría, el arcotangente se define como la función inversa de la tangente de un ángulo. Así si tenemos $\arctan \alpha$, su significado geométrico es el arco cuya tangente es alfa.

Además, su límite sería:

$$\lim_{n \rightarrow \infty} \arctan(n) = \frac{\pi}{2}$$

Esto significa que, cualquiera que sea el importe del paréntesis de la fórmula, el número máximo que obtendremos será:

$$\frac{3,1416}{2} = 1,57079633$$

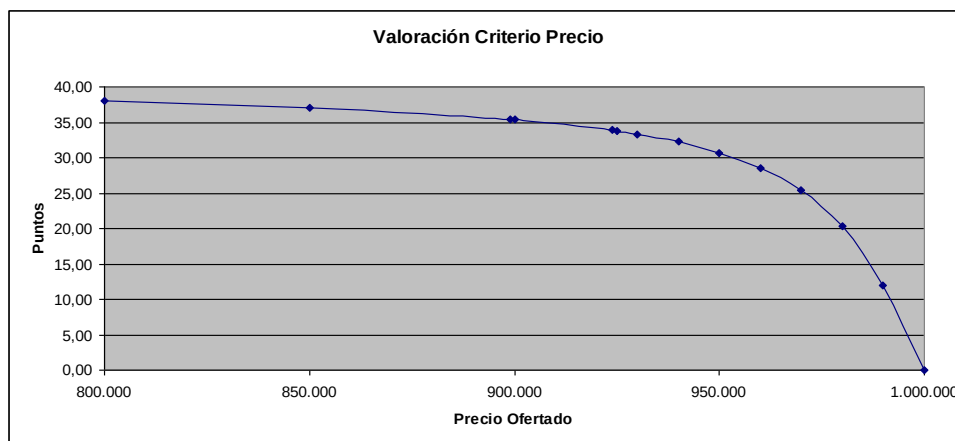
Luego sólo cuando se oferte hacer el contrato en 0 euros -aun cuando con cero no existiría precio y por tanto tampoco contrato- obtendría la máxima puntuación:

$$POi = 25,8 \times \arctan\left(50 \times \frac{PBL - 0}{PBL}\right) = 25,8 \times \arctan(50 \times 1) = 25,8 \times 1,55 \cong 40$$

Veamos ahora la representación gráfica:

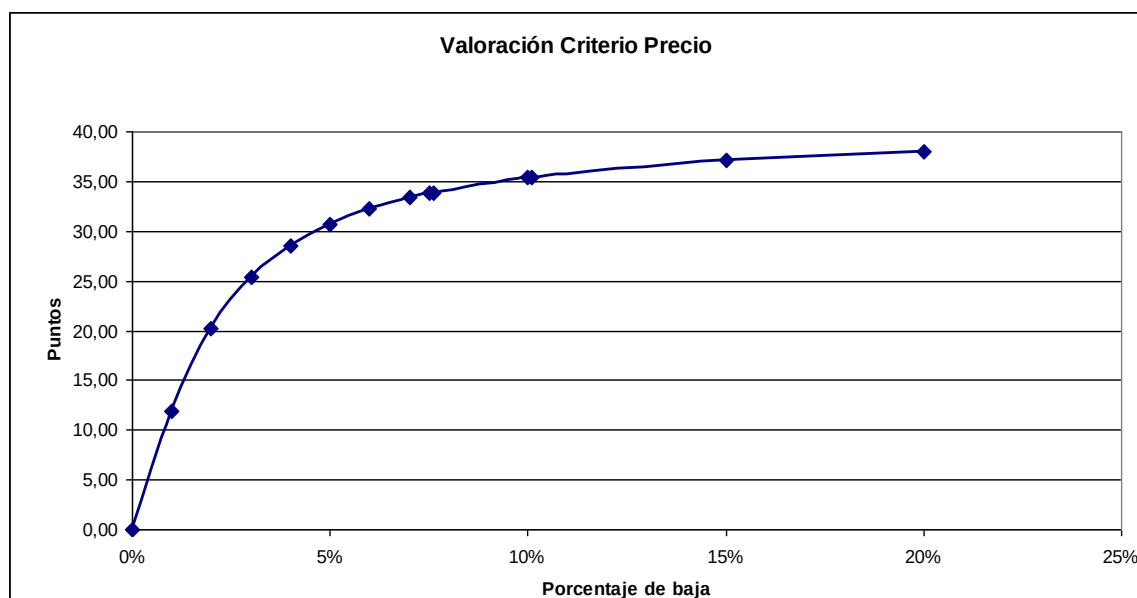
¹⁴⁸ Por lo demás habíamos estudiado desde niños que, por convenio (para que las representaciones, en definitiva, se entiendan en cualquier lugar), al alejarnos del origen (cero) aumentaba la variable independiente (en definitiva al desplazarnos hacia la derecha); aquí no: pues 1,03 M esta antes que 0,97 M.

Figura 43



Es decir, en términos de porcentaje de baja:

Figura 44



En definitiva, a partir de un porcentaje de baja de aproximadamente el 10% (con el que se obtiene una puntuación de 35,5 puntos sobre 40) el incremento que se consigue es mínimo, lo que, inevitablemente, conducirá a que todas las ofertas se sitúen en torno a dicha baja, pues no habrá estímulo alguno para ofertar precios más bajos.

B.5.2.-Diversos modelos reales y sus consecuencias

Para poder estudiar estos modelos o fórmulaciones reales, hemos diseñado una hoja de cálculo, en la que hemos supuesto una serie de ofertas y unas determinadas valoraciones de los aspectos dependientes de juicios de valor.

Ofertas y valoraciones que van a permanecer constantes con la finalidad de poder valorar el efecto que en la propuesta definitiva tiene, en exclusiva, la fórmula empleada.

La hoja permite algunos cambios; por ejemplo, a la hora de valorar el plazo de ejecución, el plazo de garantía y otros aspectos a introducir, en su caso, por los usuarios.

Una vez que se han introducido todos los datos, hojas independientes mostrarán los resultados para cada una de las fórmulas de valoración del precio empleadas. Otras tres hojas más mostrarán comparativamente los resultados numérica y gráficamente: utilizando sólo y exclusivamente el criterio precio (ordenando por importes y por ofertas) y empleado la totalidad de los criterios de adjudicación y el resultado final.

Por supuesto, la hoja acepta simular diferentes situaciones y en una situación real permite ofrecer los resultados (mediante el empleo de un ordenador y un cañón), que la mesa elevará al órgano de contratación en el acto público de apertura de los criterios automáticos, y, en consecuencia, en tiempo real, todos los asistentes podrán apreciar los resultados de manera transparente.

Figura 45

DATOS GENERALES:

Ajuntament de	: La Bisbal d'Empordà
Tipo de Contrato	: Obras
Procedimiento de contratación	: Procedimiento Abierto
Número de licitadores	: 12
Número de Expediente	: 20150045
Código orgánico de la aplicación presupuestaria	: 1050
Código funcional de la aplicación presupuestaria	: 4220
Código económico de la aplicación presupuestaria	: 6220
Texto de la aplicación presupuestaria	: Edificios y O.C. Puntos Limpios
Objeto del contrato:	: Obra de construcción de un Punto Limpio Fonteta
Precio base de licitación sin IVA	: 1.000.000,00 €
Valoración máxima del Precio:	: 55
Valoración máxima del plazo de ejecución, cuando se utilice como criterio de valoración	: 10
Otros criterios que pueden expresarse mediante formulas (señálense: por ej.: plazo de garantía):	: 5
Puntos criterios dependientes de juicio de valor	: 30
Puntos Totales:	: 100

Plazo máximo:	18	Plazo mínimo:	8,00	meses
		Plazo mínimo de garantía:	12,00	meses

Hoja de introducción resto de los datos

Representación gráfica y conjunta de las diferentes alternativas del precio

Acrónimos fórmulas

El usuario comienza por introducir datos generales en las celdas de fondo amarillo de la hoja que figura en imagen anterior.

Seguidamente, en la hoja de introducción de datos (siempre en las celdas de fondo amarillo), y con carácter previo, se introducen, primero los datos de la valoración dependiente de juicios de valor, en su caso se reformularán los criterios que

Cuadro 20

185/280-

$$POi = MaxP - MaxP \times \frac{(Oi - MO)}{(PBL - MO)} = MaxP \times \left(1 - \frac{Oi - MO}{PBL - MO} \right) = MaxP \times \frac{PBL - Oi}{PBL - MO} \quad \text{c.q.d}$$

Cuadro 21

FÓRMULA 1			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	$POi = MaxP \times \frac{BOi}{BMO}$	
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	MaxP= 55,00	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%		

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	2,75	2,75	2,75
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	5,50	5,50	2,75
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	8,25	8,25	2,75
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	11,00	11,00	2,75
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	13,75	13,75	2,75
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	16,50	16,50	2,75
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	19,25	19,25	2,75
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	22,00	22,00	2,75
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	24,75	24,75	2,75
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	27,50	27,50	2,75
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	30,25	30,25	2,75
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	33,00	33,00	2,75
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	35,75	35,75	2,75
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	38,50	38,50	2,75
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	41,25	41,25	2,75
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	44,00	44,00	2,75
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	46,75	46,75	2,75
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	49,50	49,50	2,75
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,25	52,25	2,75
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	2,75
Recorrido				52,25	52,25	

Con esta fórmula, y para el ejemplo que utilizamos, la mejor oferta (800.000) obtiene el máximo de puntos atribuidos al precio (55 puntos) y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 2,75 puntos, por lo que el recorrido real es de 52,25 puntos.

Con esta fórmula la oferta económicamente más ventajosa es la N.

Cuadro 22

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	2,75	38,17
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	5,50	35,92
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	8,25	38,83
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	11,00	34,42
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	13,75	48,58
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	16,50	40,58
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	19,25	46,50
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	22,00	35,67
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	24,75	41,83
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	27,50	44,58
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	30,25	59,25
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	33,00	50,42
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	35,75	63,75
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	38,50	55,75
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	41,25	65,75
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	44,00	63,33
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	46,75	64,75
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	49,50	65,50
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	52,25	65,67
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

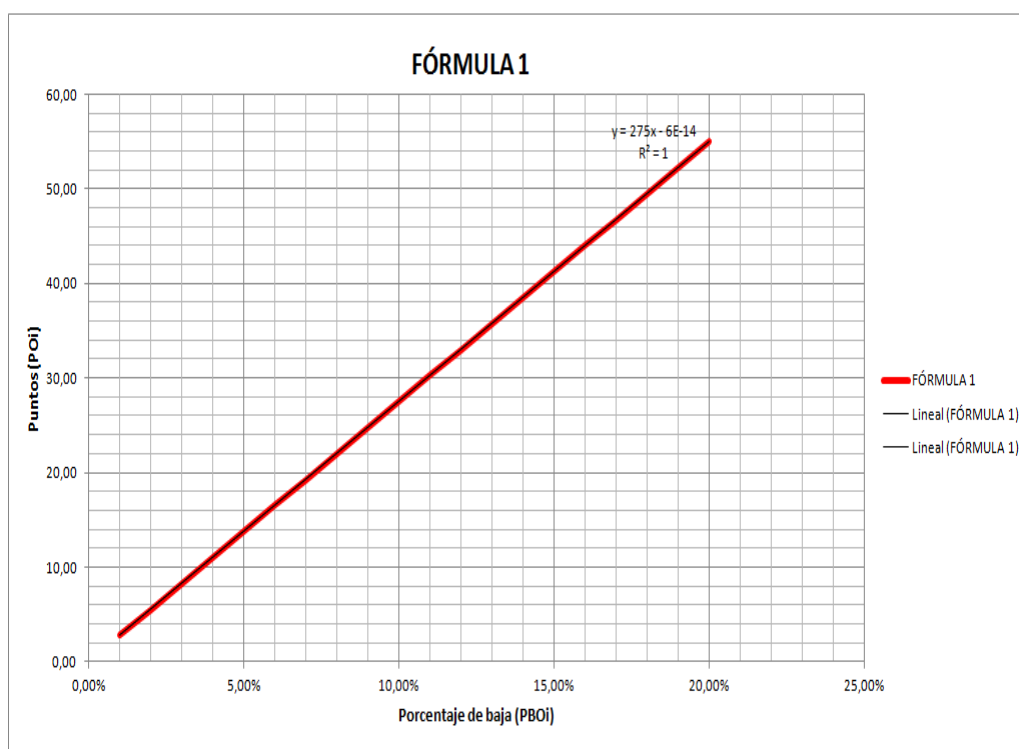
Esta fórmula la hemos visto en los pliegos de las siguientes entidades y con la ponderación que también se señala:

Cuadro 23

INSTITUCIONES QUE LA HAN EMPLEADO	Puntos Precio
CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL	50%
CONSEJO DE ESTADO	51%
CÁMARA DE CUENTAS DE ANDALUCÍA	15%
AYUNTAMIENTO DE GIJÓN (en algunos casos)	41%
JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO (BOE 15-16-19 /04/2011)	60%

La evolución gráfica de la valoración del precio se muestra a continuación.

Figura 46



Sobre esta fórmula concreta se ha pronunciado expresamente el TACRC en su informe 942/2014, de 18 de diciembre.

“No obstante, se parte de un presupuesto de licitación notoriamente superior a las ofertas admitidas (la oferta de la adjudicataria presenta una baja del 57% y la de la empresa recurrente del 80%) y con la fórmula prevista en el PCAP, al aplicar el exponente 1/6 al cociente entre la baja de la oferta que se puntúa y la baja de la mejor oferta económica, la puntuación resultante para la oferta adjudicataria queda apenas 4 puntos por debajo de la puntuación máxima. Aunque el recorrido teórico de la valoración del precio es desde cero (0) puntos (presupuesto de licitación) hasta 70 puntos (oferta más económica), el recorrido efectivo cuando las bajas son muy altas, se concentra en cifras próximas al valor máximo aunque haya grandes diferencias entre las ofertas. Así sucede en el caso concreto de la licitación impugnada, en que la diferencia de puntuación que resulta de la fórmula

prevista en el PCAP es de 3,9 puntos (apenas un 6%), aunque la oferta económica de la adjudicataria es más del doble que la de DIMOSA y la baja que presenta ésta, casi un 41% más alta que la primera.

El efecto real de la fórmula prevista en el PCAP para la valoración del precio es que éste tiene un impacto muy reducido en la selección del adjudicatario, en contra del objetivo de reducción del gasto público reseñado en la memoria. Con tal fórmula el criterio decisivo para la adjudicación del contrato de suministro de material consumible informático no es el precio, sino los criterios técnicos de apreciación discrecional, lo que es contrario a lo dispuesto en el artículo 150 del TRLCSP. En fin, la fórmula de valoración del precio, al quitarle relevancia a la oferta económica resulta contraria a los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto y no contribuye a la selección de la oferta económicamente más ventajosa, tal como dispone el artículo 1 del TRLCSP por lo que incurre también en un vicio de nulidad de pleno derecho por colisionar con los principios rectores de la contratación del sector público.

Sexto. Al declarar la nulidad de los criterios de adjudicación, es obligado declarar también la nulidad del proceso de licitación, puesto que como ha declarado ya el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y recoge también su Sentencia de 4 de diciembre de 2003 (asunto C-448/01, EVN AG y Wienstrom GmbH contra República de Austria) “los principios de igualdad de trato y de transparencia de los procedimientos de adjudicación implican que las entidades adjudicadoras deben atenerse a la misma interpretación de los criterios de adjudicación a lo largo de todo el procedimiento... De ello se deduce que, en el caso de que el órgano que conoce del recurso anule una decisión relativa a algún criterio de adjudicación, la entidad adjudicadora no puede continuar válidamente el procedimiento de adjudicación haciendo abstracción de dicho criterio, puesto que ello equivaldría a modificar los criterios aplicables al procedimiento en cuestión”. Y concluye que “La normativa comunitaria aplicable a los contratos públicos obliga a la entidad adjudicadora a cancelar la licitación cuando, en el marco del procedimiento de recurso... se declare la ilegalidad de una decisión relativa a alguno de los criterios de adjudicación y, por tal motivo, dicha decisión sea anulada por el órgano que conoce del recurso”.

Por todo ello, el recurso debe ser estimado con expresa declaración de nulidad de la adjudicación y la necesidad, en su caso, de poner en marcha un nuevo procedimiento de licitación, donde se tengan en cuenta las consideraciones expuestas sobre la valoración del precio y los fundamentos sobre la plasmación en los pliegos de los criterios y subcriterios de valoración de la solución técnica que presenten las empresas licitadoras para optimizar el rendimiento de las máquinas y del consumo”.

-Fórmula 2: El máximo se otorga al mejor precio y 0 a la peor de las ofertas.

$$POi = MaxP \times \frac{(PO - Oi)}{(PO - MO)}$$

Cuadro 24

FÓRMULA 2			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	$PO_i = \text{Max}P \times \frac{(PO - O_i)}{(PO - MO)}$	
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	MaxP= 55,00	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%		

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	0,00	0,00	0,00
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	2,89	2,89	2,89
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	5,79	5,79	2,89
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	8,68	8,68	2,89
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	11,58	11,58	2,89
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	14,47	14,47	2,89
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	17,37	17,37	2,89
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	20,26	20,26	2,89
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	23,16	23,16	2,89
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	26,05	26,05	2,89
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	28,95	28,95	2,89
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	31,84	31,84	2,89
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	34,74	34,74	2,89
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	37,63	37,63	2,89
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	40,53	40,53	2,89
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	43,42	43,42	2,89
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	46,32	46,32	2,89
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	49,21	49,21	2,89
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,11	52,11	2,89
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	2,89
Recorrido				55,00	55,00	

La mejor oferta (800.000) obtiene el máximo de puntos atribuidos al precio (55 puntos) y la mínima la obtiene el peor precio (990.000), cero puntos, por lo que el recorrido real, ahora sí, es de 55 puntos.

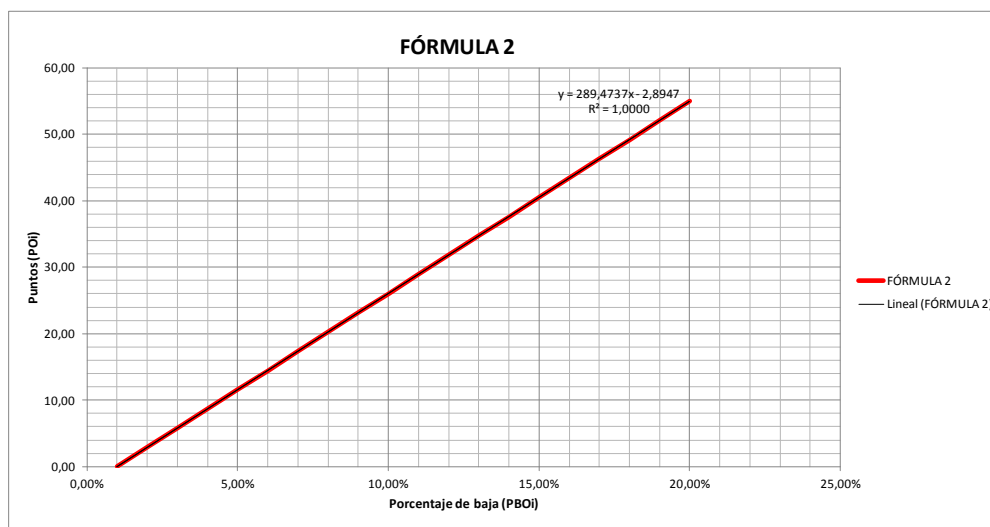
La oferta económicamente más ventajosa es ahora la Q, con un precio de 810.000 euros.

Cuadro 25

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	0,00	35,42
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	2,89	33,31
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	5,79	36,37
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	8,68	32,10
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	11,58	46,41
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	14,47	38,56
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	17,37	44,62
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	20,26	33,93
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	23,16	40,24
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	26,05	43,14
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	28,95	57,95
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	31,84	49,26
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	34,74	62,74
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	37,63	54,88
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	40,53	65,03
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	43,42	62,75
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	46,32	64,32
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	49,21	65,21
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	52,11	65,52
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

La representación gráfica de esta fórmula número 2 sería la siguiente:

Figura 47



Esta fórmula creemos que es la que propugna el Tribunal de Cuentas en algunos de sus informes, pero no está exenta de riesgos (al igual que la fórmula 1). La postura del TCu se puede observar en su informe 959.

Insistiendo sobre este aspecto, no debemos olvidar que el 87.1 TRLCSP establece:

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, **atendiendo al precio general de mercado**, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”

En consecuencia, si se fija el precio en función del precio de mercado en el momento de la licitación (cumpliendo lo previsto en el artículo 87), es muy probable que se produzca una concentración de las ofertas en un entorno muy próximo al precio de licitación¹⁵⁰ y, en estas circunstancias, si se utilizase cualquiera de las fórmulas 1 ó 2, cabría la posibilidad de llegar a situaciones absurdas e injustas, en donde, por ejemplo, se otorgase 55 puntos a una oferta situada TRES EUROS por debajo de la peor de las ofertas (que por este motivo recibiría 0 puntos).

Veamos, a tal efecto, un sencillo ejemplo en donde el precio de licitación es de 6.300.000 €:

Cuadro 26

Ofertas	Oferta económica	Puntuación según fórmula 2
A	6.300.000	0,00
B	6.299.999	18,33
C	6.299.998	36,67
D	6.299.997	55,00

¹⁵⁰ Y más teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias.

Resultaría así que una oferta, aunque fuese hipotéticamente muy superior desde el punto de vista técnico, podría no ser la adjudicataria por tan solo unos pocos euros.

En una circunstancia como la que se muestra en el cuadro 15, existe proporción, pero es una proporción desmesurada (desproporcionada) y nos atrevemos a decir que, por ello, injusta.

En este sentido el TACPA en su informe 16/2013 señaló que distribuir la puntuación total de los criterios sujetos a evaluación previa mediante la aplicación de una fórmula proporcional conlleva ineficiencias, porque supondría en muchos casos pagar más por ofertas que no son significativamente mejores desde el punto de vista técnico y, además, puede desvirtuar el resultado de la aplicación de los criterios no sometidos a juicio de valor: “La aplicación de la fórmula proporcional, en la que obtendría la puntuación máxima la mejor oferta técnica —repartiendo los restantes proporcionalmente, mediante regla de tres— ni está prohibida ni está permitida de forma expresa en la normativa vigente, aunque una interpretación hermenéutica de los principios de la contratación pública conduce a desaconsejar la fórmula que se propone de otorgar todos los puntos a la mejor de las ofertas presentadas, independientemente de su concreta evaluación técnica, al producir un distanciamiento entre ofertas técnicas, mayor cuanto menor es la calidad de las mismas, pudiendo desvirtuar el resultado de la aplicación de los criterios no sometidos a juicio de valor”.

La situación reflejada en el cuadro precedente, es cierto que ha sido utilizada como argumento para poner de manifiesto posibles efectos perversos derivados de las fórmulas 1 y 2 ante el Tribunal de Cuentas, pero también se produce en la realidad y en modo alguno supone una situación hipotética de difícil constatación empírica. A este respecto, el interventor del Ayuntamiento de Fraga¹⁵¹ nos exponía el siguiente caso:

“He leído su artículo de agosto de 2009 de El Consultor titulado “Criterios objetivos de adjudicación versus objetivos de los criterios de adjudicación”. Con su permiso, le planteo la siguiente duda:

En una contratación (organización de un parque infantil) teníamos criterios que dependían de juicio de valor (50 puntos) y precio (50 puntos), y 2 empresas, A y B. Primeramente puntuamos los criterios que dependían de un juicio de valor (proyecto de organización), de tal forma que la empresa A obtuvo 45 puntos y la empresa B obtuvo 5 puntos, puesto que la oferta de la A era muy superior a la de la B.

Por lo que respecta al precio teníamos la fórmula 1 de su artículo: máximo al mejor precio y 0 al precio base de licitación. La empresa A ofertó el precio base de licitación, de tal forma que se le otorgaron 0 puntos, y la empresa B ofertó el precio base de licitación menos un céntimo (!), de tal forma que se le otorgaron los 50 puntos, y se quedó con el contrato (A: $45 + 0 = 45$; B: $5 + 50 = 55$) siendo la oferta mucho peor que la de la empresa A. Por 0,01€ ganó el contrato.

En posteriores contrataciones, para evitar el “efecto céntimo” que desde entonces le llamamos, en las contrataciones donde se valoran criterios que dependen de juicio de valor y de precio, para puntuar el precio ponemos lo siguiente: si la puntuación máxima del precio son 50 puntos, otorgamos 10 puntos por cada 5% de rebaja en el tipo de licitación, de tal forma que la baja máxima que puntuamos es un 25%, obteniendo los

¹⁵¹ Albert Serés Molinero.

mismos puntos quien oferte un 25% de baja que quien (no habiéndose leído bien los Pliegos), me oferte un 30% de baja. ¿Entiende Ud. que esta fórmula es legalmente correcta? Si no lo fuera, ¿de qué manera podríamos evitar el “efecto céntimo”?

-Fórmula 3: El valor máximo se otorga a la mejor oferta, el resto en función del porcentaje de diferencia respecto de la mejor.

El precio se valora empleando la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP - PR \times \left(\frac{Oi - MO}{MO} \right) \times 100$$

Esta fórmula la utiliza el Consorcio para la gestión de residuos en Asturias (COGERSA) normalmente con un factor de ponderación de 1.

Nosotros somos partidarios de dar mayor importancia al precio, es decir de elevar por encima de 1 los puntos a restar.

El Consello de Contas gallego también utiliza esta fórmula, pero la define como:

$$POi = MaxP - \left[\left(\left(100 \times \frac{Oi}{MO} \right) - 100 \right) \times PR \right]$$

Y utilizan un factor de ponderación del 0,3 ó 0,25, debiendo recordar que al ser menor de 1 el factor de ponderación es reductor, otorgando aún menos importancia al precio.

Cuadro 27

FÓRMULA 3-(PR=2)		$POi = MaxP - PR \times \left(\frac{Oi - MO}{MO} \right) \times 100$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	PUNTOS QUE SE RESTAN 2				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	7,50	7,50	7,50
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	10,00	10,00	2,50
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	12,50	12,50	2,50
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	15,00	15,00	2,50
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	17,50	17,50	2,50
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	20,00	20,00	2,50
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	22,50	22,50	2,50
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	25,00	25,00	2,50
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	27,50	27,50	2,50
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	30,00	30,00	2,50
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	32,50	32,50	2,50
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	35,00	35,00	2,50
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	37,50	37,50	2,50
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	40,00	40,00	2,50
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	42,50	42,50	2,50
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	45,00	45,00	2,50
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	47,50	47,50	2,50
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	50,00	50,00	2,50
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,50	52,50	2,50
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	2,50
Recorrido				47,50	47,50	

Ahora, restando dos puntos por cada punto porcentual de diferencia en relación a la mejor oferta, la mejor oferta (800.000) obtiene el máximo de puntos atribuidos al precio (55 puntos) y la mínima la obtiene el peor precio (990.000), que consigue 7,5 puntos¹⁵². El recorrido es, pues, de 47,50 puntos.

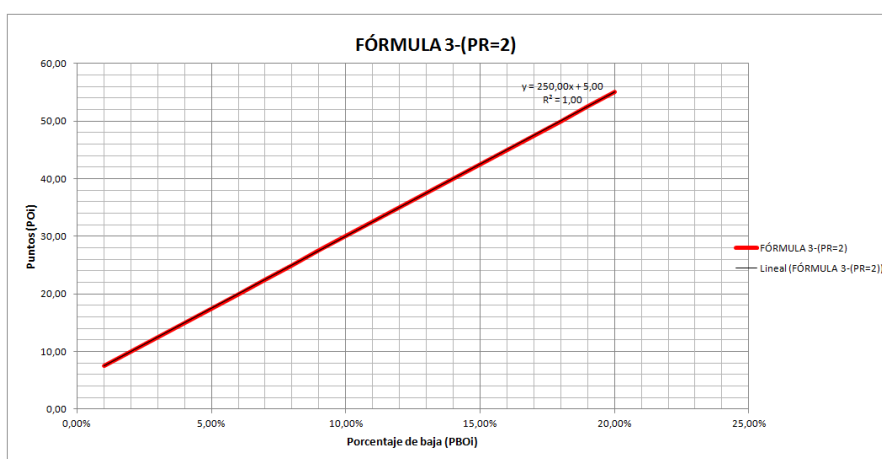
Cuadro 28

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	7,50	42,92
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	10,00	40,42
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	12,50	43,08
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	15,00	38,42
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	17,50	52,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	20,00	44,08
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	22,50	49,75
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	25,00	38,67
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	27,50	44,58
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	30,00	47,08
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	32,50	61,50
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	35,00	52,42
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	37,50	65,50
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	40,00	57,25
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	42,50	67,00
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	45,00	64,33
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	47,50	65,50
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	50,00	66,00
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	52,50	65,92
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

La oferta económicamente más ventajosa volvería a ser la oferta N.

Esta fórmula presenta un inconveniente cuando hay una diferencia significativa entre la mejor oferta y la peor (por ejemplo un 30%) y el factor de ponderación es importante (por ejemplo 2), pues en tal caso resulta que a partir de un determinado momento de aumento sobre la mejor oferta (si consideramos un máximo de puntos de 55 en nuestro caso, a partir del 27,5%), todas las ofertas recibirían 0 puntos. En tal caso, es recomendable la aclaración de este extremo en los pliegos.

Figura 48



¹⁵² La peor oferta excede de la mejor en un 23,75%, por lo que deben restarse de la puntuación máxima 47,50 (23,75 x 2 puntos) atribuyendo definitivamente a la peor 7,5 puntos (55-47,50).

Claro que si, en lugar de restar 2 puntos por punto porcentual de diferencia, restamos 1 punto o 0,75 puntos, los gráficos mostrarían otra evolución -al disminuir los puntos a restar menor importancia tendrá el precio y viceversa-, produciéndose una evolución cada vez más horizontal.

Figura 49

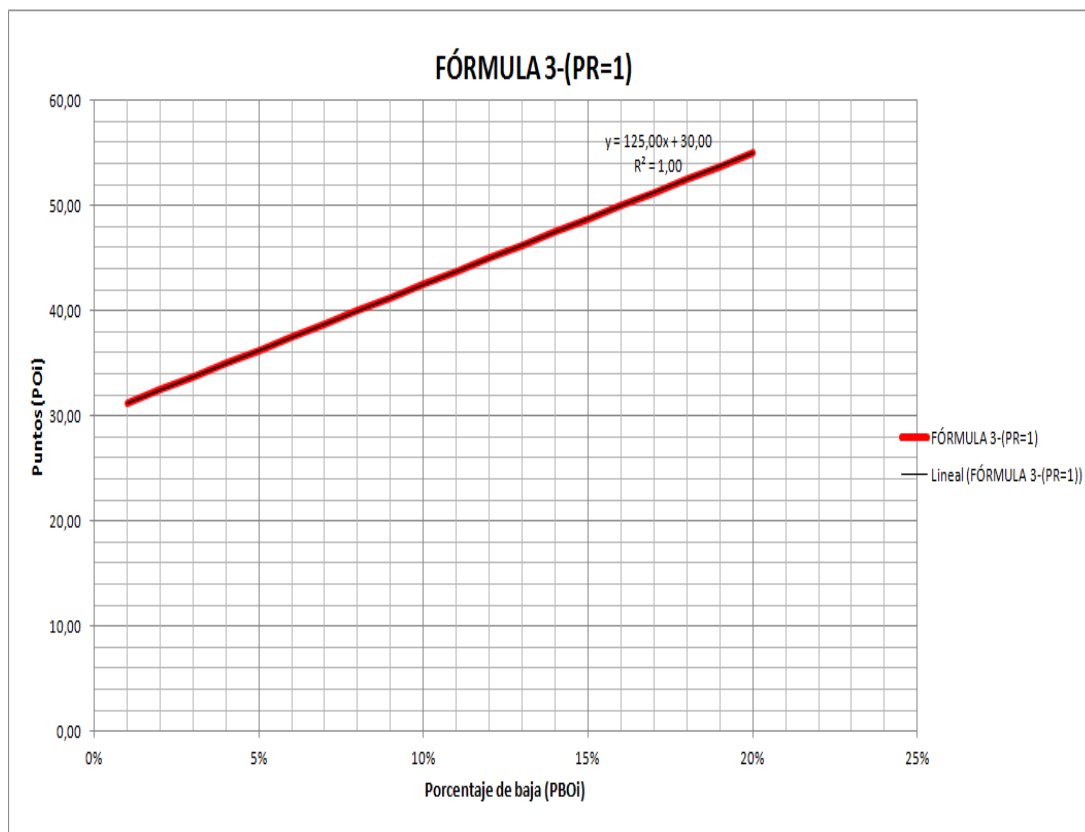
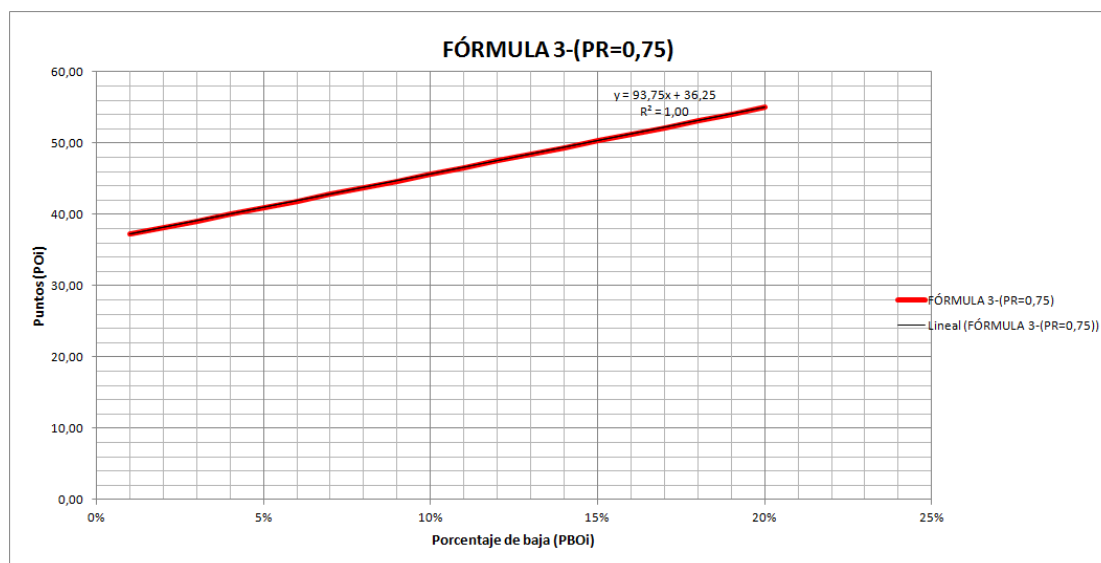


Figura 50



-Fórmula 4: El precio se valora empleando la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP \times \frac{(MO)}{(Oi)}$$

Cuadro 29

FÓRMULA 4		$POi = MaxP \times \frac{(MO)}{(Oi)}$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	44,44	44,46	44,44
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	44,90	44,91	0,45
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	45,36	45,36	0,46
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	45,83	45,83	0,47
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	46,32	46,31	0,48
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	46,81	46,80	0,49
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	47,31	47,30	0,50
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	47,83	47,82	0,51
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	48,35	48,35	0,53
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	48,89	48,89	0,54
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	49,44	49,44	0,55
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	50,00	50,01	0,56
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	50,57	50,58	0,57
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	51,16	51,17	0,59
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	51,76	51,78	0,60
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	52,38	52,39	0,62
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	53,01	53,02	0,63
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	53,66	53,66	0,65
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,32	54,31	0,66
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	54,98	0,68
Recorrido				10,56	10,52	

El recorrido ahora es de 10,52 puntos, pues a la peor oferta le otorga 44,44 puntos (y si el peor de los precios fuese el precio de licitación le otorgaría 44 puntos).

Cuadro 30

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	44,44	79,86
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	44,90	75,31
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	45,36	75,94
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	45,83	69,25
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	46,32	81,15
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	46,81	70,89
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	47,31	74,56
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	47,83	61,49
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	48,35	65,43
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	48,89	65,97
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	49,44	78,44
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	50,00	67,42
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	50,57	78,57
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	51,16	68,41
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	51,76	76,26
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	52,38	71,71
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	53,01	71,01
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	53,66	69,66
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	54,32	67,74
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

En este caso la oferta ganadora sería la E, que es por otra parte la que mejor puntuación recibe por los criterios dependientes de juicio de valor.

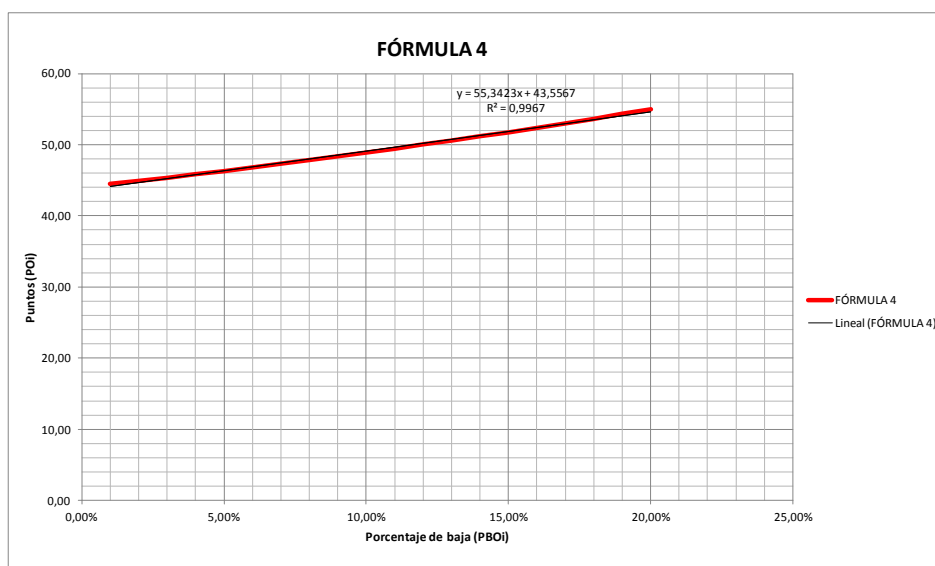
Esta fórmula la hemos visto en los pliegos de las siguientes entidades y con la ponderación que también se señala:

Cuadro 31

INSTITUCIONES QUE LA HAN EMPLEADO	Puntos Precio
SENADO	50%
MINISTERIO DE CULTURA	60%
CÁMARA DE CUENTAS DE MADRID	51%
MINISTERIO DE DEFENSA	65%
MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES	50%

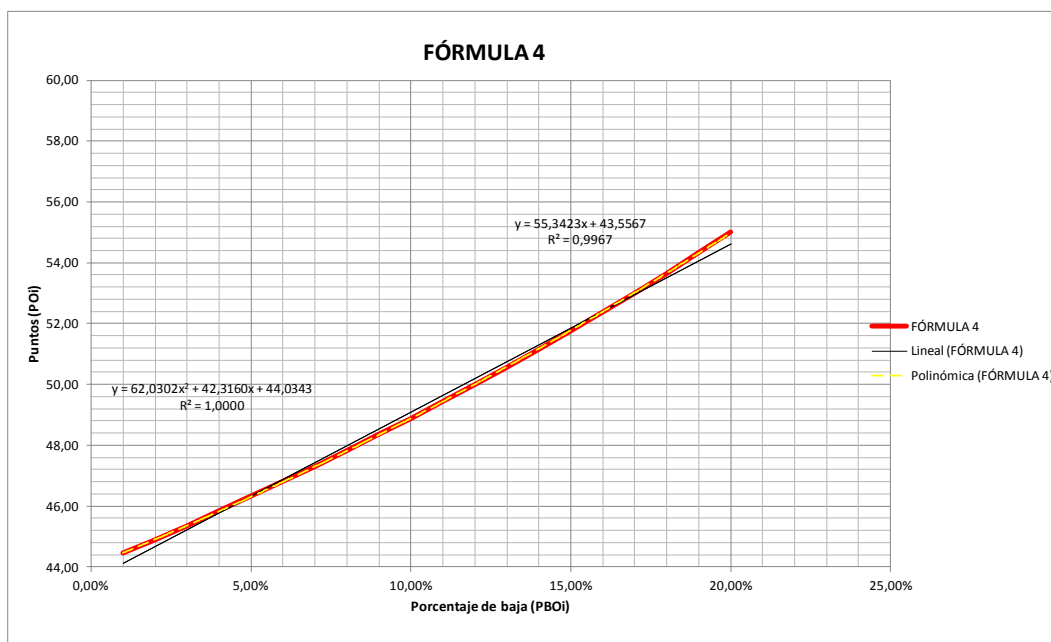
Su evolución gráfica se muestra seguidamente.

Figura 51



Realmente no es una recta, como se puede apreciar por el coeficiente $R^2 \neq 1$ y gráficamente de forma más evidente al cambiar de escala.

Figura 52



-Fórmula 5: El precio se valora empleando la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP \times \left[1 - \left(\frac{Oi - MO}{MO} \right) \times PR \right]$$

Esta forma de valoración la hemos visto recomendada por GARRIGUES en algunos pliegos.

Cuadro 32

FÓRMULA 5		POi = MaxP × [1 - ((Oi - MO)/MO) × PR]				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00					
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
		MaxP= 55,00				

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	28,88	28,88	28,88
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	30,25	30,25	1,38
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	31,63	31,63	1,37
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	33,00	33,00	1,38
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	34,38	34,38	1,38
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	35,75	35,75	1,38
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	37,13	37,13	1,38
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	38,50	38,50	1,38
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	39,88	39,88	1,38
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	41,25	41,25	1,38
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	42,63	42,63	1,38
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	44,00	44,00	1,38
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	45,38	45,38	1,38
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	46,75	46,75	1,38
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	48,13	48,13	1,38
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	49,50	49,50	1,38
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	50,88	50,88	1,38
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	52,25	52,25	1,38
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	53,63	53,63	1,38
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	1,38
Recorrido				26,13	26,13	

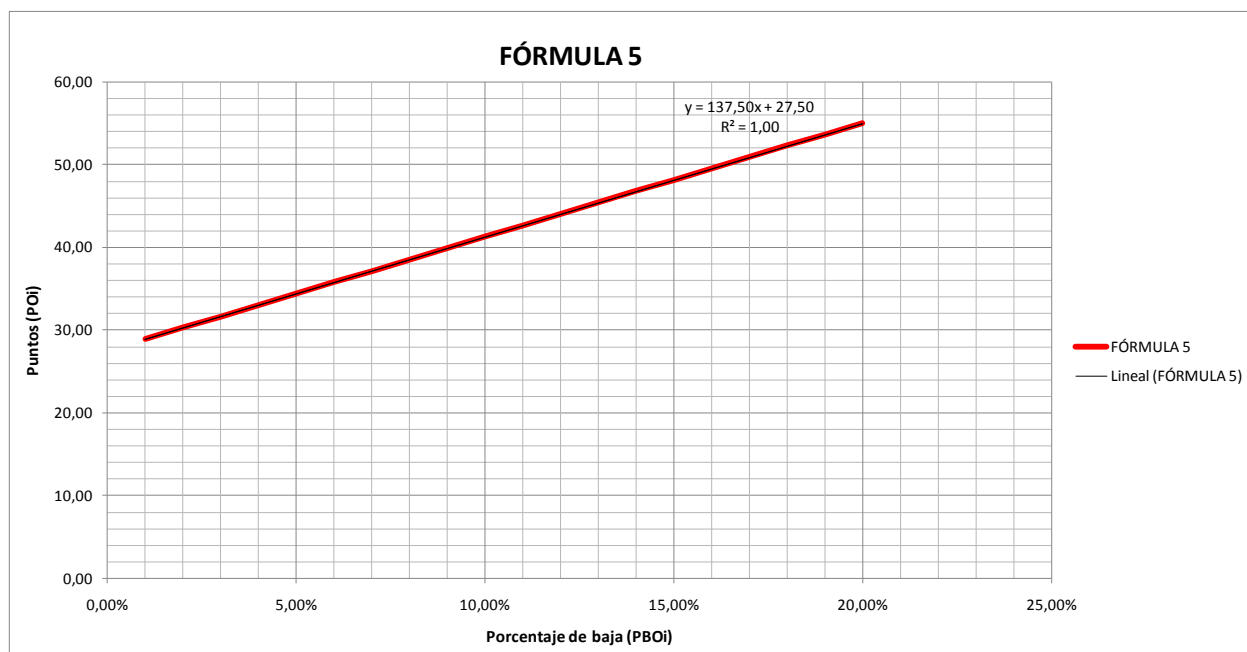
Ahora, utilizando un factor 2 de puntos a restar, la mejor oferta (800.000) obtiene el máximo de puntos atribuidos al precio (55 puntos) y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 28,88 puntos; el recorrido pasa a ser de 26,13 puntos.

Con esta fórmula, la oferta económicamente más ventajosa es la oferta LI, con un precio de 870.000 euros.

Cuadro 33

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	28,88	64,29
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	30,25	60,67
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	31,63	62,21
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	33,00	56,42
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	34,38	69,21
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	35,75	59,83
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	37,13	64,38
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	38,50	52,17
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	39,88	56,96
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	41,25	58,33
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	42,63	71,63
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	44,00	61,42
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	45,38	73,38
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	46,75	64,00
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	48,13	72,63
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	49,50	68,83
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	50,88	68,88
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	52,25	68,25
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	53,63	67,04
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Figura 53



-Fórmula 6: El precio se valora empleando la fórmula de la DIPUTACIÓN DE LA CORUÑA.

La mencionada fórmula ha sido desarrollada por el Departamento de matemáticas de la Universidad de Santiago¹⁵³ y con ella se trata de atemperar tanto la importancia del precio como las puntuaciones, cuando estas superan las bajas medias.

1. Definición de W_{max} :

$$W_{max} = \frac{b_{max} - b_{min}}{100} V_{max}.$$
2. Definición de S :
 - Se $b_{max} \leq 20$: $S = (V_{max} - W_{max}) \frac{b_{max}}{20}$,
 - Se $b_{max} \geq 20$: $S = V_{max} - W_{max}$.
3. Valoración das ofertas cando $b_{max} > 10^{-6}$. Para $i = 1, \dots, n$:
 - Se $b_i \leq b_m$ entón

$$V_i = \frac{8W_{max}}{10b_m} b_i + S \frac{b_i}{b_{max}},$$
 - Se $b_i > b_m$ entón

$$V_i = \frac{2W_{max}}{10(b_{max} - b_m)} (b_i - b_m) + \frac{8W_{max}}{10} + S \frac{b_i}{b_{max}}.$$
4. Valoración das ofertas cando $b_{max} \leq 10^{-6}$:
 - Para $i = 1, \dots, n$: $V_i = 0$.

Tal que:

P: precio de licitación

n: número de ofertas

$B_1, B_2, \dots, B_n$: bajas absolutas

$b_1, b_2, \dots, b_n$: bajas porcentuales

b_{max}, b_{min} : bajas porcentuales máxima y mínima

V_{max} : máxima puntuación

b_m : bajas porcentuales media

W_i : valoración previa de la oferta i-esima entre 0 y W_{max} , $i=1, \dots, n$.

V_i : valoración final de la oferta i-esima entre 0 y V_{max} , $i=1, \dots, n$.

¹⁵³ A pesar de la dificultad de comprensión, la fórmula conduce a resultados que gráficamente no son correctos pues a partir de una determinada baja, la función cambia de pendiente.

Encomiable es, no obstante el programa de cálculo de puntuaciones disponible en la página web <http://www.dicoruna.es/contratacion>

Cuadro 34

FÓRMULA 6						
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00					
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
					MaxP= 55,00	
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	3,02	4,32	3,02
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	6,05	7,05	3,03
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	9,07	9,79	3,02
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	12,09	12,52	3,02
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	15,12	15,26	3,03
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	18,14	17,99	3,02
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	21,17	20,73	3,03
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	24,19	23,47	3,02
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	27,21	26,20	3,02
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	30,24	28,94	3,03
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	32,97	31,67	2,73
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	35,42	34,41	2,45
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	37,87	37,14	2,45
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	40,32	39,88	2,45
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	42,76	42,62	2,44
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	45,21	45,35	2,45
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	47,66	48,09	2,45
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	50,11	50,82	2,45
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,55	53,56	2,44
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	56,29	2,45
Recorrido				51,98	51,98	

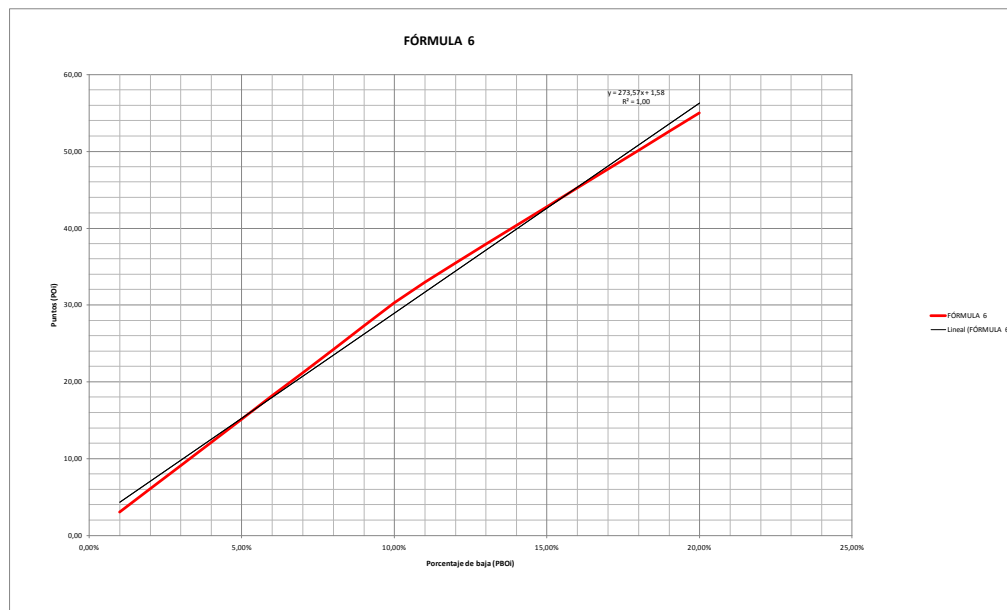
La mejor oferta (800.000) obtiene 55 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 3,02 puntos; el recorrido pasa a ser de 51,98 puntos.

Con esta fórmula, la oferta económicamente más ventajosa es la oferta N, con un precio de 850.000 euros.

Cuadro 35

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	3,02	38,44
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	6,05	36,47
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	9,07	39,65
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	12,09	35,51
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	15,12	49,95
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	18,14	42,22
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	21,17	48,42
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	24,19	37,86
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	27,21	44,29
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	30,24	47,32
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	32,97	61,97
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	35,42	52,84
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	37,87	65,87
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	40,32	57,57
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	42,76	67,26
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	45,21	64,54
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	47,66	65,66
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	50,11	66,11
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	52,55	65,97
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Figura 54



En los propios pliegos se evidencia de forma más rotunda que no estamos en presencia de una recta.

Figura 55

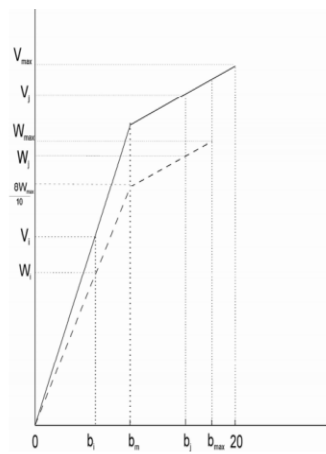


Figura 1: Representación gráfica das puntuacións se $b_{max} < 20$.

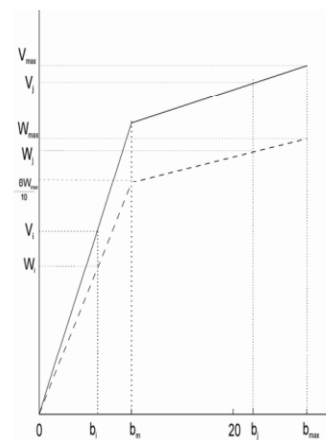


Figura 2: Representación gráfica das puntuacións se $b_{max} > 20$.

-Fórmula 7: El precio se valora empleando la siguiente fórmula (que ya hemos comentado anteriormente):

$$POi = MaxP \times \frac{1}{1 + e^{(10 - 1,23 \times PBOi)}}$$

Cuadro 36

FÓRMULA 7		$POi = MaxP \times \left(\frac{1}{1 + e^{(10 - 1,23 \times PBOi)}} \right)$			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00			
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	0,01	0,01
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	0,03	0,02
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	0,10	0,07
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	0,34	0,24
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	1,15	0,81
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	3,73	2,59
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	10,97	7,24
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	25,30	14,34
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	40,95	15,65
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	49,99	9,04
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	53,43	3,45
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	54,53	1,10
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	54,86	0,33
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	54,96	0,10
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	54,99	0,03
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	55,00	0,01
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	55,00	0,00
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	55,00	0,00
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	55,00	0,00
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	0,00
Recorrido				54,99	

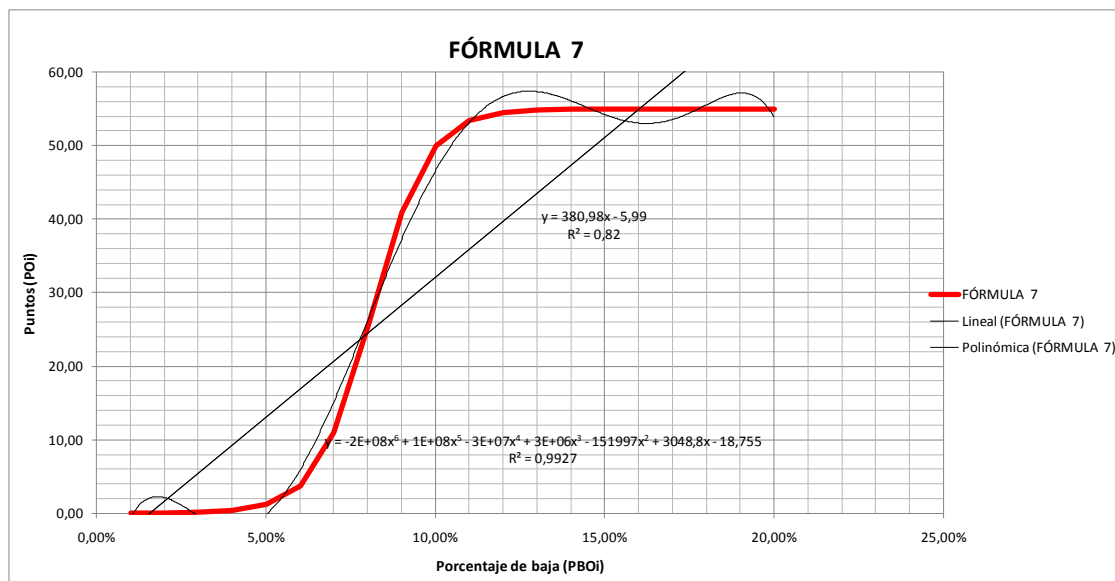
Todas las ofertas con una baja superior al 15% obtienen la máxima puntuación obtiene 55 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 0,01 puntos; el recorrido es de 54,99 puntos.

Con esta fórmula, la oferta económicamente más ventajosa es la oferta LI, con un precio de 870.000 euros.

Cuadro 37

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	0,01	35,43
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	0,03	30,45
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	0,10	30,68
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	0,34	23,76
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	1,15	35,98
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	3,73	27,82
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	10,97	38,22
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	25,30	38,97
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	40,95	58,04
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	49,99	67,07
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	53,43	82,43
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	54,53	71,95
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	54,86	82,86
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	54,96	72,21
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	54,99	79,49
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	55,00	74,33
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	55,00	73,00
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	55,00	71,00
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	55,00	68,42
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

Figura 56



La más contundente crítica que se le puede hacer a esta fórmula es que no respeta la proporcionalidad.

En este caso ni tan siquiera se da la proporcionalidad parcial.

No compartimos tampoco la postura del profesor Ariño (2005. tomo III, p. 391) que justifica la no proporcionalidad global, aunque si parcial: “Hay que tener en cuenta que el que se puntúa más a la oferta de más bajo precio no está reñido con la posibilidad de establecer un baremo que no esté basado en un criterio de proporcionalidad estrictamente lineal, sino variable, de modo que en un primer tramo se premie más la baja en el precio y en un segundo tramo, aunque se conceda mayor puntuación a un precio más bajo, la variación de la puntuación no sea tan acusada, es decir, vaya disminuyendo progresivamente, hasta llegar a desaparecer, más allá de un punto en que se haya estimado la *baja máxima*”.

Claro que el sistema configurado por las reglas de valoración de las ofertas ha de ser internamente coherente y conducir a resultados acordes con la finalidad pública perseguida, que no debe ser otra que la selección del candidato más idóneo (para el interés público) a efectos de la ejecución de la prestación. Este sistema ha de responder a los principios de justicia distributiva y de proporcionalidad, mediante la asignación a cada uno de sus elementos individuales de la importancia correcta que deba corresponderles respecto del total.

En resumen, existe un margen para poder definir y valorar el criterio precio, siempre que esta definición sea proporcional y coherente y se incluya en los PCAP (dando así cumplimiento a los principios de publicidad y transparencia), pues en caso contrario la discrecionalidad podría convertirse en una auténtica arbitrariedad¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Proscrita en el artículo 9.3 de la Constitución

-Fórmula 8: Conviene recordar previamente que la desviación estándar, también conocida como desviación típica, es una medida de dispersión usada en estadística que nos indica cuánto tienden a alejarse los valores puntuales del promedio en una distribución. De hecho, específicamente, la desviación estándar es la raíz cuadrada del promedio de la distancia de cada valor con respecto a la media y se suele representar por la letra griega sigma (σ).

$$\sigma = \sqrt{\frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (x_i - \bar{x})^2}$$

Pues bien, hemos visto una fórmula empleada por el Ministerio de Fomento y más recientemente en el Ayuntamiento de Madrid que en función de la desviación típica de los porcentajes de bajas de las ofertas utiliza una fórmula u otra. A tal efecto considera que la dispersión es pequeña cuando $\sigma < 5$ y que la dispersión es grande a partir de $\sigma \geq 5$

Así si $\sigma < 5$ se empleará la fórmula que nosotros hemos llamado 4 (que, recordemos, reduce mucho el recorrido).

$$POi = MaxP \times \frac{(MO)}{(Oi)}$$

Y si $\sigma \geq 5$ la fórmula que se empleará es nuestra 1

$$POi = MaxP \times \frac{(PBL - Oi)}{(PBL - MO)} = MaxP \times \frac{BOi}{BMO}$$

Creo que esta puede ser una buena idea para evitar los problemas que suscita, en ocasiones, el empleo de las fórmulas 1 y 2. Aquí las herramientas matemáticas se emplean con finalidad correcta y no espuria.

No obstante, como muy acertadamente nos ha señalado la auditora de la Sindicatura de Comptes de Catalunya, doña Margarida Trull, si a la hora de analizar la fórmula 4 hemos criticado su falta de proporcionalidad y, en consecuencia, su descarte, no podremos proponer ahora su posible utilización como correcta, por lo que tendremos que buscar otra alternativa.

-Fórmula 9: El precio se valora con la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP - MaxP \times \left[\frac{(PBMO - PBOi)^4}{PBMO^4} \right]$$

Cuadro 38

FÓRMULA 9		$POi = \text{MaxP} - \text{MaxP} \times \left[\frac{(\text{PBMO} - \text{PBOi})^4}{\text{PBMO}^4} \right] = \text{MaxP} - \text{MaxP} \times \left[\frac{\text{PBMO} - \text{PBOi}}{\text{PBMO}} \right]^4$	
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00	
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	10,20156	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%		

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	10,20	10,66	10,20
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	18,91	18,89	8,71
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	26,29	26,02	7,38
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	32,47	32,14	6,18
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	37,60	37,32	5,13
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	41,79	41,63	4,20
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	45,18	45,16	3,39
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	47,87	47,99	2,69
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	49,97	50,19	2,10
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	51,56	51,84	1,60
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	52,74	53,03	1,18
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	53,59	53,82	0,85
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	54,17	54,30	0,58
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	54,55	54,54	0,38
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	54,79	54,63	0,23
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	54,91	54,64	0,13
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	54,97	54,65	0,06
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,99	54,74	0,02
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	55,00	54,99	0,01
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,47	0,00
Recorrido				44,80	44,81	

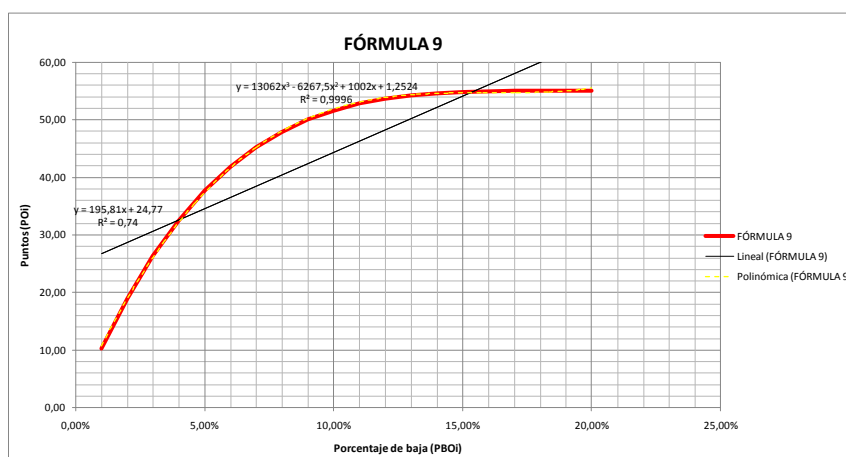
La mejor oferta (800.000) obtiene 55 puntos y la mínima la obtiene lógicamente el peor precio (990.000) al que se atribuyen 10,20 puntos; el recorrido es por ello de 44,81 puntos.

Cuadro 39

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	10,20	45,62
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	18,91	49,33
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	26,29	56,87
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	32,47	55,89
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	37,60	72,43
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	41,79	65,88
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	45,18	72,43
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	47,87	61,54
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	49,97	67,05
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	51,56	68,65
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	52,74	81,74
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	53,59	71,01
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	54,17	82,17
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	54,55	71,80
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	54,79	79,29
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	54,91	74,25
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	54,97	72,97
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	54,99	70,99
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	55,00	68,42
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Con esta fórmula, la oferta económicamente más ventajosa es la oferta LI, con un precio de 870.000 euros.

Figura 57



La fórmula, conforme disminuyen las ofertas y aumentan las bajas actúa como umbral de saciedad, de manera que ofertas de precios inferiores a 900.000 euros prácticamente no alteran la puntuación que se les otorga.

La proporcionalidad del conjunto brilla por su ausencia.

La utilización de umbrales de saciedad, la hemos visto también, aunque más moderados, en el contrato de obras de mantenimiento y reparación de los edificios del Congreso de los Diputados y pequeños traslados (BOCG 21-09-2009).

La puntuación de cada oferta se realizará con el siguiente criterio:

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual al cero por ciento (0 por ciento) y menor a la baja media menos diez (10 por ciento). A estas proposiciones se les asignará la puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja del cero por ciento a la que se le asignará cero (0) puntos y la baja media menos diez puntos a la que se le asignará cuarenta puntos.
- Proposiciones cuya baja sea superior o igual a la baja media menos diez (10 por ciento) y menor o igual a la baja media más diez (10 por ciento) A estas proposiciones se les asignará la puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja media menos diez, a la que se le asignarán cuarenta (40) puntos y la baja media más diez, a la que se le asignarán cincuenta y cinco puntos.
- Proposiciones cuya baja sea superior a la baja media más diez puntos. A estas proposiciones se les asignará una puntuación de cincuenta y cinco (55) puntos.

Si efectuamos una simulación para ver sus efectos, esta forma de valoración comportaría los siguientes resultados:

Cuadro 40

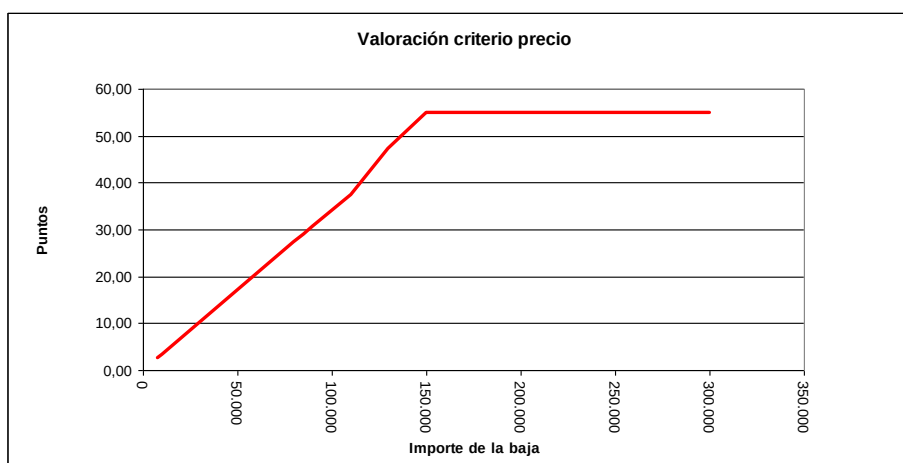
Precio Licitación 1.000.000

Puntos precio 55

Precio ofertado	Baja	% de Baja	Puntos obtenidos
700.000	300.000	30,00%	55,00
790.000	210.000	21,00%	55,00
800.000	200.000	20,00%	55,00
820.000	180.000	18,00%	55,00

	830.000	170.000	17,00%	55,00
	850.000	150.000	15,00%	55,00
	870.000	130.000	13,00%	47,38
	890.000	110.000	11,00%	37,54
	900.000	100.000	10,00%	34,13
	910.000	90.000	9,00%	30,72
	915.000	85.000	8,50%	29,01
	920.000	80.000	8,00%	27,31
	990.000	10.000	1,00%	3,41
	992.000	8.000	0,80%	2,73
Promedio	869.786	130.214	13,02%	
Media +10%	956.764	143.236		
Media -10%	782.807	117.193		

Figura 58



-Fórmula 10: El precio se valora empleando la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP \times \frac{(MO_{aceptada})}{(Oi)}$$

Ahora bien, se consideran ofertas desproporcionadas las que sean inferiores al 10% de la media de las bajas de todas las ofertas. A estas ofertas, que exceden del marco de aceptación se les otorga 0 (cero puntos) de forma automática.

Una fórmula de este tipo ha sido analizada por el Tribunal de Cuentas en el informe 841, relativo a la ciudad de Melilla, aprobado el 29 de septiembre de 2009, y señaló: “Por último,...se estableció también que las ofertas que estuviesen por debajo del precio medio menos 10% “*serán consideradas bajas temerarias y por lo tanto retiradas del concurso*”, lo que implica el establecimiento no de una presunción sino de una afirmación de temeridad sin conocer (dar) previamente a los licitadores afectados la oportunidad de justificar los precios de sus ofertas y, por

consiguiente, infringe lo dispuesto en el art. 83.3 del TRLCAP, en relación con el artículo 90 del mismo cuerpo legal” (hoy art. 152.3 TRLCSP).

A este respecto, debe recordarse que el 2 de febrero de 1996, la Comisión llama la atención al Gobierno español sobre un anuncio de licitación lanzado por la Consejería de Obras Públicas de la Junta de Comunidades de las Comunidades de Castilla-La Mancha y en él, con respecto la proposición económica, se dice:

“Si, por el contrario, la interpretación que ha de darse al método de valoración de la proposición económica es la de que se atribuirán cero puntos a las propuestas situadas fuera del tramo, se habrá penalizado las ofertas más económicas sin ofrecer a los candidatos la posibilidad de defender la pertinencia de su precio, lo que, en la práctica, dada la importancia del peso relativo que se atribuye a este criterio (hasta diez puntos), produce un efecto equivalente a la exclusión de oficio de las ofertas anormalmente bajas”,

Por su parte el Dictamen motivado dirigido al Reino de España por la Comisión de las Comunidades Europeas, de fecha 10 de febrero de 2000, relativo a determinados pliegos tipo de cláusulas administrativas utilizados por la Administración española, señalaba en su apartados XXIII y XXIV:

“XXIII. (...) y en todos los concursos de la Dirección General de carreteras se utiliza de nuevo el sistema de las “bajas de referencia”, si bien obtenidas a partir de cálculos más complejos que los someramente descritos en el párrafo precedente. La atribución de puntos varía según que las bajas ofertadas se encuentren por encima, por debajo o en torno a la baja de referencia, ya que las fórmulas a aplicar difieren según los tramos. En cualquier caso, la puntuación obtenida por cada oferta no depende de su posición absoluta en la tabla de precios ofertados, sino de su relación con una media ficticia que depende a su vez de algunos de dichos precios.

XXIV. Si bien es cierto que estas fórmulas no se utilizan para establecer una presunción de temeridad en perjuicio de determinadas ofertas, y mucho menos para descartarlas automáticamente, sino a efectos exclusivamente de su puntuación, no es menos cierto que condicionar esta a un sistema de medias en el que, además, la atribución de los puntos no se hace de forma estrictamente proporcional, conduce a un agravio comparativo en perjuicio de las ofertas más económicas, que reciben menos puntos de los que obtendrían en un sistema de progresión lineal, lo que se podría traducir en una fractura del principio de igualdad de trato”.

De rechazar todas las ofertas en presunción de temeridad los resultados que obtendríamos serían los siguientes:

Cuadro 41

FÓRMULA 10		$POi = \text{MaxP} \times \frac{(MO_{\text{aceptada}})}{(Oi)}$	
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00	
% Baja Máxima (PBM0)	20,00%	Límite del marco de aceptación 884.500,00	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%		

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	44,44	44,44
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	44,90	0,45
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	45,36	0,46
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	45,83	0,47
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	46,32	0,48
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	46,81	0,49
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	47,31	0,50
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	47,83	0,51
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	48,35	0,53
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	48,89	0,54
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	49,44	0,55
L	880.000,00	120.000,00	12,00%		
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%		
M	860.000,00	140.000,00	14,00%		
N	850.000,00	150.000,00	15,00%		
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%		
O	830.000,00	170.000,00	17,00%		
P	820.000,00	180.000,00	18,00%		
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%		
R	800.000,00	200.000,00	20,00%		
Recorrido				4,99	

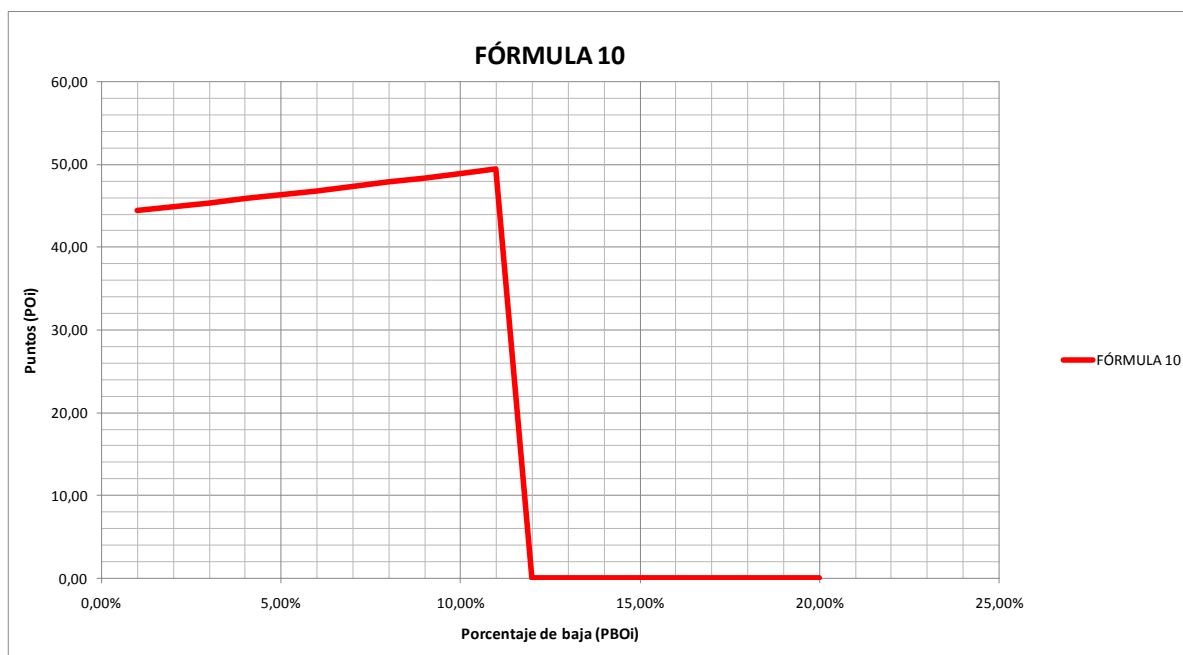
Aquí la mejor oferta (800.000) obtiene el 0 puntos por estar fuera de la referencia admisible; la mejor oferta de las aceptadas es la a (890.000 €) a la que se le otorgan 49,44 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 44,44 puntos; el recorrido es, por ello, de 4,99 puntos.

Cuadro 42

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económica más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	44,44	79,86
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	44,90	75,31
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	45,36	75,94
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	45,83	69,25
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	46,32	81,15
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	46,81	70,89
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	47,31	74,56
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	47,83	61,49
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	48,35	65,43
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	48,89	65,97
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	49,44	78,44

La mejor oferta es ahora la E con un precio ofertado de 950.000 euros.

Figura 59



-Fórmula 11: El precio se valora empleando la siguiente fórmula que utiliza el Consejo de Cuentas de Castilla y León:

$$POi = MaxP \times \frac{(PBL - Oi)}{(PBL - CB)}$$

Cuadro 43

FÓRMULA 11		$POi = MaxP \times \frac{(PBL - Oi)}{(PBL - CB)}$		Límite baja desproporcionada (art. 85 RCAP)	
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00		801.000,00	
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%			Límite de referencia fijado en los pliegos	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%			CB	801.000,00

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	2,76	2,76	2,76
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	5,53	5,53	2,76
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	8,29	8,29	2,76
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	11,06	11,06	2,76
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	13,82	13,82	2,76
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	16,58	16,58	2,76
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	19,35	19,35	2,76
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	22,11	22,11	2,76
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	24,87	24,87	2,76
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	27,64	27,64	2,76
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	30,40	30,40	2,76
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	33,17	33,17	2,76
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	35,93	35,93	2,76
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	38,69	38,69	2,76
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	41,46	41,46	2,76
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	44,22	44,22	2,76
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	46,98	46,98	2,76
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	49,75	49,75	2,76
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,51	52,51	2,76
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,28	55,28	2,76
Recorrido				52,51	52,51	

Teniendo en cuenta el porcentaje del 7,8% de baja para calcular la cuantía base (en función de los datos de una licitación realizada por el Consejo de Cuentas de Castilla León: servicio de limpieza), con esta fórmula, la mejor oferta (800.000) obtiene la

puntuación de 55,28 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 2,76 puntos, por lo que el recorrido es de 52,51 puntos.

Como se puede ver la fórmula incurre en un error pues, en principio y si no se prevé otra cosa en los pliegos, permite otorgar más puntos que los que se señalan. En efecto, cuando la oferta a valorar es inferior a CB (en el ejemplo 801.000, que es la cuantía menor entre la oferta no considerada anormal según el art. 85 del RCAP y la cuantía que se fija en los Pliegos bien en valores absolutos o como un porcentaje de baja sobre el PBL, en este caso el precio de licitación menos el 7,8%-), entonces el cociente de la fórmula es superior a 1 con lo que se produce un efecto multiplicador.

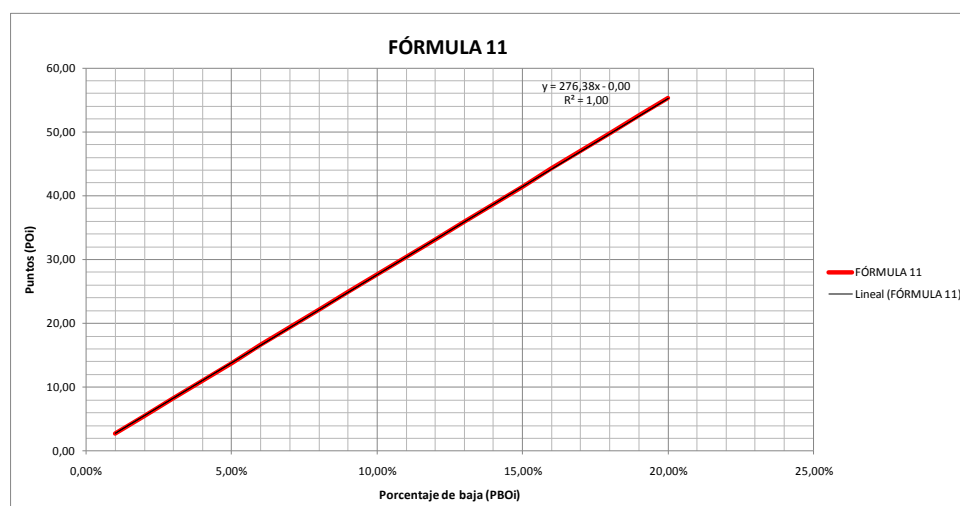
Orillando este problema, la oferta económicamente más ventajosa es la correspondiente a la oferta N, con un precio de 850.000 euros.

Cuadro 44

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	2,76	38,18
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	5,53	35,94
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	8,29	38,87
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	11,06	34,47
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	13,82	48,65
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	16,58	40,67
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	19,35	46,60
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	22,11	35,78
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	24,87	41,96
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	27,64	44,72
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	30,40	59,40
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	33,17	50,58
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	35,93	63,93
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	38,69	55,94
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	41,46	65,96
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	44,22	63,55
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	46,98	64,98
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	49,75	65,75
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	52,51	65,93
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,28	62,11

Su representación gráfica se muestra seguidamente.

Figura 60



-Fórmula 12: Se otorga máximo de puntos a la oferta de precio 1 euros (cero no puede ser, pues todo contrato debe tener necesariamente un precio) y cero puntos al precio de licitación.

$$POi = \text{MaxP} \times \frac{(PBL - Oi)}{(PBL)}$$

Cuadro 45

FÓRMULA 12		$POi = \text{MaxP} \times \frac{(PBL - Oi)}{(PBL)}$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	0,55	0,55	0,55
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	1,10	1,10	0,55
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	1,65	1,65	0,55
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	2,20	2,20	0,55
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	2,75	2,75	0,55
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	3,30	3,30	0,55
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	3,85	3,85	0,55
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	4,40	4,40	0,55
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	4,95	4,95	0,55
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	5,50	5,50	0,55
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	6,05	6,05	0,55
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	6,60	6,60	0,55
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	7,15	7,15	0,55
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	7,70	7,70	0,55
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	8,25	8,25	0,55
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	8,80	8,80	0,55
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	9,35	9,35	0,55
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	9,90	9,90	0,55
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	10,45	10,45	0,55
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	11,00	11,00	0,55
Recorrido				10,45	10,45	

Con esta fórmula, la mejor oferta (800.000) obtiene la puntuación de 11 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 0,55 puntos, por lo que el recorrido es de 10,45 puntos y, además, la puntuación pasa de 55 a un máximo de 11 puntos.

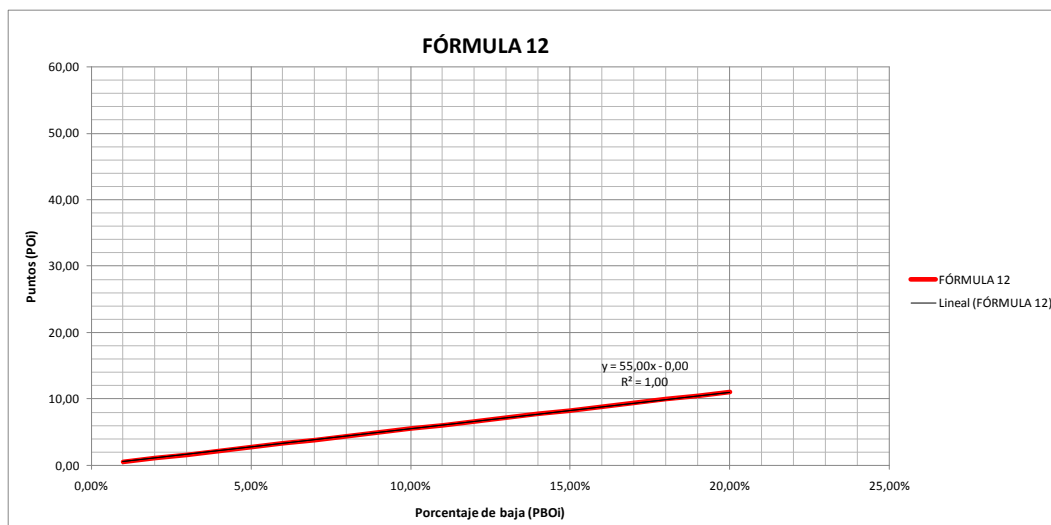
La oferta económicamente más ventajosa es la correspondiente a la oferta E, con un precio de 950.000 euros.

Cuadro 46

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	0,55	35,97
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	1,10	31,52
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	1,65	32,23
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	2,20	25,62
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	2,75	37,58
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	3,30	27,38
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	3,85	31,10
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	4,40	18,07
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	4,95	22,03
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	5,50	22,58
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	6,05	35,05
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	6,60	24,02
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	7,15	35,15
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	7,70	24,95
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	8,25	32,75
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	8,80	28,13
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	9,35	27,35
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	9,90	25,90
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	10,45	23,87
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	11,00	17,83

Su evolución gráfica nos muestra la siguiente figura:

Figura 61



Esta fórmula otorga realmente el 10% del máximo de puntos nominal.

-Fórmula 13: El precio se valora dando la mitad de los puntos a la oferta media y el resto sumando o restando un 10% de la mitad de los puntos por cada punto porcentual de mejora (o pérdida) con respecto a la media:

$$POi = \frac{MaxP}{2} + \left[\left(\frac{OM - Oi}{OM} \right) \times \left(\frac{MaxP}{2} \right) \right]$$

Cuadro 47

FÓRMULA 13		$POi = \frac{MaxP}{2} + \left[\left(\frac{OM - Oi}{OM} \right) \times \left(\frac{MaxP}{2} \right) \right]$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	OM = 895.000,00				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	24,58	24,58	24,58
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	24,89	24,88	0,31
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	25,20	25,19	0,31
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	25,50	25,50	0,31
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	25,81	25,81	0,31
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	26,12	26,11	0,31
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	26,42	26,42	0,31
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	26,73	26,73	0,31
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	27,04	27,04	0,31
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	27,35	27,34	0,31
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	27,65	27,65	0,31
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	27,96	27,96	0,31
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	28,27	28,26	0,31
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	28,58	28,57	0,31
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	28,88	28,88	0,31
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	29,19	29,19	0,31
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	29,50	29,49	0,31
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	29,80	29,80	0,31
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	30,11	30,11	0,31
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	30,42	30,42	0,31
Recorrido				5,84	5,84	

La mejor oferta (800.000) obtiene la puntuación de 30,42 puntos mientras que la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se le atribuyen 24,58 puntos. El recorrido es de 5,84 puntos.

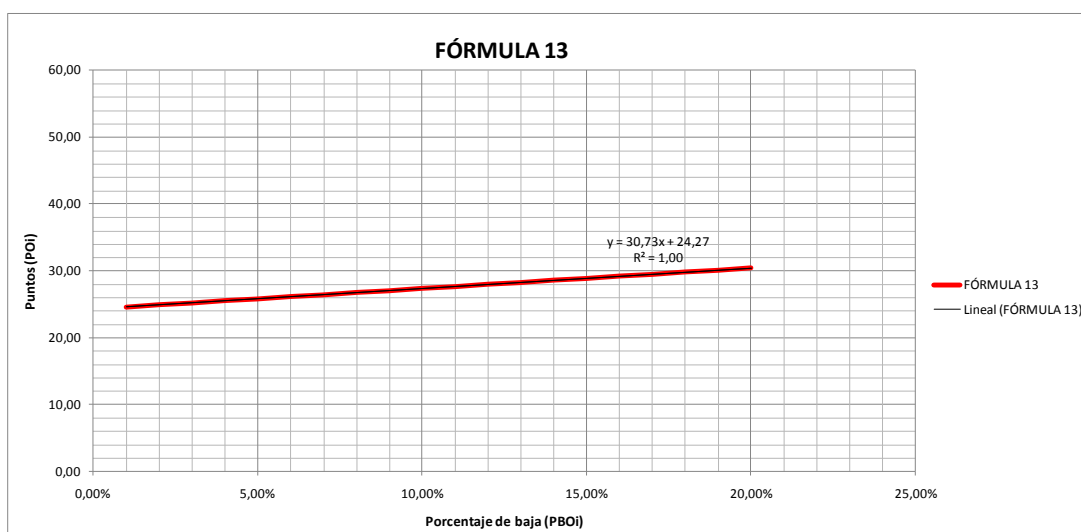
Cuadro 48

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	24,58	60,00
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	24,89	55,30
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	25,20	55,78
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	25,50	48,92
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	25,81	60,64
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	26,12	50,20
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	26,42	53,67
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	26,73	40,40
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	27,04	44,12
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	27,35	44,43
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	27,65	56,65
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	27,96	45,38
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	28,27	56,27
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	28,58	45,83
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	28,88	53,38
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	29,19	48,52
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	29,50	47,50
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	29,80	45,80
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	30,11	43,53
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	30,42	37,25

La oferta económicamente más ventajosa es la correspondiente a la oferta E, que ha ofertado un precio de 950.000 euros.

Su evolución gráfica es la siguiente:

Figura 62



-Fórmula 14: Es el modelo ya reseñado del MAP (adaptado a nuestro caso general):

$$POi = 35,48 \times \arctan \left(55 \times \frac{PBL - Oi}{PBL} \right)$$

Cuadro 49

FÓRMULA 14		$POi = 35,424 \times \arctan \left(55 \times \frac{PBL - Oi}{PBL} \right)$			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00			
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	17,81	17,81
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	29,51	11,69
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	36,34	6,84
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	40,53	4,19
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	43,29	2,76
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	45,22	1,93
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	46,64	1,42
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	47,73	1,09
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	48,58	0,86
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	49,27	0,69
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	49,84	0,57
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	50,32	0,48
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	50,72	0,40
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	51,07	0,35
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	51,37	0,30
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	51,64	0,26
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	51,87	0,23
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	52,08	0,21
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,26	0,19
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	52,43	0,17
Recorrido				34,62	

Con esta fórmula la mejor oferta económica (800.000) obtiene la puntuación de 52,43 puntos y la mínima la obtiene el peor precio (990.000) al que se atribuyen 17,81 puntos, por lo que el recorrido es de 34,62 puntos.

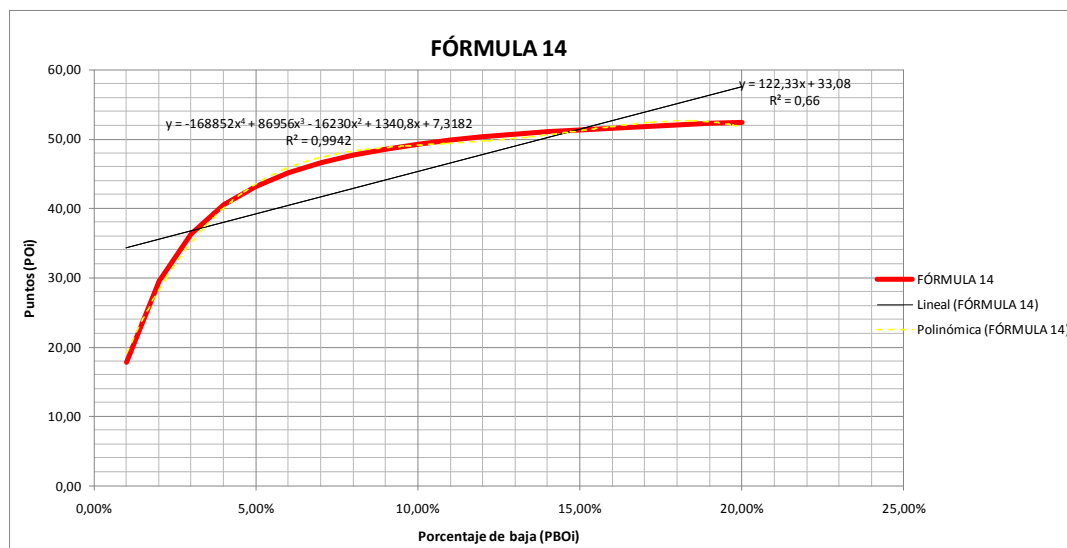
La oferta económicamente más ventajosa es la correspondiente a la oferta K, con un precio de 890.000 euros.

Cuadro 50

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	17,81	53,23
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	29,51	59,92
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	36,34	66,93
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	40,53	63,95
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	43,29	78,12
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	45,22	69,30
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	46,64	73,89
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	47,73	61,39
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	48,58	65,67
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	49,27	66,36
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	49,84	78,84
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	50,32	67,73
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	50,72	78,72
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	51,07	68,32
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	51,37	75,87
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	51,64	70,97
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	51,87	69,87
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	52,08	68,08
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	52,26	65,68
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	52,43	59,27

Su evolución gráfica nos muestra la existencia de un umbral de saciedad a partir del 10% de baja. Al licitador que oferta una rebaja del 10% le otorga 49,27 puntos, mientras que al que oferta un 20% le otorga tan solo 3,16 puntos más.

Figura 63



-Fórmula 15: El precio se valora con la siguiente fórmula:

$$POi = MaxP - 1,5x(PBMO - PBOi)$$

Cuadro 51

FÓRMULA 15		$POi = MaxP - 1,5x(PBMO - PBOi)$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	54,72	54,72	54,72
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	54,73	54,73	0,01
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	54,75	54,75	0,02
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	54,76	54,76	0,02
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	54,78	54,78	0,02
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	54,79	54,79	0,02
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	54,81	54,81	0,02
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	54,82	54,82	0,02
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	54,84	54,84	0,02
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	54,85	54,85	0,02
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	54,87	54,87	0,02
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	54,88	54,88	0,02
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	54,90	54,90	0,02
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	54,91	54,91	0,01
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	54,93	54,93	0,02
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	54,94	54,94	0,02
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	54,96	54,96	0,02
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,97	54,97	0,02
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,99	54,99	0,02
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	0,02
Recorrido				0,28	0,28	

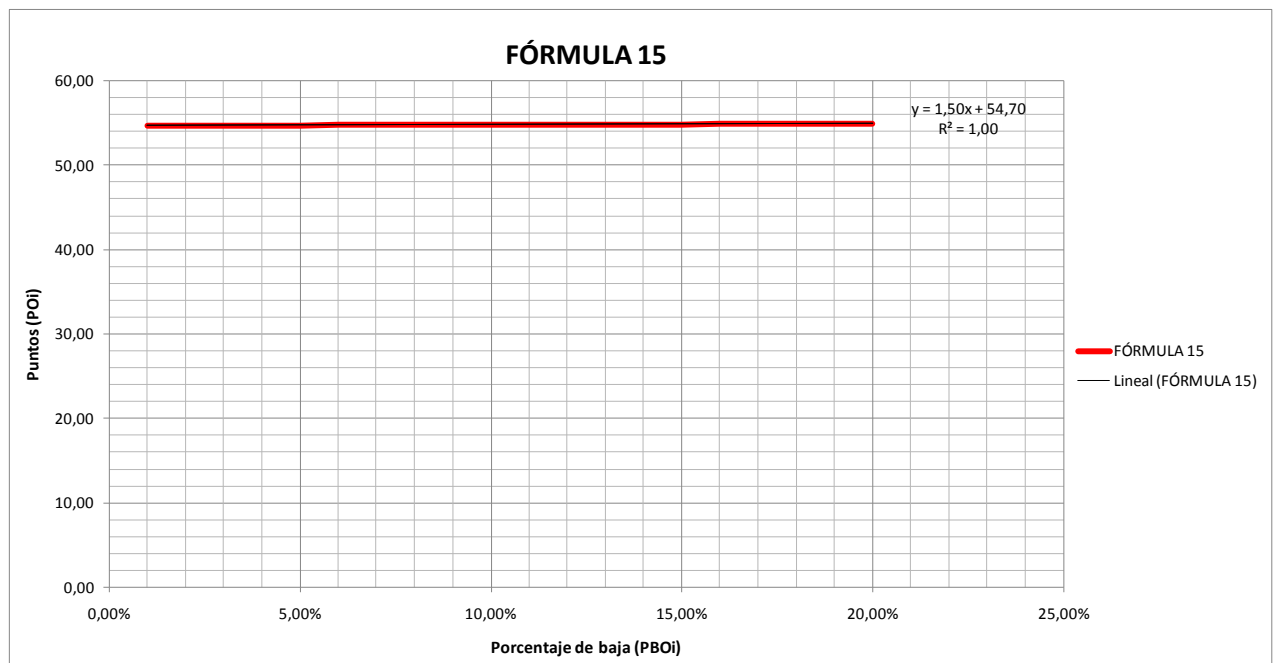
Con esta fórmula el recorrido es ínfimo: 0,28 puntos y la oferta ganadora ahora es la oferta A, que es la más cara y en cambio tampoco es la mejor valorada técnicamente.

Cuadro 52

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	54,72	90,13
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	54,73	85,15
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	54,75	85,33
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	54,76	78,18
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	54,78	89,61
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	54,79	78,87
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	54,81	82,06
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	54,82	68,49
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	54,84	71,92
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	54,85	71,93
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	54,87	83,87
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	54,88	72,30
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	54,90	82,90
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	54,91	72,16
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	54,93	79,43
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	54,94	74,27
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	54,96	72,96
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	54,97	70,97
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	54,99	68,40
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Su evolución gráfica, en consonancia con lo comentado, es la siguiente:

Figura 64



Una variante de esta se produce cuando la diferencia porcentual se multiplican por 100.

$$POi = MaxP - 1,5x(PBMO - PBOi) \times 100$$

Con los mismos datos, el recorrido pasaría a ser de 28,5 puntos.

-Fórmula 16: Esta fórmula ha sido utilizada por el Tribunal de Cuentas para la contratación de los servicios para la utilización, explotación y mantenimiento de las aplicaciones informáticas que forman la plataforma y el portal de rendición de cuentas de las entidades locales, ejercicio 2014 (pero repartiendo 45 puntos).

$$POi = MaxPx \left(1 - \frac{PBMO - PBOi}{50} \right)$$

Cuadro 53

FÓRMULA 16		$POi = MaxPx \left(1 - \frac{(PBMO - PBOi) \times 100}{50} \right)$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	34,10	34,10	34,10
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	35,20	35,20	1,10
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	36,30	36,30	1,10
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	37,40	37,40	1,10
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	38,50	38,50	1,10
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	39,60	39,60	1,10
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	40,70	40,70	1,10
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	41,80	41,80	1,10
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	42,90	42,90	1,10
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	44,00	44,00	1,10
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	45,10	45,10	1,10
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	46,20	46,20	1,10
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	47,30	47,30	1,10
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	48,40	48,40	1,10
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	49,50	49,50	1,10
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	50,60	50,60	1,10
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	51,70	51,70	1,10
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	52,80	52,80	1,10
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	53,90	53,90	1,10
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	1,10
Recorrido				20,90	20,90	

En este caso, el recorrido es de 20,90 puntos, al obtener la peor oferta económica 34,10 puntos mientras que la mejor consigue 55 puntos.

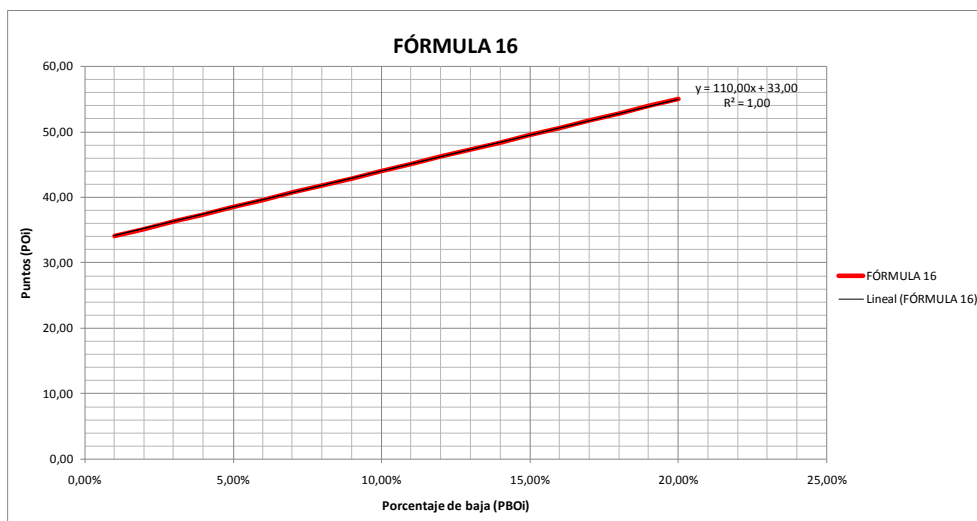
La mejor oferta es ahora la LI con un precio de 870.000 puntos.

Cuadro 54

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	34,10	69,52
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	35,20	65,62
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	36,30	66,88
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	37,40	60,82
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	38,50	73,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	39,60	63,68
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	40,70	67,95
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	41,80	55,47
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	42,90	59,98
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	44,00	61,08
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	45,10	74,10
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	46,20	63,62
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	47,30	75,30
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	48,40	65,65
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	49,50	74,00
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	50,60	69,93
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	51,70	69,70
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	52,80	68,80
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	53,90	67,32
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Y su evolución gráfica es se muestra a continuación:

Figura 65



La mayor crítica que se le puede hacer a esta fórmula es que solo logra repartir, en el caso estudiado, 20,90 puntos y otorga 33 puntos a la oferta que iguala el precio de licitación.

-Fórmula 17:

$$POi = MaxP - MaxPx \left(\frac{(BMO - BOi)^2}{(BMO - \frac{1}{2}Bmin)^2} \right)$$

Cuadro 55

FÓRMULA 17		$PO\% = \text{Max}P - \text{Max}P \times \left(\frac{(BMO - BOi)^2}{(BMO - \frac{1}{2}BPO)^2} \right)$	
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00		
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	MaxP = 55,00	
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%	Baja mejor Oferta (BMO)	200.000,00

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	2,78	2,78
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	8,14	5,35
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	13,20	5,06
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,97	4,77
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	22,46	4,48
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	26,65	4,19
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	30,56	3,91
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	34,17	3,62
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	37,50	3,33
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	40,54	3,04
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	43,28	2,75
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	45,74	2,46
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	47,91	2,17
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	49,79	1,88
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	51,38	1,59
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	52,69	1,30
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	53,70	1,01
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,42	0,72
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,86	0,43
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	0,14
Recorrido				52,22	

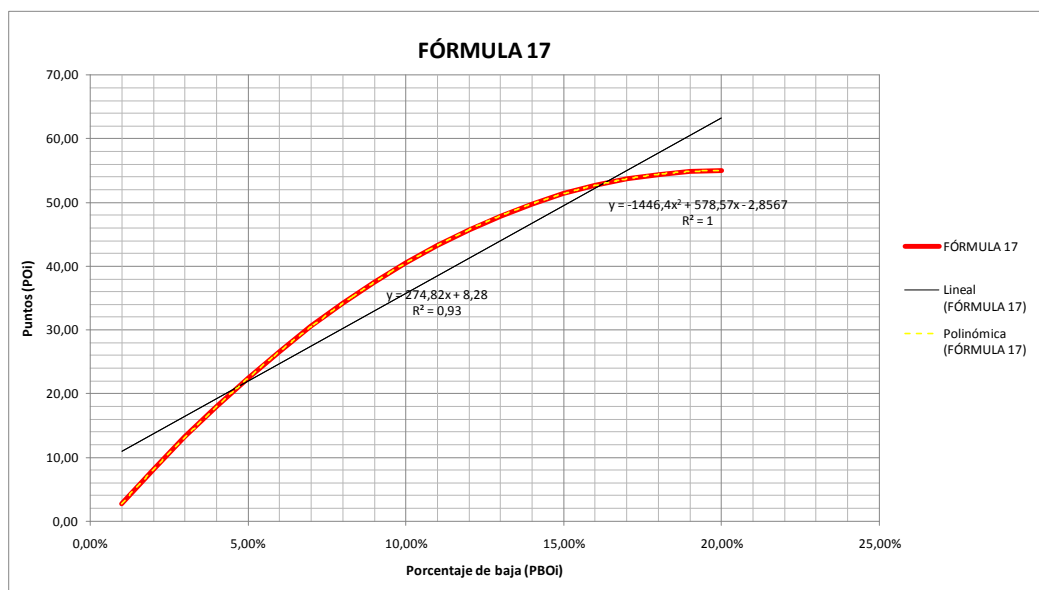
Esta fórmula está diseñada para que las bajas estén próximas al 10%, pues hasta ese porcentaje reparte 40 puntos. A partir del 16% de baja prácticamente la función se hace horizontal.

La oferta ganadora resulta ser ahora la LI que oferta un precio de 870.000 euros y tiene una valoración alta (25 puntos) en los criterios dependientes de juicios de valor.

Cuadro 56

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	2,78	38,20
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	8,14	38,55
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	13,20	43,78
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	17,97	41,39
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	22,46	57,29
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	26,65	50,73
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	30,56	57,81
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	34,17	47,84
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	37,50	54,58
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	40,54	57,62
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	43,28	72,28
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	45,74	63,16
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	47,91	75,91
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	49,79	67,04
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	51,38	75,88
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	52,69	72,02
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	53,70	71,70
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	54,42	70,42
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	54,86	68,27
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

Figura 66



Aquí echamos en falta de proporcionalidad.

-Fórmula 18:

Esta fórmula está diseñada para otorgar un peso ínfimo al precio.

$$POi = MaxP \times 0,10 \times \left(\frac{PBL - Oi}{PBL} \right)$$

Además, aunque se pueda expresar como en la fórmula anterior, su descripción en los pliegos parece más orientada a producir barreras aparentes de entrada que parecen destinadas a producir un fenómeno de selección adversa para los intereses generales aunque positivos para el artífice de la descripción.

Figura 67

CUADRO DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL CONTRATO**A. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN**

Los criterios que sirven de base para la adjudicación del contrato, por orden decreciente de importancia con arreglo a la siguiente ponderación, son:

Criterio	Ponderación
1.- Metodología, programación y planificación de los trabajos de auditoría	49 %
2.- Oferta económica	51%
Total	100%

B. FORMA DE EVALUAR LAS PROPOSICIONES

Las fórmulas para la valoración de las proposiciones o el modo en que se valoran respecto a los criterios de adjudicación es el siguiente:

Forma de evaluar los criterios:

Cada criterio se puntuará de 1 a 10 puntos y será ponderado de acuerdo con lo que se ha indicado en el cuadro anterior (A).

*** Metodología, programación y planificación de la ejecución de los trabajos de auditoría:**

- Se valorará la congruencia de la metodología propuesta, la dedicación de los miembros de los equipos a los trabajos a realizar, así como la dedicación del trabajo por parte del contratista.
- Cronograma de la realización de trabajos y presentación de informes, según lo establecido al efecto
- Los programas de trabajo, así como la documentación explicativa de la metodología que la empresa utiliza en general y en concreto para este trabajo.
- Se valorará la adecuación al cronograma de realización de los trabajos requeridos en el pliego de cláusulas técnicas y de la presentación lo antes posible dentro de los plazos exigidos para satisfacer las necesidades que requiere la contratación.
- Se valorará la capacidad del contratista de facilitar a la Administración el resumen de datos y estadísticas para una mayor agilidad en el control del desarrollo de los proyectos por parte de los consorcios.

*** Oferta económica**

- Cada licitación admitida en el concurso se valorará en función de su oferta económica que se aplicará en el presupuesto de licitación.

- Para el cálculo de las puntuaciones se define el valor “C” de cada una de las ofertas presentadas:

$$“C” = 1 - (\text{importe de la oferta}) / (\text{presupuesto base de licitación})$$

- Las diferentes ofertas se valorarán según su coeficiente “C” asignando a cada oferta un valor P, siendo éste la ordenada del punto de la recta definida para los puntos “V” y “W”, la abscisa de los cuales es el correspondiente valor de “C”.

Las coordenadas de esta recta serán:

-Punto V	Abscisa 0	Ordenada 0
-Punto W	Abscisa 1	Ordenada 10

Forma de acreditar el criterio de adjudicación de la oferta económica (documentos que acreditan el cumplimiento de los criterios de adjudicación):

Mediante la presentación de la oferta económica, debidamente cumplimentada, con fecha y firma.

Los resultados de la misma se pueden observar en los dos cuadros siguientes:

Cuadro 57

FÓRMULA 18		$POi = \text{MaxP} \times 0,10 \times \left(\frac{\text{PBL} - Oi}{\text{PBL}} \right)$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	0,06	0,06	0,06
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	0,11	0,11	0,06
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	0,17	0,17	0,06
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	0,22	0,22	0,06
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	0,28	0,28	0,06
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	0,33	0,33	0,05
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	0,39	0,39	0,06
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	0,44	0,44	0,06
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	0,50	0,50	0,06
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	0,55	0,55	0,06
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	0,61	0,61	0,05
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	0,66	0,66	0,05
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	0,72	0,72	0,06
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	0,77	0,77	0,05
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	0,83	0,83	0,05
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	0,88	0,88	0,06
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	0,94	0,94	0,06
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	0,99	0,99	0,05
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	1,05	1,05	0,05
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	1,10	1,10	0,06
Recorrido				1,05	1,05	

En realidad el peso del precio es tan solo, y como máximo, 1,10 puntos, con un recorrido de 1,05 puntos.

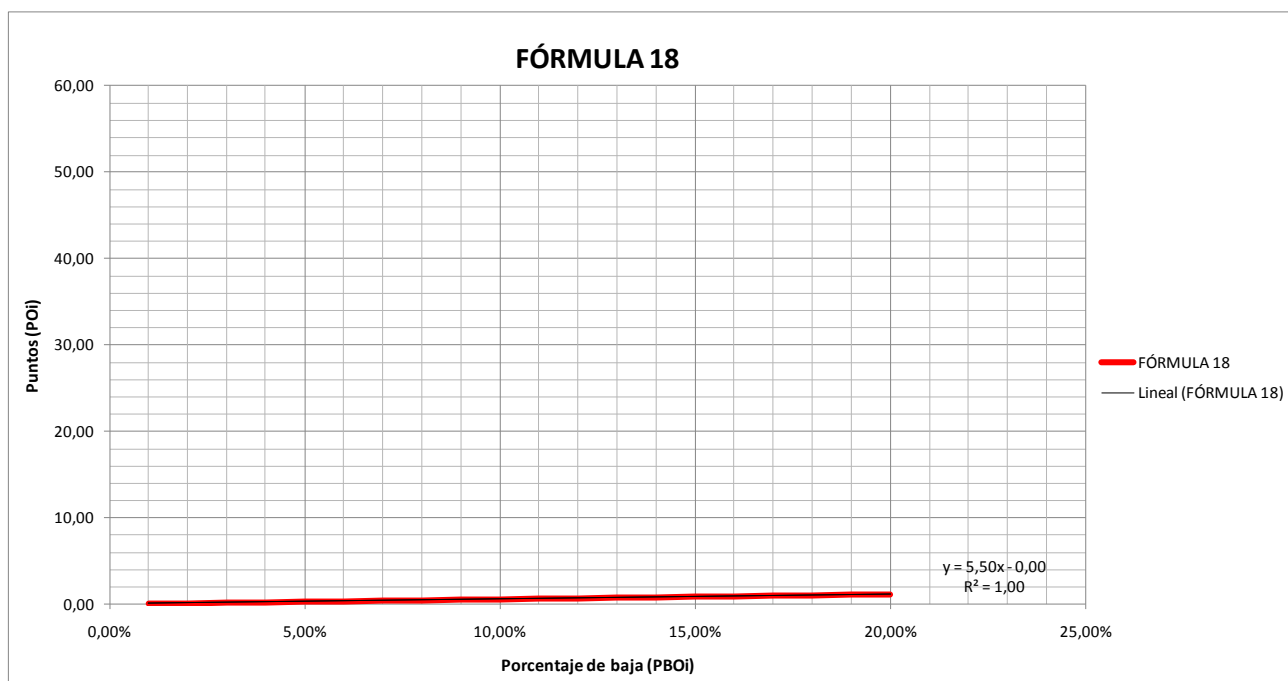
La opción ganadora es la A, que es la oferta más cara, y que obtiene 35,47 puntos.

Cuadro 58

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	0,06	35,47
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	0,11	30,53
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	0,17	30,75
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	0,22	23,64
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	0,28	35,11
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	0,33	24,41
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	0,39	27,64
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	0,44	14,11
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	0,50	17,58
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	0,55	17,63
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	0,61	29,61
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	0,66	18,08
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	0,72	28,72
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	0,77	18,02
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	0,83	25,33
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	0,88	20,21
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	0,94	18,94
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	0,99	16,99
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	1,05	14,46
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	1,10	7,93

La representación gráfica se hace prácticamente plana.

Figura 68



-Fórmula 19:

$$POi = MaxP - \left(\frac{\left(\frac{PBMO - \left(1 - \frac{Oi}{PBL} \right)}{3} \right)}{224/280 -} \right) \times 100$$

Cuadro 59

FÓRMULA 19		$POi = \text{MaxP} - \left(\frac{PBM0 - \left(1 - \frac{Oi}{PBL} \right)}{3} \right) \times 100$				
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00				
% Baja Máxima (PBM0)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	48,67	48,67	48,67
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	49,00	49,00	0,33
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	49,33	49,33	0,33
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	49,67	49,67	0,33
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	50,00	50,00	0,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	50,33	50,33	0,33
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	50,67	50,67	0,33
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	51,00	51,00	0,33
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	51,33	51,33	0,33
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	51,67	51,67	0,33
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	52,00	52,00	0,33
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	52,33	52,33	0,33
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	52,67	52,67	0,33
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	53,00	53,00	0,33
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	53,33	53,33	0,33
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	53,67	53,67	0,33
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	54,00	54,00	0,33
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,33	54,33	0,33
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,67	54,67	0,33
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	0,33
Recorrido				6,33	6,33	

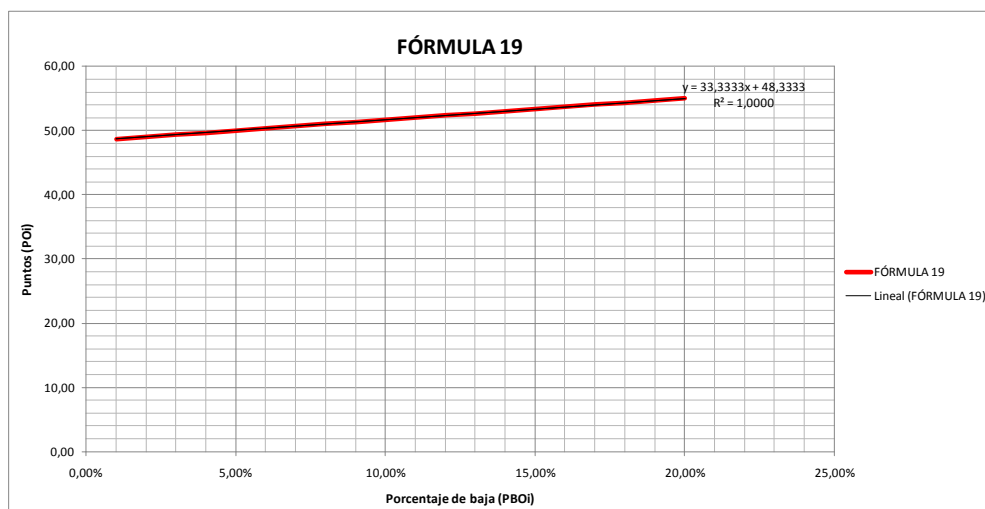
Frente a la fórmula 18 que es prácticamente constante en el suelo, esta evoluciona cerca de la cota superior con un recorrido de 6,33 puntos. La ecuación de la recta muestra un coeficiente b de 48,33 puntos, lo que significa que la peor de las ofertas posibles –el precio de licitación- recibiría 48,33 puntos.

La oferta que resulta seleccionada, la E, es a la vez la mejor puntuada técnicamente.

Cuadro 60

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	48,67	84,08
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	49,00	79,42
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	49,33	79,92
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	49,67	73,08
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	50,00	84,83
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	50,33	74,42
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	50,67	77,92
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	51,00	64,67
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	51,33	68,42
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	51,67	68,75
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	52,00	81,00
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	52,33	69,75
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	52,67	80,67
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	53,00	70,25
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	53,33	77,83
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	53,67	73,00
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	54,00	72,00
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	54,33	70,33
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	54,67	68,08
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Figura 69



-Fórmula 20:

$$POi = MaxP \times \left(\frac{MO}{Oi} \right)^2$$

La fórmula contiene un cociente menor que la unidad elevado al cuadrado, lo que a su vez provoca una reducción mayor de la puntuación.

Cuadro 61

FÓRMULA 20				$POi = MaxP \times \left(\frac{MO}{Oi} \right)^2$		
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00					
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%			MaxP= 55,00		
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					

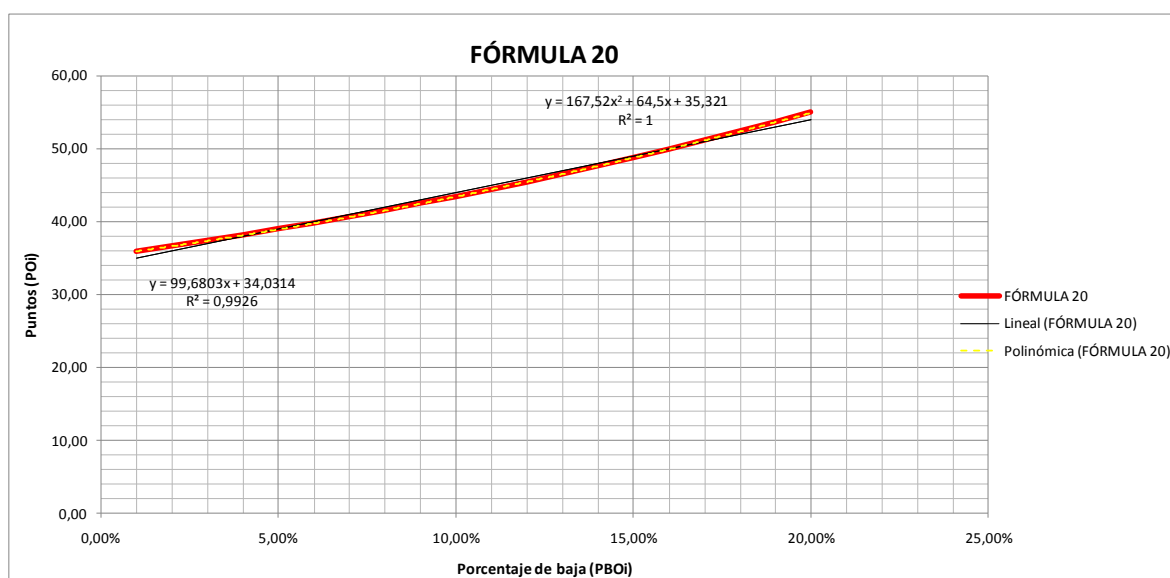
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (Boi)	% de Baja	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	35,91	35,98	35,91
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	36,65	36,68	0,74
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	37,41	37,41	0,76
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	38,19	38,17	0,78
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	39,00	38,96	0,81
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	39,84	39,79	0,83
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	40,70	40,66	0,86
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	41,59	41,55	0,89
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	42,51	42,48	0,92
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	43,46	43,45	0,95
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	44,44	44,44	0,98
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	45,45	45,47	1,02
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	46,51	46,54	1,05
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	47,59	47,63	1,09
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	48,72	48,76	1,13
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	49,89	49,93	1,17
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	51,10	51,13	1,21
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	52,35	52,36	1,25
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	53,65	53,62	1,30
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	54,92	1,35
Recorrido				19,09	18,94	

El recorrido es de 19,09 puntos y la oferta ganadora es la LI.

Cuadro 62

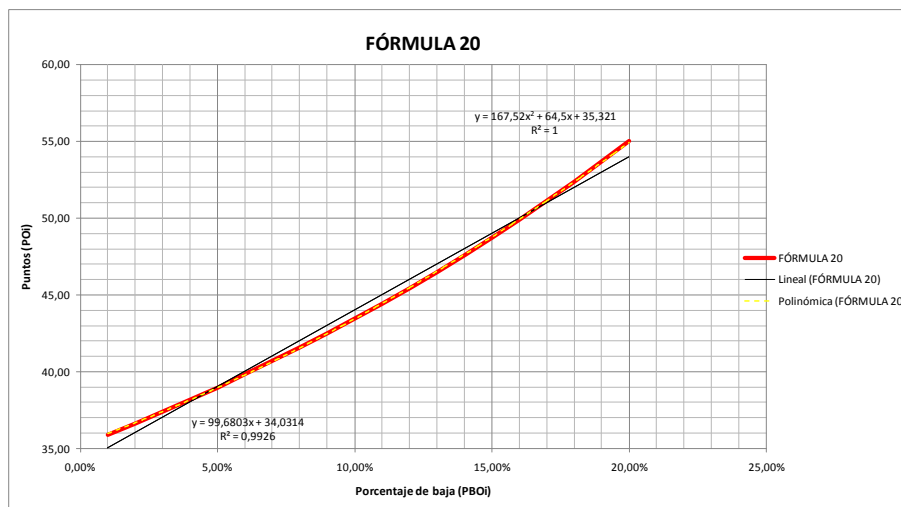
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económica más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	35,91	71,33
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	36,65	67,07
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	37,41	67,99
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	38,19	61,61
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	39,00	73,84
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	39,84	63,92
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	40,70	67,95
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	41,59	55,25
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	42,51	59,59
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	43,46	60,54
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	44,44	73,44
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	45,45	62,87
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	46,51	74,51
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	47,59	64,84
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	48,72	73,22
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	49,89	69,22
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	51,10	69,10
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	52,35	68,35
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	53,65	67,07
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Figura 70



A pesar de que inicialmente pudiera parecer que estamos en presencia de una recta, realmente no lo es como podemos apreciar cuando cambiamos de escala.

Figura 40



-Fórmula 21:

$$POi = (MaxP \times 2) \times \left(\frac{PBOi}{PBM0} \right) - MaxP \times \left(\frac{PBOi}{PBM0} \right)^2$$

Estamos en presencia de una curva que reparte 41,25 puntos hasta la baja del 10% sobre el precio de licitación. A partir de ahí reparte los 13,75 puntos restantes. El umbral de saciedad se aprecia claramente en la representación gráfica.

Cuadro 63

FÓRMULA 21		$POi = (MaxP \times 2) \times \left(\frac{PBOi}{PBM0} \right) - MaxP \times \left(\frac{PBOi}{PBM0} \right)^2$			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00			
% Baja Máxima (PBM0)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				

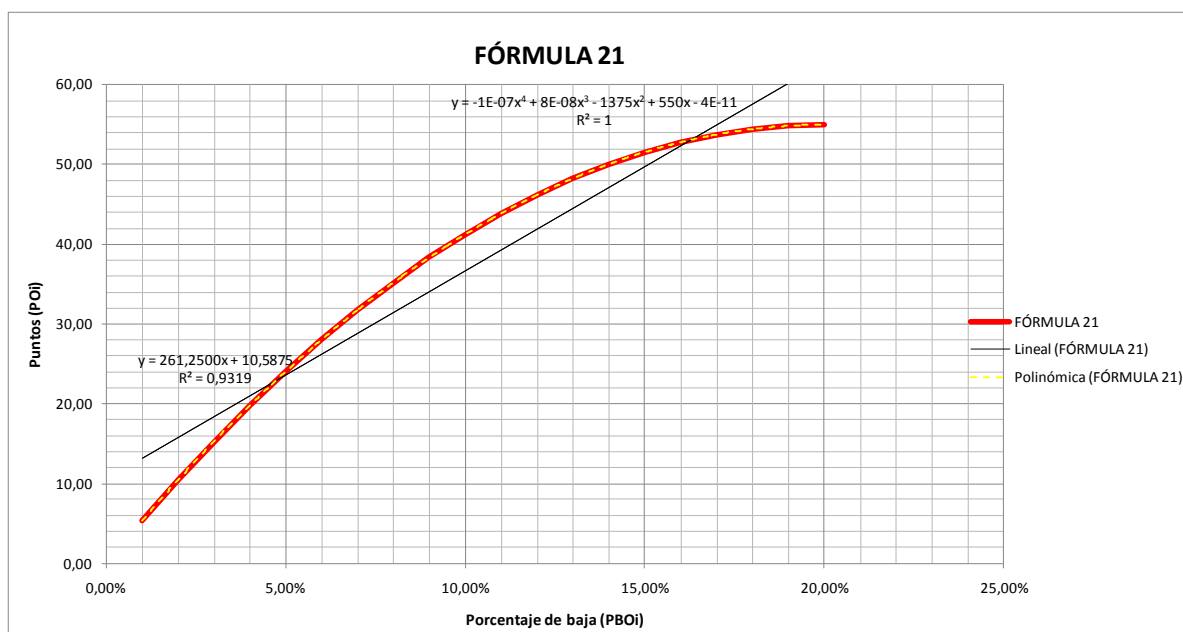
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	5,36	5,36
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	10,45	5,09
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	15,26	4,81
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	19,80	4,54
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	24,06	4,26
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	28,05	3,99
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	31,76	3,71
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	35,20	3,44
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	38,36	3,16
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	41,25	2,89
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	43,86	2,61
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	46,20	2,34
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	48,26	2,06
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	50,05	1,79
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	51,56	1,51
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	52,80	1,24
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	53,76	0,96
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,45	0,69
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,86	0,41
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	0,14
Recorrido				49,64	

El licitador LI es el ganador.

Cuadro 64

licitadores	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	5,36	40,78
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	10,45	40,87
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	15,26	45,85
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	19,80	43,22
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	24,06	58,90
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	28,05	52,13
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	31,76	59,01
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	35,20	48,87
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	38,36	55,45
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	41,25	58,33
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	43,86	72,86
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	46,20	63,62
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	48,26	76,26
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	50,05	67,30
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	51,56	76,06
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	52,80	72,13
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	53,76	71,76
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	54,45	70,45
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	54,86	68,28
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

Figura 71



-Fórmula 22:



Agencia Balear del Agua y la Calidad Ambiental

$$P_i = 0,55 \times PM \times [1 - ((B_{i1} - BM_1)^2 / A_1^2)]^{0,5} + 0,40 \times PM \times [1 - ((B_{i2} - BM_2)^2 / A_2^2)]^{0,5} + 0,05 \times PM \times [1 - ((B_{i3} - BM_3)^2 / A_3^2)]^{0,5}$$

Siendo:

Pi= puntuación licitador

PM=46

$$A = PM \times (1 + 1/A)$$

A la hora de realizar los cálculos en Excel recomendamos tener la máxima precaución con los paréntesis, pues los resultados pueden cambiar rotundamente.

La expresión anterior en nuestro lenguaje sería:

$$POi = \text{MaxP} \times \frac{1 - (PBOi - PBMO)^2}{\left[\left(PBMO \times \left(1 + \frac{1}{N} \right) \right)^2 \right]} = \text{MaxP} \times \left[\frac{1 - (PBOi - PBMO)^2}{\left[\left(PBMO \times \left(1 + \frac{1}{N} \right) \right)^2 \right]} \right]^{1/2}$$

Estamos en presencia de una curva que reparte 48,36 puntos hasta la baja del 10% sobre el precio de licitación. A partir de ahí reparte los 6,64 puntos restantes. El umbral de saciedad se aprecia claramente en la representación gráfica y de forma más contundente incluso que en el caso anterior.

Cuadro 65

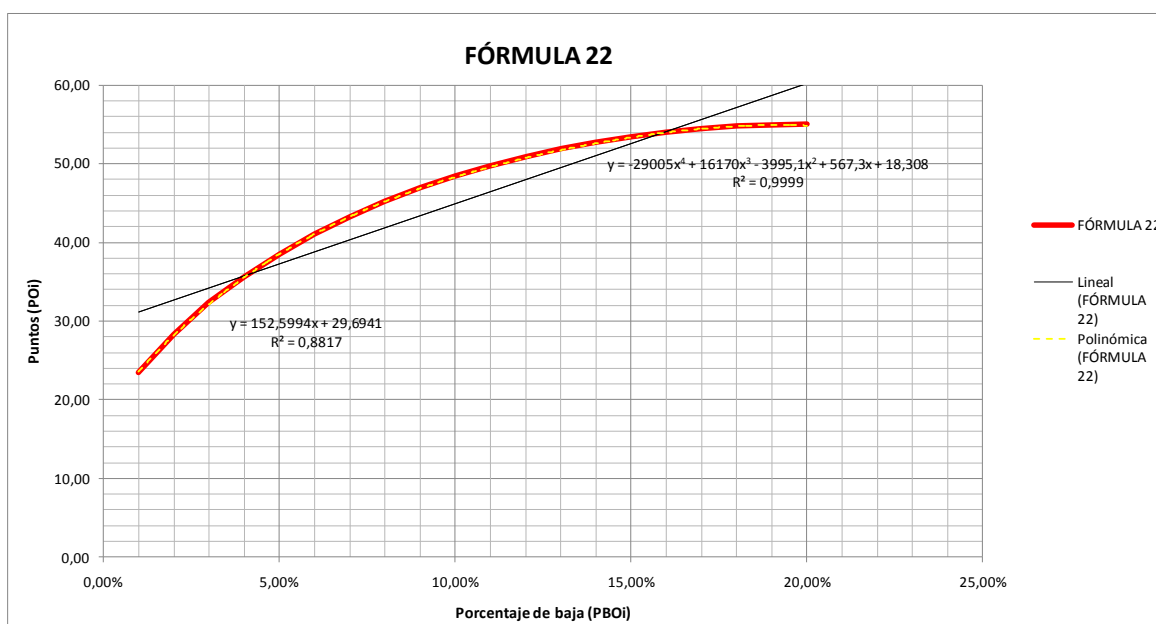
FÓRMULA 22		$POi = \text{MaxP} \times \frac{1 - (PBOi - PBMO)^2}{\left[\left(PBMO \times \left(1 + \frac{1}{N} \right) \right)^2 \right]}$			
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00			
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	23,43	23,43
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	28,33	4,90
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	32,29	3,96
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	35,62	3,33
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	38,49	2,87
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	40,99	2,50
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	43,19	2,20
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	45,14	1,94
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	46,85	1,72
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	48,36	1,51
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	49,69	1,33
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	50,85	1,16
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	51,85	1,00
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	52,71	0,85
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	53,42	0,71
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	53,99	0,57
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	54,44	0,44
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,75	0,31
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,94	0,19
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	0,06
Recorrido				31,57	

La oferta ganadora también sería, como en el caso anterior, la LI.

Cuadro 66

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	23,43	58,84
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	28,33	58,75
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	32,29	62,87
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	35,62	59,04
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	38,49	73,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	40,99	65,08
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	43,19	70,44
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	45,14	58,80
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	46,85	63,93
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	48,36	65,45
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	49,69	78,69
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	50,85	68,27
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	51,85	79,85
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	52,71	69,96
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	53,42	77,92
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	53,99	73,33
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	54,44	72,44
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	54,75	70,75
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	54,94	68,35
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

Figura 72



-Fórmula 23:

En funció de la Bi es distingiran dos casos:

- Si $B_i < B_{mq}$

$$P_i = \frac{B_i}{B_{mq}} \times (P_m - 6)$$
- Si $B_i \geq B_{mq}$

$$P_i = (P_m - 6) + 6 \times \frac{(B_i - B_{mq})}{(B_m - B_{mq})}$$

Essent,

Bmq, Baixa mitjana qualificada: Baixa mitjana obtinguda sense considerar la proposició econòmica del licitador que oferti la baixa més petita d'entre les que es valoren.

En primer lugar procede calcular el porcentaje de baja media llamada cualificada, que no es otra cosa que el porcentaje de baja media sin tener en cuenta la baja porcentual más pequeña. La fórmula que se emplea cambia en función de que la oferta a valorar sea inferior o no a la baja media cualificada antes definida.

Si $PBOi < PBMC$:

$$POi = (MaxP - 6) \times \frac{PBOi}{PBMC}$$

En caso contrario, es decir si $PBOi \geq PBMC$, entonces:

$$POi = (MaxP - 6) + 6 \times \left(\frac{PBOi - PBMC}{PBMO - PBMC} \right)$$

Esta fórmula reparte 50,55 puntos pero lo hace de forma irregular. Hasta el 2% de bajada reparte 30 puntos, luego reparte los 25 puntos restantes de forma proporcional.

Cuadro 67

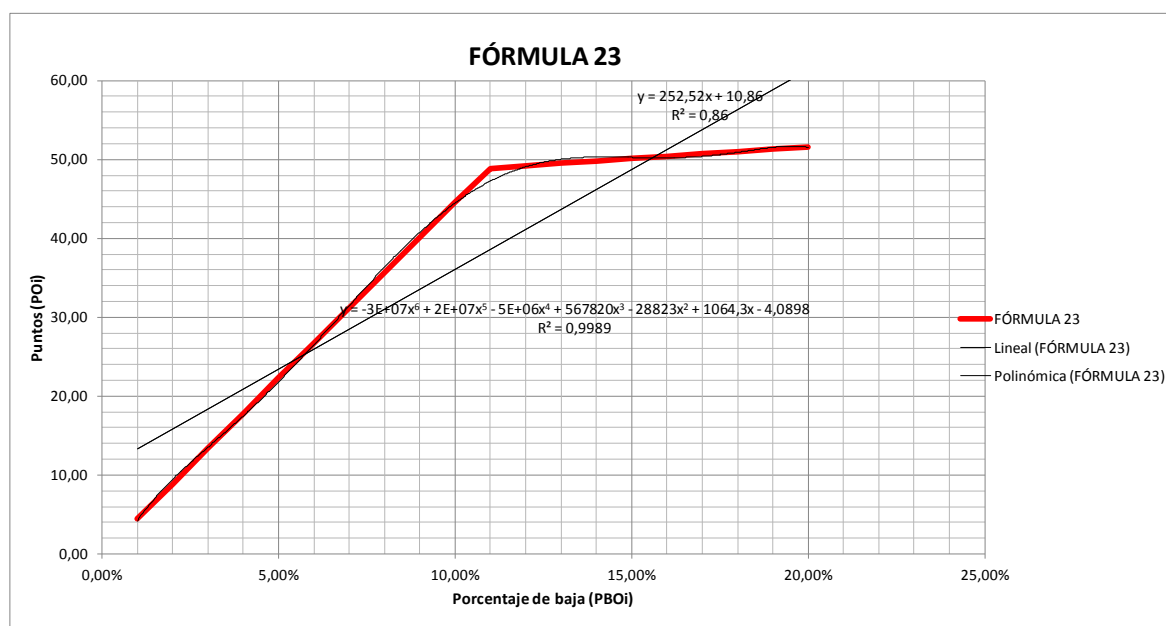
FÓRMULA 23					
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
		MaxP= 55,00			
		Porcentaje de baja media cualificada	11,00%		
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	4,45	4,45
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	8,91	4,45
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	13,36	4,45
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,82	4,45
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	22,27	4,45
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	26,73	4,45
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	31,18	4,45
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	35,64	4,45
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	40,09	4,45
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	44,55	4,45
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	48,89	4,34
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	49,19	0,30
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	49,49	0,30
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	49,79	0,30
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	50,09	0,30
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	50,39	0,30
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	50,69	0,30
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	50,99	0,30
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	51,29	0,30
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	51,59	0,30
Recorrido				47,14	

La opción que resulta ganadora es la K.

Cuadro 68

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	4,45	39,87
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	8,91	39,33
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	13,36	43,95
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	17,82	41,23
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	22,27	57,11
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	26,73	50,81
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	31,18	58,43
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	35,64	49,30
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	40,09	57,17
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	44,55	61,63
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	48,89	77,89
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	49,19	66,61
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	49,49	77,49
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	49,79	67,04
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	50,09	74,59
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	50,39	69,72
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	50,69	68,69
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	50,99	66,99
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	51,29	64,71
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	51,59	58,42

Figura 73



Una variante de esta es la que aparece en una corrección de errores publicada el 31 de enero de 2013. Obsérvese como de antemano se dan 30 sobre 35 puntos y 15 sobre 20 puntos.

HA DE DIR:

"15. CRITERIS D' ADJUDICACIÓ

15.1.- Per valorar les proposicions i la determinació de l'oferta econòmicament més avantatjosa s'atendrà als següents criteris, directament vinculats a l'objecte del contracte:

Sobre nº2: OFERTA ECONOMICA AVALUABLE MITJANÇANT FÓRMULA

(puntuació màx. 55 punts)

a) Fórmula corresponent a la valoració de l'oferta econòmica relativa a la construcció de les obres:

S'assignarà la màxima puntuació (PM = 35 punts) a l'oferta que suposi la baixa mes gran, una vegada excloses l es proposicions que incorren en causes d'exclusió.

Les ofertes tindran una puntuació (Pi) en funció de la seva baixa (Bi), que s'obtindrà aplicant la següent fórmula:

$$\begin{aligned} P_i &= 30 * B_i / B_{mq} & \text{si } B_i < B_{mq} \\ P_i &= 30 + 5 * ((B_i - B_{mq}) / (B_M - B_{mq})) & \text{si } B_i > B_{mq} \end{aligned}$$

O n: B_i Baixa oferta (en%)
 B_{mq} Baixa mitjana qualificada (en%)
 B_M Baixa màxima (en%)

La baixa mitjana qualificada B_{mq} és la baixa mitjana de les ofertes que obtenen més de 16 punts a la puntuació tècnica d'obra.

b) Fórmula corresponent a la valoració de l'oferta econòmica relativa al servei d'explotació:

S'assignarà la màxima puntuació (PM = 20 punts) a l'oferta que suposi la baixa mes gran, una vegada excloses les proposicions que incorren en causes d'exclusió.

1.- OFERTA ECONÒMICA: 20 punts

Mitjançant fórmula:

Les ofertes tindran una puntuació (Pi) en funció de la seva baixa (Bi), que s'obtindrà aplicant la següent fórmula:

$$\begin{aligned} P_i &= 15 * B_i / B_{mq} & \text{si } B_i < B_{mq} \\ P_i &= 15 + 5 * ((B_i - B_{mq}) / (B_M - B_{mq})) & \text{si } B_i > B_{mq} \end{aligned}$$

O n: B_i Baixa oferta (en%)
 B_{mq} Baixa mitjana qualificada (en%)
 B_M Baixa màxima (en%)

-Fórmula 24:

En los pliegos en los que encontramos esta fórmula se reparten 65 puntos en tres tramos:

- Primer tramo, $(0 \leq \text{Baja\%} \leq 5\%)$ 10 puntos por cada 1% de baja porcentual respecto del precio de licitación hasta un máximo de 50 puntos.
- Segundo tramo, $(5 < \text{Baja\%} \leq 10\%)$ 3 puntos por cada 1% de baja porcentual adicional sobre el tramo anterior hasta un máximo de 15 puntos
- Tercer tramo, $(>10\%)$ 0.05556 puntos por cada 1% de baja porcentual adicional que supere el tramo anterior hasta un máximo de 5 puntos

A efectos de hacer comparaciones homogéneas nosotros transformamos estos tramos en $40+10+5=55$.

$$POi = \left[40 \times \left(\frac{B1}{5\%} \right) \right] + \left[10 \times \left(\frac{B2}{5\%} \right) \right] + \left[5 \times \left(\frac{B3}{90\%} \right) \right]$$

En este caso el recorrido es de 42,56 puntos; a la peor oferta se le atribuyen 8 puntos y a la mejor 50,56 puntos. El efecto final es que hasta el 5% de baja se reparten 40 puntos, hasta el 10% se reparten 50 puntos (10 puntos más) y resto de las bajas reparten tan solo 0,56 puntos.

Cuadro 69

FÓRMULA 24		$POi = \left[40 \times \left(\frac{B1}{5\%} \right) \right] + \left[10 \times \left(\frac{B2}{5\%} \right) \right] + \left[5 \times \left(\frac{B3}{90\%} \right) \right]$	
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00	MaxP= 55,00	
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%		
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%		

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	B1 0< B1 ≤10	B2 5%< B2 ≤10	B3 B3>10%	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	1,00%	0,00%	0,00%	8,00	8,00
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	2,00%	0,00%	0,00%	16,00	8,00
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	3,00%	0,00%	0,00%	24,00	8,00
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	4,00%	0,00%	0,00%	32,00	8,00
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	5,00%	0,00%	0,00%	40,00	8,00
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	5,00%	1,00%	0,00%	42,00	2,00
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	5,00%	2,00%	0,00%	44,00	2,00
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	5,00%	3,00%	0,00%	46,00	2,00
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	5,00%	4,00%	0,00%	48,00	2,00
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	5,00%	5,00%	0,00%	50,00	2,00
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	5,00%	5,00%	1,00%	50,06	0,06
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	5,00%	5,00%	2,00%	50,11	0,06
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	5,00%	5,00%	3,00%	50,17	0,06
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	5,00%	5,00%	4,00%	50,22	0,06
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	5,00%	5,00%	5,00%	50,28	0,06
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	5,00%	5,00%	6,00%	50,33	0,06
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	5,00%	5,00%	7,00%	50,39	0,06
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	5,00%	5,00%	8,00%	50,44	0,06
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	5,00%	5,00%	9,00%	50,50	0,06
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00%	5,00%	10,00%	50,56	0,06
Recorrido							42,56	

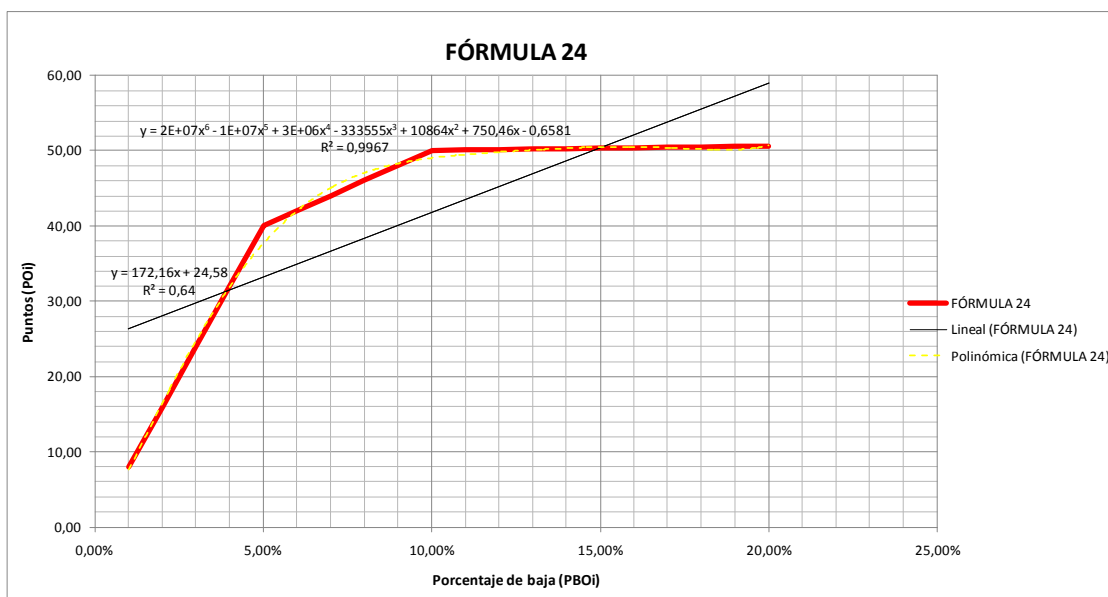
La oferta ganadora ahora es la A, que es la oferta más cara.

Cuadro 70

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	0,01	35,43
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	0,02	30,44
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	0,03	30,61
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	0,04	23,46
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	0,05	34,88
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	0,05	24,13
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	0,05	27,30
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	0,05	13,72
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	0,05	17,13
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	0,05	17,13
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	0,05	29,05
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	0,05	17,47
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	0,05	28,05
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	0,05	17,30
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	0,05	24,55
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	0,05	19,38
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	0,05	18,05
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	0,05	16,05
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	0,05	13,47
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	0,05	6,88

En coherencia con lo señalado, la representación gráfica es la siguiente:

Figura 74



-Fórmula 25:

Se trata de un leasing para el suministro de equipos de microinformática, equipos de impresión, electrónica de red, infraestructura, licencias Microsoft, licencias backup y antivirus, licencias Citrix y componentes de una solución VDI para el Servei de Salut de les Illes Balears y para el nuevo Hospital Can Misses.

Las fórmulas para la valoración de las proposiciones son las siguientes:

La oferta económica se valorará hasta un máximo de 80 puntos de la siguiente forma:

a) Servicios-----4 puntos

Las ofertas para los servicios se puntuarán de la siguiente manera:

$$P_{Ser} = \frac{PB^2}{PO^2} \times 4$$

Donde:

Pser: puntos de la oferta para los servicios que se está valorando

PB: precio de la oferta para los servicios económica

PO: precio de la oferta para los servicios que se está valorando

Todos los resultados se redondearán a cuatro decimales.

b) Tipo de interés anual de aplazamiento-----10,6 puntos

Las ofertas para el tipo de interés anual de aplazamiento se puntuarán de la siguiente manera.

$$P_i = \frac{IB^2}{IO^2} \times 10,6$$

Donde:

Pi: puntos de la oferta para el tipo de interés anual

IB: tipo de interés anual en % de la oferta que presente el tipo de interés más bajo

IO: tipo de interés anual en % de la oferta que se está valorando

Todos los resultados se redondearán a cuatro decimales.

c) Suministros-----65,4 puntos

Se evaluará la oferta presentada para cada artículo. La puntuación máxima de cada artículo se indica en una tabla que figura en los pliegos y cuya parte inicial reproducimos a continuación:

Cuadro 71

			Puntuación máxima (Pmax)
Microinformática	Artic. 1.1	Equipo de sobremesa	13,0000
	Artic. 1.2	Monitor	4,5000
	Artic. 1.3	Teclado tarjeta inteligente	0,1000
	Artic. 1.4	Teclado tarjeta inteligente y banda magnética	0,1000
	Artic. 1.5	Equipo portátil con dock station	1,0000
	Artic. 1.6	Videoprojector LAN - WIFI	0,1000
	Artic. 1.7	Lector de códigos de barra	0,1000
	Artic. 1.8	Lector RFID	0,1000
	Artic. 1.9	Equipo de sobremesa zonas limpias	0,1000
	Artic. 1.10	Equipo de sobremesa estación clínica	0,1000
	Artic. 1.11	Televisor LCD	0,1000

Este apartado c) se valora de la siguiente manera:

Para cada uno de los artículos se dividirán las ofertas en dos grupos:

Cuadro 72

GRUPO	MARGEN ECONÓMICO	FÓRMULA
A	0% < Rebaja respecto al precio de licitación del artículo <= 10%	$Pa_{art_{i,j}} = \left(\frac{PB_{a_{art_{i,j}}}}{PO_{a_{art_{i,j}}}} \right)^2 \times \frac{Pmax_{art_{i,j}}}{2}$ Donde: Pa art.i.j : puntos oferta artículo i.j grupo A PB a art.i.j: Precio de la oferta para el artículo i.j más económica del grupo A PO a art.i.j : Precio de la oferta del grupo A para el artículo i.j que se está evaluando
B	Rebaja respecto al precio licitación del artículo > 10%	$Pb_{art_{i,j}} = \left(\frac{PB_b}{PO_b} \right)^2 \times Pmax_{art_{i,j}}$

GRUPO	MARGEN ECONÓMICO	FÓRMULA
		Donde: Pb art. i,j: puntos oferta artículo i,j grupo B PBb: Precio de la oferta para el artículo i,j más económica del grupo B PO b: Precio de la oferta del grupo para el artículo i,j que se está evaluando

Pues bien, los apartados a) y b), en realidad usan la fórmula 20 que ya hemos analizado y a ella nos remitimos.

$$POi = MaxP \times \left(\frac{MO}{Oi} \right)^2$$

El apartado c) utiliza una fórmula u otra dependiendo de la baja de la oferta a considerar: si dicha baja es igual o inferior al 10% o superior.

- Si $PBOi \leq 10\%$ →
$$POi = \frac{MaxPartículo}{2} \times \left(\frac{MOartículo}{Oi} \right)^2$$

- Por el contrario si $PBOi > 10\%$ →
$$POi = MaxPartículo \times \left(\frac{MOartículo}{Oi} \right)^2$$

A efectos de realizar comparaciones homogéneas al objeto de hacer un análisis comparativo, nosotros utilizaremos como puntos máximos 55.

El recorrido con esta fórmula es de 37,04 puntos que discurren en dos tramos diferentes con un salto a partir del 10% de baja; adviértase también que al peor precio posible (PBL) se le otorgarían 17,60 puntos.

Cuadro 73

FÓRMULA 25- c)					
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%	MaxP= 55,00			
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	17,96	17,96
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	18,33	0,37
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	18,71	0,38
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	19,10	0,39
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	19,50	0,40
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	19,92	0,42
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	20,35	0,43
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	20,79	0,44
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	21,25	0,46
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	21,73	0,47
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	44,44	22,71
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	45,45	1,02
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	46,51	1,05
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	47,59	1,09
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	48,72	1,13
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	49,89	1,17
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	51,10	1,21
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	52,35	1,25
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	53,65	1,30
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	1,35
			Recorrido	37,04	

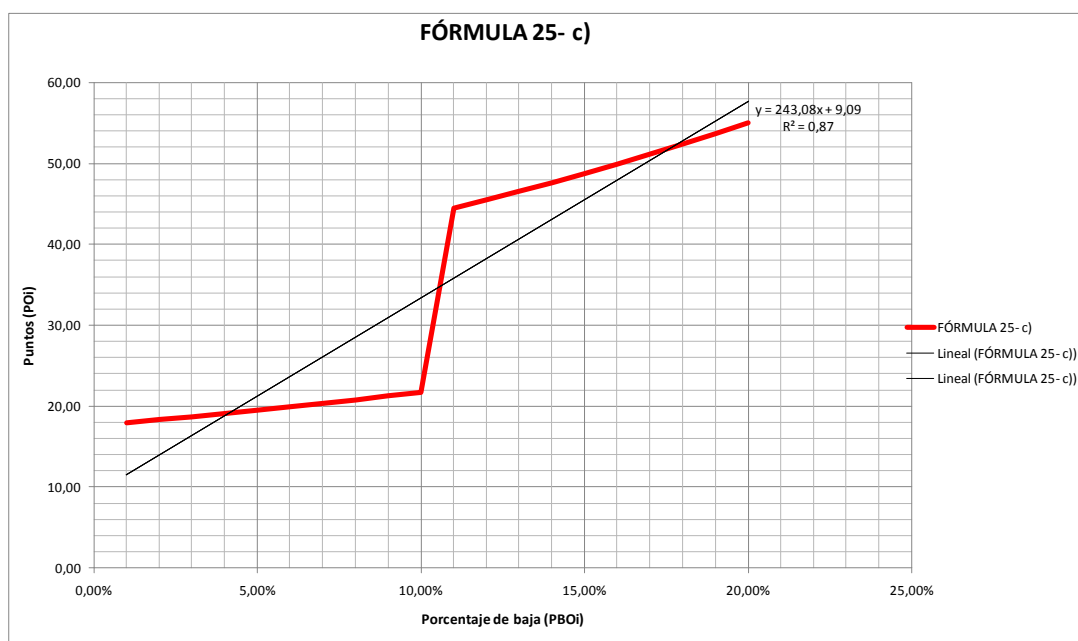
Aquí la oferta ganadora es nuevamente la LI

Cuadro 74

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	17,96	53,37
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	18,33	48,74
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	18,71	49,29
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	19,10	42,51
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	19,50	54,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	19,92	44,00
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	20,35	47,60
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	20,79	34,46
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	21,25	38,34
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	21,73	38,81
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	44,44	73,44
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	45,45	62,87
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	46,51	74,51
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	47,59	64,84
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	48,72	73,22
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	49,89	69,22
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	51,10	69,10
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	52,35	68,35
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	53,65	67,07
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

Y su representación gráfica se muestra en la figura siguiente:

Figura 75



-Fórmula 26:

$$\text{Puntuación económica de la oferta (PE)} = \frac{40 \times \text{Baja de la oferta}}{\text{Baja de la oferta más económica}} + 60$$

11.- CRITERIOS PARA LA ADJUDICACIÓN.

1. Oferta técnica (incluido plazo) X= 40	2. Oferta económica Y= 60
--	---------------------------

II.- OFERTA ECONOMICA DE LA PROPUESTA (Y)

Los valores de X e Y, cuya suma deberá ser siempre igual a 100 ($X + Y = 100$), serán los establecidos en el Cuadro de Características del Pliego.

La puntuación global, PG, relativa a una propuesta cualquiera será la siguiente:

$$PG = \frac{X}{100} PT + \frac{Y}{100} PE$$

Siendo PT la "puntuación técnica" y PE la "puntuación económica".

Esto traducido a nuestro lenguaje podría expresarse de la siguiente manera:

$$POi = MaxP \times \left(\frac{40 \times PBOi}{PBM0} + 60 \right) / 100$$

Como puede observarse, esta fórmula otorga a todas las ofertas el máximo de puntos por 0,60, es decir, en el ejemplo real 36 puntos (tomando 55 puntos máximos, 33 puntos son gratuitos).

El recorrido es en este caso de 20,90 puntos, parte de 34,10 la peor oferta económica hasta alcanzar 55 puntos la mejor oferta.

Cuadro 75

FÓRMULA 26				$POi = \text{MaxPx} \left(\frac{40 \times PBOi}{PBM0} + 60 \right) / 100$		
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00			40+60	Ponderación definitiva	55,00
% Baja Máxima (PBM0)	20,00%					
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%					

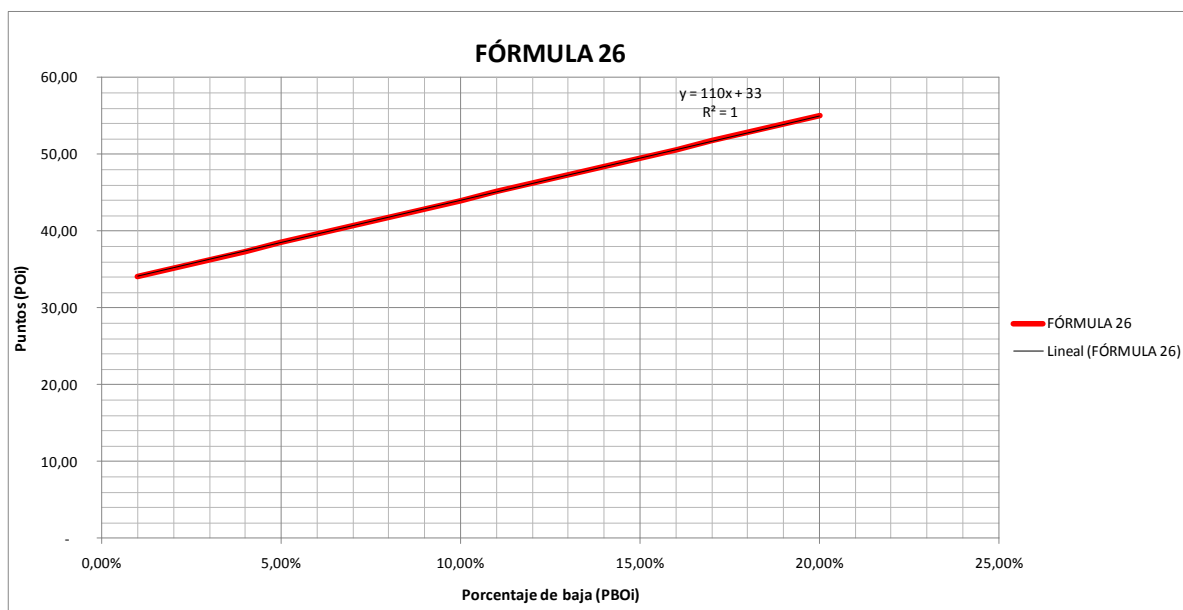
A efectos exclusivos de la presunción de Baja desproporcionada										
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	PBOi-PBMe	n>5	¿BO-BM ≤ σ?	Puntos iniciales (PE)	Puntos (POi)	Puntos según ecuación	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	-9,50%	Cierto	Pr. Temeridad	62,00	34,10	34,10	34,10
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	-8,50%	Cierto	Pr. Temeridad	64,00	35,20	35,20	1,10
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	-7,50%	Cierto	Pr. Temeridad	66,00	36,30	36,30	1,10
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	-6,50%	Cierto	Pr. Temeridad	68,00	37,40	37,40	1,10
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	-5,50%	Cierto	Pr. Temeridad	70,00	38,50	38,50	1,10
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	-4,50%	Cierto	Pr. Temeridad	72,00	39,60	39,60	1,10
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	-3,50%	Cierto	Pr. Temeridad	74,00	40,70	40,70	1,10
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	-2,50%	Cierto	Pr. Temeridad	76,00	41,80	41,80	1,10
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	-1,50%	Cierto	Pr. Temeridad	78,00	42,90	42,90	1,10
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	-0,50%	Cierto	Pr. Temeridad	80,00	44,00	44,00	1,10
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	0,50%	Cierto	Pr. Temeridad	82,00	45,10	45,10	1,10
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	1,50%	Cierto	Pr. Temeridad	84,00	46,20	46,20	1,10
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	2,50%	Cierto	Pr. Temeridad	86,00	47,30	47,30	1,10
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	3,50%	Cierto	-	88,00	48,40	48,40	1,10
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	4,50%	Cierto	-	90,00	49,50	49,50	1,10
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	5,50%	Cierto	-	92,00	50,60	50,60	1,10
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	6,50%	Cierto	-	94,00	51,70	51,70	1,10
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	7,50%	Cierto	-	96,00	52,80	52,80	1,10
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	8,50%	Cierto	-	98,00	53,90	53,90	1,10
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	9,50%	Cierto	-	100,00	55,00	55,00	1,10
Contar=	20	PBMe=	10,50%				Recorrido	20,90	20,90	
		Desv. Típica=σ	3,45%							

La mejor oferta es en este caso la LI, pero con una puntuación muy próxima a las ofertas K y N.

Cuadro 76

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependiente s de juicios de valor	Puntos otros criterios automáticos	Puntos Precio	Oferta económica más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	8,42	34,10	69,52
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	7,42	35,20	65,62
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	3,08	36,30	66,88
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	6,42	37,40	60,82
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	4,83	38,50	73,33
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	2,08	39,60	63,68
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	11,25	40,70	67,95
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	3,67	41,80	55,47
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	3,08	42,90	59,98
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	2,08	44,00	61,08
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	6,00	45,10	74,10
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	5,42	46,20	63,62
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	3,00	47,30	75,30
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	2,25	48,40	65,65
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	4,50	49,50	74,00
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	9,33	50,60	69,93
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	10,00	51,70	69,70
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	1,00	52,80	68,80
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	0,42	53,90	67,32
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	1,83	55,00	61,83

Figura 76



-Fórmula 27:

Esta fórmula distingue los casos en los que el número de licitadores (N) es igual o inferior a 5 o superior.

- Si $N \geq 5$

$$P_{ei} = \frac{PMe}{BMe} \cdot \sqrt{2 \cdot BMe \cdot Bei - Bei^2}$$

- Si $N < 5$

$$P_{ei} = PMe \cdot \sqrt{1 - \frac{(Bei - BMe)^2}{A^2}} \quad \text{Essent A,} \\ A = BMe \cdot \left(1 + \frac{1}{N}\right)$$

Esto en nuestro lenguaje se podría expresar como:

- Si $N \leq 5 \rightarrow$
$$POi = \left(\frac{MaxP}{BMO}\right) \times \sqrt{(2 \times BMO \times BOi) - BOi^2}$$
- Y si $N > 5 \rightarrow$
$$POi = MaxP \times \sqrt{1 - \frac{(PBOi - PBMO)^2}{\left(PBMO \times \left(1 + \frac{1}{N}\right)\right)^2}}$$

El recorrido ahora es de 37,83 puntos. Con umbrales de saciedad evidentes. Hasta 12% de baja reparte más de 50 puntos y a partir de ahí el resto, como se puede apreciar observando la evolución gráfica en la figura siguiente.

Cuadro 77

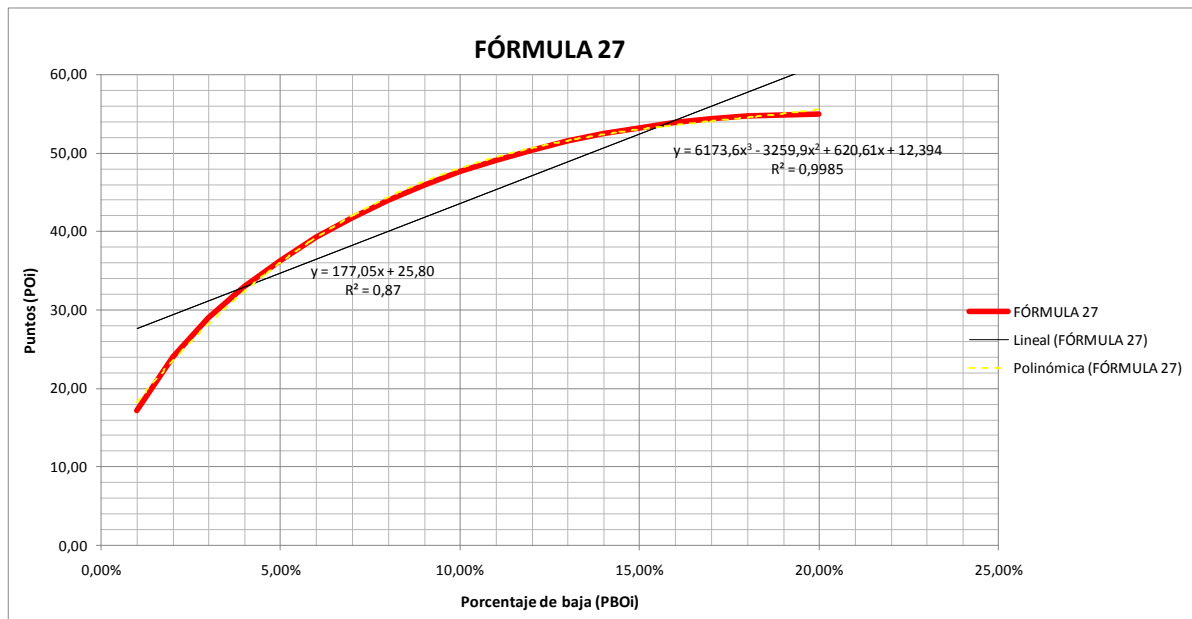
FÓRMULA 27					
Precio base de licitación sin IVA (PBL)	1.000.000,00				
% Baja Máxima (PBMO)	20,00%				
% Baja Mínima (PBPO)	1,00%				
				MaxP= 55,00	
LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos (POi)	Diferencia marginal
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	17,17	17,17
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,97	6,80
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	28,97	5,00
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	33,00	4,03
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	36,38	3,38
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	39,28	2,90
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	41,80	2,52
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	44,00	2,20
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	45,93	1,93
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	47,63	1,70
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	49,12	1,49
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	50,41	1,29
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	51,52	1,11
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	52,47	0,95
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	53,25	0,79
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	53,89	0,64
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	54,38	0,49
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	54,72	0,35
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	54,93	0,21
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	0,07
				Recorrido	37,83

La oferta ganadora es nuevamente la LI.

Cuadro 78

LICITADORES	OFERTAS (Oi)	Bajas (BOi)	% de Baja	Puntos dependientes de juicios de valor	Puntos Precio	Oferta económicamente más ventajosa
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	27,00	17,17	52,59
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	23,00	23,97	54,39
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	27,50	28,97	59,56
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	17,00	33,00	56,42
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	30,00	36,38	71,21
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	22,00	39,28	63,36
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	16,00	41,80	69,05
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	10,00	44,00	57,67
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	14,00	45,93	63,02
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	15,00	47,63	64,71
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	23,00	49,12	78,12
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	12,00	50,41	67,82
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	25,00	51,52	79,52
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	15,00	52,47	69,72
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	20,00	53,25	77,75
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	10,00	53,89	73,22
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	8,00	54,38	72,38
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	15,00	54,72	70,72
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	13,00	54,93	68,35
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	5,00	55,00	61,83

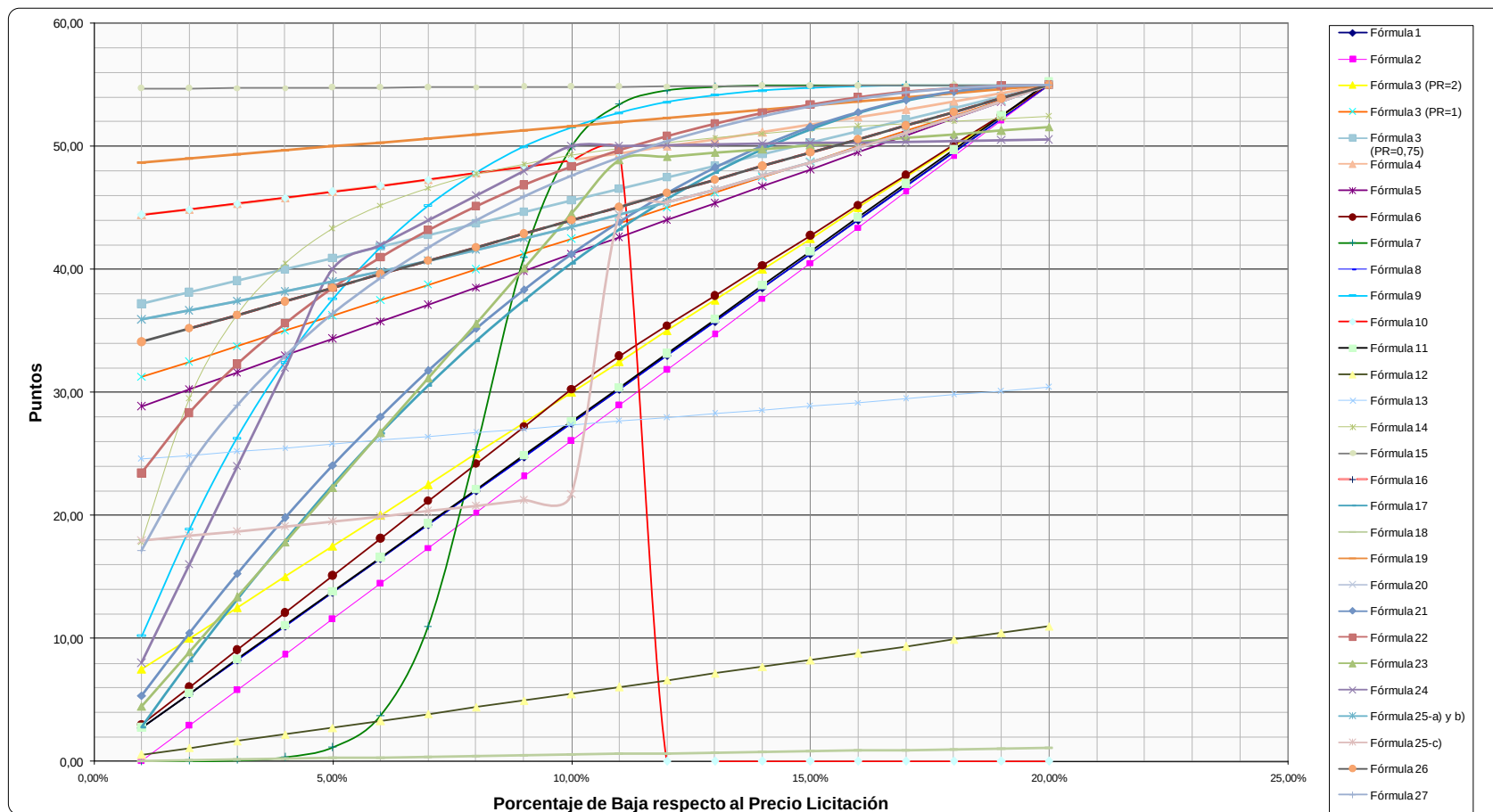
Figura 77



				FÓRMULA																													
LICITADORES	Precio ofertado	Importe de la baja	% de BAJA	Nº 1	Nº 2	Nº 3- (PR=2)	Nº 3- (PR=1)	Nº 3- (PR=0,75)	Nº 4	Nº 5	Nº 6	Nº 7	Nº 8	Nº 9	Nº 10	Nº 11	Nº 12	Nº 13	Nº 14	Nº 15	Nº 16	Nº 17	Nº 18	Nº 19	Nº 20	Nº 21	Nº 22	Nº 23	Nº 24	Nº 25- a) y b)	Nº 25- c)	Nº 26	Nº 27
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00	55,00		55,28	11,00	30,42	52,43	55,00	55,00	55,00	1,10	55,00	55,00	55,00	55,00	51,59	50,56	55,00	55,00	55,00	55,00
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	52,25	52,11	52,50	53,75	54,06	54,32	53,63	52,55	55,00	52,25	55,00		52,51	10,45	30,11	52,26	54,99	53,90	54,86	1,05	54,67	53,65	54,86	54,94	51,29	50,50	53,65	53,65	53,90	54,93
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	49,50	49,21	50,00	52,50	53,13	53,66	52,25	50,11	55,00	49,50	54,99		49,75	9,90	29,80	52,08	54,97	52,80	54,42	0,99	54,33	52,35	54,45	54,75	50,99	50,44	52,35	52,35	52,80	54,72
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	46,75	46,32	47,50	51,25	52,19	53,01	50,88	47,66	55,00	46,75	54,97		46,98	9,35	29,50	51,87	54,96	51,70	53,70	0,94	54,00	51,10	53,76	54,44	50,69	50,39	51,10	51,10	51,70	54,38
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	44,00	43,42	45,50	50,00	51,25	52,38	49,50	45,21	55,00	44,00	54,91		44,22	8,80	29,19	51,64	54,94	50,60	52,69	0,88	53,67	49,89	52,80	53,99	50,39	50,33	49,89	49,89	50,60	53,89
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	41,25	40,53	42,50	48,75	50,31	51,76	48,13	42,76	54,99	41,25	54,79		41,46	8,25	28,88	51,37	54,93	49,50	51,38	0,83	53,33	48,72	51,56	53,42	50,09	50,28	48,72	48,72	49,50	53,25
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	38,50	37,63	40,00	47,50	49,38	51,16	46,75	40,32	54,96	38,50	54,55		38,69	7,70	28,58	51,07	54,91	48,40	49,79	0,77	53,00	47,59	50,05	52,71	49,79	50,22	47,59	47,59	48,40	52,47
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	35,75	34,74	37,50	46,25	48,44	50,57	45,38	37,87	54,86	35,75	54,17		35,93	7,15	28,27	50,72	54,90	47,30	47,91	0,72	52,67	46,51	48,26	51,85	49,49	50,17	46,51	46,51	47,30	51,52
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	33,00	31,84	35,00	45,00	47,50	50,00	44,00	35,42	54,53	33,00	53,59		33,17	6,60	27,96	50,32	54,88	46,20	45,74	0,66	52,33	45,45	46,20	50,85	49,19	50,11	45,45	45,45	46,20	50,41
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	30,25	28,95	32,50	43,75	46,56	49,44	42,63	32,97	53,43	30,25	52,74	49,44	30,40	6,05	27,65	49,84	54,87	45,10	43,28	0,61	52,00	44,44	43,86	49,69	48,89	50,06	44,44	44,44	45,10	49,12
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	27,50	26,05	30,00	42,50	45,63	48,89	41,25	30,24	49,99	27,50	51,56	48,89	27,64	5,50	27,35	49,27	54,85	44,00	40,54	0,55	51,67	43,46	41,25	48,36	44,55	50,00	43,46	21,73	44,00	47,63
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	24,75	23,16	27,00	41,25	44,69	48,35	39,88	27,21	40,95	24,75	49,97	48,35	24,87	4,95	27,04	48,58	54,84	42,90	37,50	0,50	51,33	42,51	38,26	46,85	40,09	48,00	42,51	21,25	42,90	45,93
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	22,00	20,26	25,00	40,00	43,75	47,83	38,50	24,19	25,30	22,00	47,87	47,83	22,11	4,40	26,73	47,73	54,82	41,80	34,17	0,44	51,00	41,59	35,20	45,14	35,64	46,00	41,59	20,79	41,40	44,00
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	19,25	17,37	22,50	38,75	42,81	47,31	37,13	21,17	10,97	19,25	45,18	47,31	19,35	3,85	26,42	46,64	54,81	40,70	30,56	0,39	50,67	40,70	31,76	43,19	31,18	44,00	40,70	20,35	40,70	41,80
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	16,50	14,47	20,00	37,50	41,88	46,81	35,75	18,14	3,73	16,50	41,79	46,81	16,58	3,30	26,12	45,22	54,79	39,60	26,65	0,33	50,33	39,84	28,05	40,09	26,73	42,00	39,84	19,92	39,60	39,28
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	13,75	11,58	17,50	36,25	40,94	46,32	34,38	15,12	1,15	13,75	37,60	46,32	13,82	2,75	25,81	43,29	54,78	38,50	22,46	0,28	50,00	39,00	24,06	38,49	22,27	40,00	39,00	19,50	38,50	36,38
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	11,00	8,68	15,00	35,00	40,00	45,83	33,00	12,09	0,34	11,00	32,47	45,83	11,06	2,20	25,50	40,53	54,76	37,40	17,97	0,22	49,67	38,19	19,80	35,62	17,82	32,00	38,19	19,10	37,40	33,00
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	8,25	5,79	12,50	33,75	39,06	45,36	31,63	9,07	0,10	8,25	26,29	45,36	8,29	1,65	25,20	36,34	54,75	36,30	13,20	0,17	49,33	37,41	15,26	32,29	13,36	24,00	37,41	18,71	36,30	28,97
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	5,50	2,89	10,00	32,50	38,13	44,90	30,25	6,05	0,03	5,50	18,91	44,90	5,53	1,10	24,89	29,51	54,73	35,20	8,14	0,11	49,00	36,65	10,45	28,33	8,91	16,00	36,65	18,33	35,20	23,97
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	2,75	0,00	7,50	31,25	37,19	44,44	28,88	3,02	0,01	2,75	10,20	44,44	2,76	0,55	24,58	17,81	54,72	34,10	2,18	0,06	48,67	35,91	5,36	23,43	4,45	8,00	35,91	17,96	34,10	17,17
RECORRIDO	190.000,00	190.000,00	0,19	52,25	55,00	47,50	23,75	17,81	10,56	26,13	51,98	54,99	52,25	44,80	4,99	52,51	10,45	5,84	34,62	0,28	20,90	52,22	1,05	6,33	19,09	49,64	31,57	47,14	42,56	19,09	37,04	20,90	37,83

Del que se deriva la siguiente representación comparativa conjunta:

Figura 78



- Resultados definitivos con todos los criterios

Cuadro 80

			FÓRMULA																																
LICITADORES	Precio ofertado	Importe de la baja	% de BAJA	Nº 1	Nº 2	Nº 3- (PR=2)	Nº 3- (PR=1)	Nº 3- (PR=0,75)	Nº 4	Nº 5	Nº 6	Nº 7	Nº 8	Nº 9	Nº 10	Nº 11	Nº 12	Nº 13	Nº 14	Nº 15	Nº 16	Nº 17	Nº 18	Nº 19	Nº 20	Nº 21	Nº 22	Nº 23	Nº 24	Nº 25- a) y b)	Nº 25- c)	Nº 26	Nº 27	Contar verde	Contar rojo
A	990.000,00	10.000,00	1,00%	38,17	35,42	42,92	66,67	72,60	79,86	64,29	38,44	35,43	38,17	45,62	44,44	38,18	35,97	60,00	53,23	90,13	69,52	38,20	35,47	84,08	71,33	40,78	58,84	39,87	35,43	71,33	53,37	69,52	52,59	3	6
B	980.000,00	20.000,00	2,00%	35,92	33,31	40,42	62,92	68,54	75,31	60,67	36,47	30,45	35,92	49,33	44,90	35,94	31,52	55,30	59,92	85,15	65,62	38,55	30,53	79,42	67,07	40,87	58,75	39,33	30,44	67,07	48,74	65,62	54,39	0	2
C	970.000,00	30.000,00	3,00%	38,83	36,37	43,08	64,33	69,65	75,94	62,21	39,65	30,68	38,83	56,87	45,36	38,87	32,23	55,78	66,93	85,33	66,88	43,78	30,75	79,92	67,99	45,85	62,87	43,95	30,61	67,99	49,29	66,88	59,56	0	0
D	960.000,00	40.000,00	4,00%	34,42	32,10	38,42	58,42	63,42	69,25	56,42	35,51	23,76	34,42	55,89	45,83	34,47	25,62	48,92	63,95	78,18	60,82	41,39	23,64	73,08	61,61	43,22	59,04	41,23	23,46	61,61	42,51	60,82	56,42	0	7
E	950.000,00	50.000,00	5,00%	48,58	46,41	52,33	71,08	75,77	81,15	69,21	49,95	35,98	48,58	72,43	46,32	48,65	37,58	60,64	68,12	89,61	73,33	57,29	35,11	84,83	73,84	58,90	73,33	57,31	34,88	73,84	54,33	73,33	71,21	4	0
F	940.000,00	60.000,00	6,00%	40,58	38,56	44,08	61,58	65,96	70,89	59,83	42,22	27,82	40,58	66,85	46,81	40,67	27,38	50,20	69,30	78,87	63,68	50,73	24,41	74,42	63,92	52,13	65,08	50,81	24,13	63,92	44,00	63,68	63,36	0	0
G	930.000,00	70.000,00	7,00%	46,50	44,62	49,75	66,00	70,06	74,56	64,38	48,42	38,22	46,50	72,43	47,31	46,60	31,10	53,67	73,89	82,06	67,95	57,81	27,64	77,92	67,95	59,01	70,44	58,43	27,30	67,95	47,60	67,95	69,05	0	0
H	920.000,00	80.000,00	8,00%	35,67	33,93	38,67	53,67	57,42	61,49	52,17	37,86	38,97	35,67	61,54	47,83	35,78	18,07	40,40	61,39	68,49	55,47	47,84	14,11	64,67	55,25	48,87	58,80	49,90	13,72	55,25	34,46	55,47	57,67	0	9
I	910.000,00	90.000,00	9,00%	41,83	40,24	44,58	58,33	61,77	65,43	56,96	44,29	58,04	41,83	67,05	48,35	41,96	22,03	44,12	65,67	71,92	59,58	54,58	17,58	68,42	59,59	55,45	63,93	57,17	17,12	59,59	38,34	59,48	63,02	0	0
J	900.000,00	100.000,00	10,00%	44,58	43,14	47,08	59,58	62,71	65,97	58,33	47,32	67,07	44,58	68,65	48,89	44,72	22,58	44,43	66,36	71,93	61,08	57,62	17,63	68,75	60,54	58,33	65,45	61,63	17,13	60,54	38,81	61,08	64,71	0	0
K	890.000,00	110.000,00	11,00%	59,25	57,95	61,50	72,75	75,56	78,44	71,63	61,97	82,43	59,25	81,74	49,44	59,40	35,05	56,65	78,84	83,87	74,10	72,28	29,61	81,00	73,44	72,86	78,69	77,89	29,05	73,44	73,44	74,10	78,12	3	0
L	880.000,00	120.000,00	12,00%	50,42	49,26	52,42	62,42	64,92	67,42	61,42	52,84	71,95	50,42	71,01		50,58	24,02	45,38	67,73	72,30	63,62	63,16	18,08	69,75	62,87	63,62	68,27	76,61	17,47	62,87	63,62	67,82	0	0	
LI	870.000,00	130.000,00	13,00%	63,75	62,74	65,50	74,25	76,44	78,57	73,38	65,87	82,86	63,75	82,17		63,93	35,15	56,27	78,72	82,90	75,30	75,91	28,72	80,67	74,51	76,26	79,85	77,49	28,05	74,51	74,51	75,30	79,52	14	0
M	860.000,00	140.000,00	14,00%	55,75	54,88	57,25	64,75	66,63	68,41	64,00	57,57	72,21	55,75	71,80		55,94	24,95	45,83	68,32	72,16	65,65	67,04	18,02	70,25	64,84	67,30	69,96	67,04	17,30	64,84	64,84	65,65	69,72	0	0
N	850.000,00	150.000,00	15,00%	65,75	65,03	67,00	73,25	74,81	76,26	72,63	67,56	79,49	65,75	79,29		65,96	32,75	53,38	75,87	79,43	75,88	25,33	77,83	73,22	76,06	77,92	74,59	24,55	73,22	73,22	74,00	77,75	5	0	
Ñ	840.000,00	160.000,00	16,00%	63,33	62,75	64,33	69,33	70,58	71,71	68,83	64,54	74,33	63,33	74,25		63,55	28,13	48,52	70,97	74,27	69,93	72,02	20,21	73,00	69,22	72,13	73,33	69,72	19,38	69,22	69,22	69,93	73,22	0	0
O	830.000,00	170.000,00	17,00%	64,75	64,32	65,50	69,25	70,19	71,01	68,88	65,66	73,00	64,75	72,97		64,98	27,35	47,50	69,87	72,96	69,70	71,70	18,94	72,00	69,10	71,76	72,44	68,69	18,05	69,10	69,10	69,70	72,38	0	0
P	820.000,00	180.000,00	18,00%	65,50	65,21	66,00	68,50	69,13	69,68	68,25	66,11	71,00	65,50	70,99		65,75	25,90	45,80	68,08	70,97	68,80	70,42	16,99	70,33	68,35	70,45	70,75	66,99	16,05	68,35	68,35	68,80	70,72	0	0
Q	810.000,00	190.000,00	19,00%	65,67	65,52	65,92	67,17	67,48	67,74	67,04	65,97	68,42	65,67	68,42		65,93	23,87	43,53	65,68	68,40	67,32	68,27	14,46	68,08	67,07	68,28	68,35	64,71	13,47	67,07	67,07	67,32	68,35	1	0
R	800.000,00	200.000,00	20,00%	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83	61,83		62,11	17,83	37,25	59,27	61,83	61,83	61,83	7,93	61,83	61,83	61,83	61,83	58,42	6,88	61,83	61,83	61,83	61,83	0	6
RECORRIDO	190.000,00	190.000,00	0,19	31,33	33,42	28,58	20,58	19,02	19,66	21,21	31,75	59,11	31,33	36,56	4,99	41,19	19,75	23,39	25,61	28,30	19,83	37,71	27,54	23,00	19,25	35,48	21,11	38,56	28,54	19,25	40,04	19,83	26,93		

A la vista de esta comparación se hace evidente la necesidad de introducir mayor transparencia, racionalización y homogeneización en el empleo de los criterios de adjudicación.

Por otra parte, como muy pocas fórmulas (en los casos estudiados solamente la fórmula 2) otorgan la totalidad de la puntuación que los pliegos dicen otorgar, nos planteamos: ¿cómo se va a interpretar el mandato de que los criterios automáticos superen a los criterios dependientes de juicios de valor para que no tenga que intervenir el comité de expertos previsto en el art. 150.2 TRLCSP? ¿Será con la puntuación nominal -aparente- o real?

Sobre este particular, la muy activa y atinada Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su Informe 16/2013, de 26 de junio, ha señalado que: “Respecto a la asignación de la mayor puntuación a la mejor oferta técnica, ni la normativa europea o nacional, ni dictámenes, informes o recomendaciones de órganos consultivos o fiscalizadores se pronuncian al respecto, a diferencia del criterio precio, en el que se coincide en la necesidad de otorgar a la oferta con mejor precio la mayor puntuación y asignar cero puntos a la oferta que coincide con el presupuesto de licitación. En este sentido, cabe citar el Informe 4/11, de 28 de octubre de 2011, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal.

Más recientemente, en cambio, en el informe 6/2014, la misma Junta Consultiva de Aragón, ha señalado que: “En cualquier caso, y con la misma finalidad de evitar una distorsión de los criterios de ponderación, podrían resultar igualmente convenientes fórmulas proporcionales lineales que tomen como referente de la pendiente de la recta un mismo parámetro, **sin necesidad de agotar toda la puntuación de la ponderación**”.

B.5.4.- postura mantenida por el tribunal de cuentas sobre los criterios de adjudicación y su valoración

El Tribunal de Cuentas, en el informe número 760, aprobado por el Pleno de 26 de abril de 2007, relativo a la fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social durante los ejercicios 2004 y 2005, ha sostenido que algunas de las fórmulas empleadas para la valoración del precio no garantizan que la oferta seleccionada fuera en todos los contratos la más ventajosa.

En efecto, algunas fórmulas aplicadas para valorar el criterio económico, así como los problemas que ocasionaban se indican a continuación:

“a) Fórmulas que puntuaban mejor a las ofertas que se aproximaran más a la media aritmética de todas las ofertas presentadas. Estas fórmulas resultaban antieconómicas al no puntuar mejor a la oferta más económica sino a la que se aproximara más a la media.

b) Fórmulas que valoraban el criterio del precio en función de la proporción existente entre las bajas económicas de todas las ofertas presentadas. Este Tribunal ha comprobado que la aplicación de este

tipo de fórmulas de valoración del criterio económico, puede dar lugar a resultados desproporcionados, de forma que diferencias mínimas en las bajas de las ofertas pueden producir grandes diferencias en las puntuaciones y, por lo tanto, no permiten una adecuada ponderación con los demás criterios de adjudicación, ya que pueden distorsionar la importancia del precio respecto del conjunto de los criterios.

c) Fórmulas consistentes en aplicar grupos de puntuaciones o porcentajes fijos (por ejemplo, una puntuación para el mejor, otra para el mediano y otra para el peor), pero sin establecer proporción alguna entre los distintos tramos fijados. Como en el caso anterior (b), la aplicación de estas fórmulas puede dar lugar a resultados absurdos, en cuanto que una mínima diferencia en la baja económica de las ofertas (aunque fuera de sólo un euro), permite obtener una gran diferencia en la puntuación, por lo que tampoco este método proporciona una adecuada ponderación del precio con los demás criterios de adjudicación.

d) Finalmente debe señalarse la falta de coherencia en los concursos entre la ponderación otorgada al criterio del precio y la mayor valoración que, de facto, se otorgaba a las mejoras valorables económicamente, lo que además de ser contrario a los principios de eficiencia y economía, incumplió lo dispuesto en el artículo 86 del TRLCAP, que exige la determinación de los criterios de adjudicación con una concreta ponderación y en orden decreciente de importancia.

Efectivamente, los pliegos configuraron el precio como el criterio de mayor ponderación o de mayor importancia relativa, pero fue más valorada una mejora cuantificable económicamente que una baja equivalente (al importe de la mejora) en el precio, contrariamente a lo establecido en el pliego.”

En el mismo informe citado se hacen las siguientes recomendaciones que, aunque dirigidas a las Entidades Gestoras y a la Tesorería General de la Seguridad Social, son de aplicación general:

- Incluir criterios de adjudicación definidos y homogéneos para contratos de similares o idénticas características.
- Necesidad de motivar suficientemente en el expediente la elección, la ponderación y las fórmulas o métodos concretos de valoración de los criterios de adjudicación debe hacerse en función de las particularidades de cada contrato; todo ello como garantía de la publicidad, transparencia y objetividad que debe presidir la contratación pública, posibilitando un mayor grado de control jurisdiccional y evitando una excesiva discrecionalidad e incluso actuaciones arbitrarias, absolutamente prohibidas.
- La valoración de las proposiciones técnicas debe hacerse con carácter previo a la apertura de las ofertas económicas (ambas, eso sí, en sesión pública) con objeto de favorecer la

mayor transparencia del procedimiento, puesto que los componentes de la mesa de Contratación realizarían primero la valoración técnica sin tener conocimiento de las ofertas económicas que se realicen, lo que evitaría la posibilidad de condicionar la puntuación técnica, de forma que fuera más o menos favorable a una proposición económica u otra (en función de la información de la que ya podría disponer la mesa), con objeto de determinar indebidamente el resultado de la adjudicación en favor de uno u otro licitador.

- El criterio precio, sin ser evidentemente el único factor a considerar, debería ser configurado como un criterio de adjudicación relevante en la mayor parte de las contrataciones que se realicen mediante concurso. Su carácter objetivo (matemático), otorga al procedimiento de contratación un alto grado de transparencia y de imparcialidad en el específico proceso de selección de los licitadores, por lo que la decisión de su total exclusión o la de otorgarle únicamente una mínima repercusión como criterio de adjudicación en un concurso, debería ser excepcional y encontrarse suficientemente justificada por el órgano de contratación.
- En cuanto a la cuestión relativa a cuál debería ser la ponderación adecuada a atribuir al factor precio, a juicio de este Tribunal, se trata de una cuestión que deberá ser analizada y justificada por el órgano de contratación en función de las características y particularidades propias de cada tipo de contrato. En cualquier caso resultaría razonable que, en aquellos contratos celebrados que tuviesen similar objeto, la ponderación otorgada al factor precio fuera más homogénea.
- Se deberían revisar en profundidad las fórmulas que vienen siendo utilizadas para la valoración del criterio económico y sustituir aquéllas que, con su aplicación, pudieran distorsionar o, cuando menos, minimizar la ponderación ya atribuida en los propios pliegos del contrato al factor precio. En este sentido, parecen más adecuadas, a juicio de este Tribunal, aquellas fórmulas de valoración del criterio económico que atienden principalmente al precio de licitación, que es un precio fijado por la propia Administración y que debe ser adecuado al mercado (artículo 14 del TRLCAP hoy art. 87.1 TRLCSP).
- Asimismo debería renunciarse al establecimiento de umbrales de saciedad en la valoración del criterio económico, puesto que a través de ellos se está penalizando a las ofertas más baratas de tal modo que, por debajo de ese determinado límite o umbral, aunque bajen el precio ofertado a la Administración, no obtienen una mayor puntuación. Esta actuación supone renunciar a priori y de forma automática a la obtención de una posible mayor baja o economía en el contrato, al tiempo que no permite formular alegaciones por parte de los contratistas en justificación de su oferta, a pesar de que, con carácter

previo, ya han acreditado convenientemente su solvencia para la ejecución del contrato. Cabe añadir finalmente, que si con este tipo de límites los órganos de contratación pretenden excluir posibles proposiciones anormalmente bajas, que pudieran poner en peligro la posterior ejecución correcta del contrato, a juicio de este Tribunal, el medio adecuado para lograrlo debe ser la regulación expresa en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la baja temeraria, garantizando asimismo el otorgamiento del trámite de audiencia al contratista (artículos 86 y 83.3 del TRLCAP, hoy art. 152 TRLCSP). En este sentido parece conveniente, igualmente a juicio del Tribunal, homogeneizar también en la medida de lo posible el uso y la regulación de la baja temeraria.

- En aras de la mayor transparencia y objetividad del procedimiento de contratación, se debería concretar en los PCAP de manera suficiente y en la medida de lo posible, el contenido y el método de valoración del criterio técnico, más aún teniendo en cuenta que se trata del criterio que, por su propia naturaleza, reviste una mayor subjetividad; de esta forma se evitaría la existencia de un excesivo grado de discrecionalidad en la valoración posterior a realizar por la mesa de Contratación. Asimismo, debe quedar constancia suficiente de la justificación de la valoración otorgada a este criterio técnico de adjudicación, como garantía de que la resolución del órgano de contratación es adecuada.
- Los órganos de contratación deberían concretar en lo posible, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, tanto el contenido de las mejoras que se vayan a valorar, como el método concreto de valoración o de distribución de puntos de cada una de ellas, teniendo en cuenta, en todo caso, las características específicas del contrato de que se trate. Efectivamente, el acceso previo a esta información resulta necesario para los licitadores, que sólo de esta forma podrán conocer, en igualdad de condiciones, cuáles serán las mejoras posibles que les conviene ofertar (en lugar de cualesquiera otras no previstas inicialmente en el pliego y que, discrecionalmente, pueda decidir apreciar con posterioridad la mesa), así como qué mejoras ofrecidas serán las más valoradas por el órgano de contratación, otorgando con ello la necesaria transparencia y objetividad al proceso.
- Por último, como recomendación que viene siendo reiteradamente señalada por este Tribunal de Cuentas en anteriores informes de fiscalización sobre contratación, cabe señalar una vez más que no se deberían utilizar como criterios de adjudicación factores determinantes, en realidad, de la solvencia técnica de los licitadores. Así, se deberían utilizar como criterios de adjudicación únicamente aquellos factores o

elementos relacionados con las características de la prestación o con sus condiciones de ejecución, que además comporten una ventaja económica y que hayan sido suficientemente especificados, en cuanto a su contenido y valoración, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Por ser muy ilustrativo, permítasenos reseñar el informe 898 del El Tribunal de Cuentas, aprobado por Pleno en su sesión de 30 de junio de 2011, sobre el Instituto de la Mujer (pág. 104):

“Este Tribunal ha podido constatar, en los pliegos de algunos los contratos analizados, la inclusión de diferentes cláusulas dirigidas a cumplir los fines sociales propios del Instituto. En la totalidad de los casos, las cláusulas introducidas tuvieron la funcionalidad propia de los criterios de adjudicación, es decir, se insertaron en el procedimiento de adjudicación como uno más entre los criterios establecidos para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

- Tener en plantilla un número de trabajadoras igual o superior al 75%.
- Medidas adoptadas en la política de personal de la empresa dirigidas a promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
- Hallarse en posesión de marcas o distintivos de excelencia en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, acreditado documentalmente mediante las marcas o distintivos de excelencia existentes en la actualidad.
- Tener elaborados planes o adoptadas medidas de igualdad entre mujeres y hombres dentro de la organización de la empresa. Este criterio debe ser acreditado documentalmente mediante el propio Plan, Convenio Colectivo, pacto o cualquier tipo de Acuerdo o Reconocimiento de condiciones otorgadas por la empresa a favor de las trabajadoras/es.

El último de los criterios citados ha sido el más ampliamente utilizado por el INMUJER, atribuyendo habitualmente a su posesión por las empresas licitadoras un punto sobre un máximo de diez posibles para la totalidad de los criterios. Debe advertirse, además, que muy pocas empresas se hicieron acreedoras a la valoración atribuida a ese criterio y que, en ningún caso, la puntuación de este criterio resultó decisiva en la adjudicación.

A la vista de las consideraciones previas, puede afirmarse que ninguno de los criterios antedichos es susceptible de ser utilizado como criterio de adjudicación, puesto que todos ellos se refieren a características subjetivas de las empresas, que deben ser preexistentes a la ejecución del contrato y a la propia adjudicación. Por el contrario, ninguno de esos criterios afecta a la prestación objeto del contrato, por lo que no son aptos para la evaluación de las cualidades intrínsecas de la prestación y, en definitiva, la aplicación de los citados criterios no resulta válida para determinar cuál sea la oferta más ventajosa económicamente”.

En el BOE de 9 de marzo de 2015 aparecen dos resoluciones de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en las que, con motivo de

las recomendaciones incluidas en dos informes de fiscalización del Tribunal de Cuentas, se insta la realización de determinadas actuaciones, entre otras, en materia de contratación pública.

La Resolución de 25 de noviembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre las actuaciones realizadas por los Ayuntamientos con cargo al Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, acuerda instar a que "en la valoración de los precios de las ofertas deberían primarse las mayores bajas, sin perjuicio de valorar, además, otros aspectos de las ofertas distintos del precio; en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se establezcan los criterios de adjudicación con claridad y precisión y especifiquen los métodos o formas de valoración de los mismos y los criterios de baremación; se acredite adecuadamente la necesidad pública de las inversiones; los informes técnicos y de valoración de las ofertas de los licitadores sean lo suficientemente explicativos para poder apreciar la corrección de las puntuaciones otorgadas y exista un mayor rigor en la tramitación de las fases de preparación y adjudicación de los contratos, a fin de evitar la proliferación de modificaciones en los mismos derivada de deficiencias en dichas fases o de causas que no responden a las previstas legalmente". En este sentido, insta "a las Entidades Locales, con carácter específico, en garantía del estricto cumplimiento de la regulación vigente en materia de contratación pública a: especificar adecuadamente, especialmente en los contratos de obra, la forma o el método de valoración de la totalidad de los criterios de adjudicación; valorar señaladamente el precio, entre los criterios de adjudicación, a fin de asegurar de evitar consecuencias gravosas para las haciendas locales; prever, con carácter sistemático, la introducción en los expedientes de inversión de la valoración de las mejoras ofertadas por los licitadores; limitar muy estrictamente el recurso a la modificación de los contratos a fin de evitar las modificaciones irregulares. Y, en todo caso, en el supuesto de procederse a una modificación, garantizar el que su importe se destine a las finalidades previstas; y garantizar adecuadamente, sirviéndose de los instrumentos legales disponibles, el cumplimiento de los plazos de ejecución, evitando retrasos injustificados en el inicio de la ejecución de los contratos. Por su parte, la Resolución de 25 de noviembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2012, acuerda "destacar la necesidad de perfeccionar el cumplimiento de la norma de contratación administrativa en beneficio de la transparencia" y insta a las Entidades Locales "a seguir las recomendaciones del Tribunal de Cuentas en relación con la contratación administrativa y en todos aquellos aspectos que contribuyan a mejorar la transparencia del sector público local y la eficacia en el uso de los recursos públicos".

Además, el Tribunal de Cuentas ha tenido la ocasión de manifestarse con respecto a los criterios de adjudicación y su valoración en diferentes informes y ha sostenido¹⁵⁵:

Cuadro 81

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
Con carácter general, en los expedientes examinados del sector local en el año 2010, no consta la preceptiva justificación de la elección de los criterios de adjudicación como señala el art. 93.4 LCSP (hoy art. 109.4 TRLCSP).	959
Con carácter general los anuncios de licitación no detallaron los criterios de adjudicación, como exige el art. 134.2 de la LCSP (hoy 150.2 TRLCSP) y el anexo II.B.3.d) del R.D. 817/2009.	959; 1041
El PCAP no concretó suficientemente los criterios de selección que debían ser aplicados para determinar la capacidad y la solvencia económica, financiera, técnica y profesional de los licitadores. En algunos contratos tampoco se establecieron formas ni métodos de valoración de los criterios selectivos ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos, aunque tales extremos se hicieron constar en varios anexos.	839;841;1041
Con frecuencia, no se justificó adecuadamente la elección del procedimiento o la forma de contratación, con lo que se incumple lo exigido en el art. 75.2 del TRLCAP (hoy art. 109.4 TRLCSP).	700; 743; 782; 792; 805; 959;
Los criterios de valoración de las ofertas y de adjudicación de los correspondientes contratos no se establecieron adecuadamente en los PCAP de numerosos contratos, al no especificarse -o no hacerse con precisión- las formas o métodos de valoración de los criterios selectivos ni de asignación de las puntuaciones de los correspondientes baremos. En ciertos expedientes se incluyeron los criterios para la valoración de ofertas con una ponderación conjunta y no específica para cada uno de ellos (contratación EELL región de Murcia 2012).	1041
Con carácter general las Entidades Gestoras y la TGSS –ejercicios 2004 y 2005- no ha justificado en el expediente de contratación los motivos de la elección de los criterios de adjudicación y la correspondiente ponderación, en aras de la necesaria transparencia y objetividad que debe presidir la actuación administrativa, en virtud de lo dispuesto en el art. 3 de la LOFAGE, 9.3 y 103 de la CE, así como lo que se deriva del principio general de motivación de los actos administrativos, previsto en el art. 54 de la LRJPAC. En igual sentido, el informe sobre el sector local del año 2010, señala la ausencia generalizada de la obligación de justificar los criterios elegidos.	760;959
Falta uniformidad en los criterios empleados y existen disparidad de métodos de valoración en concursos de objeto idéntico o análogo, lo que	760

¹⁵⁵ Solo nos referimos a los informes que hemos considerado oportunos aprobados con posterioridad a enero de 2006.

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
no resulta acorde con la transparencia.	
En algunos expedientes tramitados por concurso no consta en la documentación remitida al TCU la ponderación de los criterios de adjudicación.	743
La insuficiente determinación del contenido o la forma de valoración de los criterios de adjudicación cuya cuantificación dependía de un juicio de valor	1039
Con frecuencia los PCAP no determinaron la fórmula o método de valoración aplicable a los criterios de adjudicación. Esta indeterminación obligó a la mesa a concretarla en un momento posterior a la apertura. A juicio del TCU el establecimiento previo en los PCAP de las fórmulas o métodos objetivos de valoración constituye una garantía del cumplimiento de los principios de objetividad y transparencia que debe presidir la contratación pública. Es precisamente en los PCAP donde deben establecerse con precisión y claridad los criterios de adjudicación y la forma de valoración de cada uno de ellos a fin de que puedan ser conocidos por todas las empresas interesadas y puedan elaborarse las ofertas en coherencia con los requerimientos específicos y las necesidades reales de la Administración contratante.	760; 841; 959; 1011
En los concursos, los criterios de adjudicación de los contratos no suelen expresarse en los pliegos con precisión al no especificarse la forma de asignación de las puntuaciones ni, en ocasiones, con objetividad.	700; 805
En el 26% de expedientes de obra no se especificó la forma o método concreto de valoración de todos o alguno de los criterios de adjudicación, vulnerando los principios de objetividad y transparencia que deben regir la contratación pública, lo que se produjo también en el 25% de los contratos de servicios. Además, en el 25% de los expedientes de obras se utilizaron elementos de baremación que vulneraron criterios reiteradamente establecidos por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, al ponderarse elementos como la tenencia de certificados de calidad, la cualificación y la experiencia del personal que se iba a asignar a la obra y la redacción del programa de trabajo, sin concretar elemento alguno del mismo que pudiera ser objeto de valoración objetiva. En algunos de los contratos tramitados por el Ayuntamiento de Telde (Las Palmas) se incluyeron cláusulas exigiendo al contratista, con anterioridad a la firma del contrato, el pago de gastos de tramitación del expediente (5%) y de otro pago en concepto de retribución del responsable supervisor del proyecto designado por el órgano de contratación (1%). A pesar de haber sido requerido para ello, el Ayuntamiento no ha aportado documentación necesaria para determinar el número de contratos en los que incluyeron estas obligaciones, ni tampoco las prestaciones que pudieran incluir, en su caso, los contratos suscritos con terceros, tanto para la tramitación de los expedientes como para la supervisión de los trabajos.	1046

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
El Tribunal de Cuentas ha comprobado que las Entidades Gestoras y la TGSS han utilizado numerosas fórmulas de valoración del criterio precio que, como consecuencia de su aplicación, distorsionaron en distinta medida la ponderación o importancia relativa atribuida en los pliegos al propio criterio económico, restando transparencia al proceso de concurrencia. Esta forma de distorsionar la ponderación otorgada por los pliegos al criterio precio, no resulta acorde con los principios de eficiencia y economía.	760; 839;1039
Con carácter general, el Tribunal ha constatado la escasa regulación de la baja temeraria en los concursos celebrados por las Entidades Gestoras y por la TGSS. Así, en la mayoría de los contratos analizados, a pesar de ser el precio uno de los criterios de adjudicación, no fueron previstos en los PCAP los parámetros para apreciar la posible temeridad en las ofertas económicas de los licitadores, tal y como dispone el artículo 86, en relación con el artículo 83, ambos del TRLCAP (hoy 150 y 152 TRLCSP). A su vez, en algunos de los supuestos en que sí fue prevista la presunción de temeridad, los propios pliegos preveían, indebidamente, que tuviera lugar la exclusión de la oferta, lo que además de ser contrario al principio de economía, dio lugar a la exclusión automática de la oferta sin cumplir con el preceptivo trámite, previsto en el artículo 83 del TRLCAP, de dar previamente audiencia a los licitadores de que se tratase (art. 152.3 TRLCSP). En ocasiones se consideraron ofertas presuntamente temerarias a aquellas cuyos precios fueran iguales o inferiores a determinadas cuantías fijas y al margen de la media de las bajas ofertadas (sic)¹⁵⁶, lo que no es coherente con el principio de adecuación del precio al mercado.	760;792;841
La escasa utilización del sistema de la baja temeraria en los concursos celebrados en el ámbito de la Seguridad Social, ha propiciado, asimismo, la utilización indebida de los denominados “umbrales de saciedad”, que precisamente tenían por objeto evitar la presentación por los empresarios de ofertas anormalmente bajas, en lugar de utilizar el mecanismo legal adecuado para garantizar el cumplimiento del contrato. En efecto, a juicio de este Tribunal, resultó antieconómica y desincentivadora de la competencia la inclusión en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de límites máximos de baja respecto del importe de licitación, llamados también umbrales de saciedad, a partir de los cuales las proposiciones económicas más ventajosas ofertadas por los licitadores no conllevaban un correlativo incremento de la puntuación asignada al criterio del precio. Efectivamente, en estos casos se produce una renuncia automática del órgano de contratación a la posibilidad de obtener una mayor economía, sin comprobar antes la viabilidad de las ofertas presentadas y, asimismo, resulta desincentivador para la presentación de ofertas más económicas de los licitadores que son conscientes de que, a partir del umbral o límite previsto, las bajas de las ofertas que presenten no serán valoradas.	760, 959

¹⁵⁶ El art. 85 del RCAP habla de la media aritmética de las ofertas presentadas y el art. 152 TRLCSP señala: “por referencia al conjunto de las ofertas válidas que se hayan presentados”.

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
En ocasiones se incluyen como criterios de adjudicación de los contratos algunos aspectos referentes a solvencia (a la valoración de los medios materiales y personales, la experiencia de las empresas, certificados de calidad) que sólo deberían utilizarse para la admisión a las licitaciones, contraviniendo lo dispuesto en el TRLCAP y el criterio mantenido por el Tribunal de Cuentas, la Comisión Europea y la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.	700; 743;760; 792; 805;839;841;959; 1.011; 1033;1039
En algunos casos, se establecieron mayores puntuaciones para los licitadores que acreditaron experiencia o medios vinculados a las respectiva Comunidad Autónoma, lo que resulta contrario a los principios de igualdad y no discriminación.	805
No siempre se establecieron con precisión límites a las variantes o alternativas que podían ofertar los licitadores, lo que implica la posible presentación de ofertas excesivamente dispares y, por tanto, de difícil valoración objetiva.	700; 805
Se ha utilizado como criterio de adjudicación eventuales mejoras ofertadas por los licitadores, sin haber precisado en los respectivos pliegos el contenido posible de estas mejoras y los criterios para su valoración: esta práctica introduce elementos de valoración subjetivos, en contra de lo que disponen los arts. 86 y 87 TRLCAP (hoy art. 147 y 150 TRLCSP).	743; 760; 792;839;898; 911; 955; 1039; 1041
Se ha primado el precio medio sobre el precio más económico, en contra del principio de economía y del criterio mantenido por el Tribunal de Cuentas y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.	743; 782; 959
En el contrato de ayuda a domicilio del municipio de Arnedo, se estableció un precio mínimo del servicio, de manera que las ofertas inferiores eran rechazadas y en otros se estableció la eliminación o la puntuación con cero puntos de las proposiciones inferiores o superiores en más de 15 ó 10 puntos a la baja media, lo que no es coherente tampoco con el principio de economía.	959
En algunos contratos se ha observado que la aplicación de la fórmula establecida en el pliego de cláusulas administrativas particulares para la evaluación de las ofertas económicas implicaba la atribución de elevadas puntuaciones incluso a ofertas iguales al presupuesto de licitación, así como que se restringiese excesivamente los tramos de puntuaciones asignables y las posibles diferencias entre los mismos.	700; 760;832
En los informes sobre las ofertas presentadas en las licitaciones de los contratos que figuran en el cuadro de la página 125 del informe, los baremos para la valoración de los precios de las ofertas establecidos en los correspondientes PCAP no se aplicaron en toda su extensión sino que, mediante la utilización de diversas fórmulas, se redujeron significativamente (en más del 20%) los márgenes de las puntuaciones otorgadas entre las ofertas más caras y las más económicas con respecto a las puntuaciones máxima y mínima establecidas en los pliegos. De este párrafo se colige fácilmente cual es la postura del TCu. No obstante, en el perfil de contratante del TCu encontramos el “Pliego	959

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
de cláusulas administrativas particulares que habrá de regir en la contratación de los servicios de mantenimiento integral de ordenadores, electrónica, sais y otros equipos informáticos, ubicados en distintas dependencias del tribunal de cuentas, durante el ejercicio 2013”, que contiene unos criterios absolutamente contradictorios con la postura sostenida en sus informes y además de difícil interpretación, lo que no redundaría en beneficio del principio de transparencia.	
Con frecuencia, las bajas en el precio de las ofertas fueron insuficientemente valoradas en los pliegos y/o en los informes de valoración, sin que consten circunstancias que pudieran justificar esta actuación que no es conforme con el principio de economía en la gestión de fondos públicos.	805
En algunos contratos adjudicados mediante procedimiento abierto con múltiples criterios de adjudicación, las bajas económicas de las ofertas fueron escasamente valoradas al omitirse el precio como criterio de adjudicación o al otorgarse una escasa relevancia al mismo; al preverse su valoración por tramos o valores fijos predeterminados de bajas; o al establecerse unas presunciones de temeridad de las bajas, no en función de las bajas medias de las respectivas ofertas, sino de determinadas cuantías fijas predeterminadas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Todo ello puede redundar en un encarecimiento de los precios de estos contratos. Por otra parte y como consecuencia de la aplicación de diversas fórmulas, los baremos para la valoración de los precios de las ofertas no se aplicaron, en algunos casos, en toda su extensión, reduciéndose de este modo las diferencias de puntuación entre las ofertas más caras y las más económicas, con la consiguiente repercusión en la observancia del principio de economía en la gestión de los fondos públicos. La valoración de las ofertas fue en numerosas ocasiones deficiente porque, según los casos, todas o algunas de las puntuaciones otorgadas en los informes carecían de motivación o esta era insuficiente. En otros supuestos, la deficiencia resultó del establecimiento de sub-criterios o baremos más específicos de los previstos en los respectivos pliegos, o de que no se procediera a la valoración de las ofertas económicas separadamente y tras haberse efectuado la de aquellos otros criterios evaluables mediante un juicio de valor, como requiere la normativa de contratación. En diversos contratos la adjudicación se efectuó en favor de la oferta presentada por el único licitador, sin que se llevara a cabo una valoración de la misma según los criterios determinados y sin proceder a la aplicación de los baremos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares.	1041
Con excesiva frecuencia, las entidades fiscalizadas no definieron adecuadamente en los PCAP de sus contratos el contenido y la forma de valorar el criterio técnico, no siendo suficiente a estos efectos la inclusión de expresiones generales como la de que la valoración del criterio técnico se realizará según “la solución propuesta”, o que se “asignarán 250 puntos a la solución técnica más flexible”, sin mayores especificaciones respecto a qué elementos concretos y en qué medida serán valorados.	760;839

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
Esta indeterminación previa introdujo un grado excesivo de discrecionalidad y restó transparencia a la valoración de este criterio.	
En ocasiones, las adjudicaciones se fundamentan en informes técnicos de valoración de las ofertas deficiente o incorrectamente motivados.	805
En los expedientes de seis contratos, analizados en adjudicados por importe de 20.956 miles de euros, cabe que la valoración técnica de las ofertas se viera influida por el conocimiento de las ofertas económicas. En unos casos el informe de valoración es de fecha posterior a la apertura de las ofertas económicas, mientras que en otros no consta la fecha de dicho informe. Todos ellos fueron adjudicados por la Dirección General de Carreteras en el ejercicio 2005.	832
Los PCAP del contrato de rehabilitación del Palacio de Bendaña y ampliación del Ayuntamiento de Haro, exigieron la presentación en un mismo sobre de la proposición económica y la documentación técnica, cuando la documentación de los criterios automáticos debería haberse incluido en un sobre distinto que la de los criterios dependientes de juicios de valor, para hacer posible la valoración separada de ambos, de acuerdo con lo establecido en los arts. 134.2 de la LCSP (hoy 150.2 del TRLCSP) y 26 del R.D. 817/2009.	959; 1011
Los PCAP no garantizan el respeto al carácter secreto de las proposiciones al prever la apertura previa al acto público de licitación del sobre que contuviera los aspectos técnicos, valorables como criterios de adjudicación, contrariamente a lo establecido en el art. 79 TRLCAP, así como a los principios de publicidad y transparencia básicos en la contratación administrativa.	760, 839
El Instituto de la Mujer estableció en los pliegos correspondientes a los contratos adjudicados por procedimiento negociado los aspectos susceptibles de negociación con los licitadores, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 169.1 del TRLCSP (art. 73.4 TRLCAP), previa selección de los contratistas mediante criterios también establecidos en los PCAP. Sin embargo, en la totalidad de los supuestos estos criterios de selección de los contratistas funcionaron, en la práctica, como auténticos criterios de adjudicación, sin que en ningún caso haya acreditado la realización de negociación alguna con los licitadores para obtener las mejores condiciones posibles, característica fundamental de este procedimiento de adjudicación.	760, 898
<i>En el Ayuntamiento de Guadalajara el Jefe de Sección que elabora los pliegos de cláusulas administrativas particulares, realiza asimismo valoraciones sobre éstos en los informes que emite con ocasión de la propuesta de aprobación o en relación con modificaciones o complementarios, sin que por tanto se dé una adecuada segregación de funciones.</i> En el 20% de los concursos objeto de análisis, el precio no se incluye entre los criterios a considerar, sin razonar tal exclusión. Los informes técnico-jurídicos emitidos por el Jefe de la Sección de Contratación, con independencia de su contenido, no dan cumplimiento a la prescripción sobre la obligatoriedad de emisión de informes jurídicos que la ley asigna al Secretario de la Corporación en los artículos 113.1º	911

Principales aspectos reseñados en relación a los criterios	Nº de Informe
y 114.3 del TRRL, en relación con la Disposición Adicional 9ª del TRLCAP. Por su parte, los preceptivos informes de fiscalización, emitidos por el Interventor o por funcionario de la Sección de Fiscalización a su cargo, no oponen reparo al respecto de dichos informes jurídicos, dándolos por emitidos.	

Notas en relación a los informes del Tribunal de Cuentas arriba reseñados:

Cuadro 82

Nº de Informe	RELATIVO A	Fecha aprobación por el Pleno
700	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2003 por las entidades del Sector público estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	31/01/2006
742	Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2004.	21/12/2006
743	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2004 por las entidades del Sector público estatal sometidas a los procedimientos de contratación establecidos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	21/12/2006
760	Informe de Fiscalización sobre los criterios de adjudicación utilizados en la contratación en el ámbito de la Seguridad Social, durante los ejercicios 2004 y 2005.	26/04/2007
779	Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Toledo, ejercicios 2002 y 2003 en el que se destacan las mejoras observadas en materia contractual respecto a un informe anterior de fiscalización (excepción hecha al retraso en el pago de las certificaciones de obra).	17/01/2008
782	Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por la Tesorería General de la Seguridad Social.	28/02/2008
792	Informe de Fiscalización de la Contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social.	27/04/2008
813	Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cuenca, ejercicios 2004 y 2005.	30/10/2008
814	Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2006.	27/11/2008
832	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2005 por las Entidades sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	30/04/2009

Nº de Informe	RELATIVO A	Fecha aprobación por el Pleno
839	Informe de Fiscalización sobre la gestión y contratación de la Fundación centro Nacional de Investigaciones Cardiovasculares Carlos III (CNIC).	23/07/2009
841	Informe anual de la ciudad autónoma de Melilla ejercicios 2004-2005.	29/09/2009
847	Informe de Fiscalización de los contratos de asistencia técnica para la realización de Auditorías en las Entidades Locales, ejercicios 2004, 2005 y 2006.	29/10/2009
852	Informe de Fiscalización de la contratación en el ámbito local de servicios y suministros de energía y telecomunicaciones, ejercicios 2003, 2004 y 2005.	26/11/2009
861	Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Badajoz, ejercicios 2006 y 2007.	27/05/2010
866	Informe de Fiscalización de la gestión urbanística del Ayuntamiento de Seseña (Toledo).	24/06/2010
874	Informe de fiscalización de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de sus Organismos Autónomos y de las sociedades por ella participadas, ejercicios 2002 a 2004.	30/11/2010
875	Informe anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2005.	30/11/2010
876	Informe de fiscalización de los Sectores Públicos Autonómico y Local, ejercicios 2004 y 2005.	30/11/2010
877	Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 2008.	30/11/2010
886	Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Sigüenza (Guadalajara), ejercicios 2006 y 2007.	27/01/2011
889	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 y 2007 por las Entidades sometidas al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.	24/03/2011
890	Informe de Fiscalización del Sector público local. Ejercicios 2006, 2007 y 2008.	24/03/2011
893	Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicios 2006 – 2007.	30/06/2011
894	Informe Anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicios 2006 y 2007.	30/06/2011
898	Informe de Fiscalización sobre los convenios de colaboración y la contratación celebrados por el Instituto de la Mujer.	30/06/2011
900	Informe Anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicios	21/07/2011

Nº de Informe	RELATIVO A	Fecha aprobación por el Pleno
	2006-2007.	
904	Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades Locales durante los años 2005, 2006 y 2007.	21/07/2011
905	Informe de Fiscalización del Ayuntamiento de Cáceres, ejercicios 2006 y 2007.	21/07/2011
906	Informe Anual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicios 2006 y 2007.	29/09/2011
911	Informe de fiscalización del Ayuntamiento de Guadalajara, ejercicios 2005 a 2007.	24/11/2011
931	Informe de Fiscalización del Sector público local. Ejercicios 2009.	23/02/2012
942	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2008 por las entidades del Sector Público estatal sometidas a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.	31/05/2012
947	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la Gerencia de informática de la Seguridad Social.	26/09/2012
948	Informe de Fiscalización de las contrataciones desarrolladas por las Entidades Locales en relación con las inversiones financiadas por el Fondo estatal de inversión local creado por Real Decreto-ley 9/2008, de 28 de noviembre.	26/09/2012
952	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el instituto de mayores y servicios sociales.	29/11/2012
955	Informe de Fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2009 por las entidades estatales que, de acuerdo con la ley de contratos del sector público, tienen la consideración de administraciones públicas.	20/12/2012
959	Informe de Fiscalización del sector público local, ejercicio 2010.	20/12/2012
960	Informe de fiscalización de los contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por departamentos ministeriales del área de la administración económica del Estado y organismos autónomos de ellos dependientes	31/01/2013
961	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por el Instituto Nacional de la Seguridad Social	31/01/2013
968	Informe de fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por departamentos ministeriales del área político-administrativa del Estado	28/02/2013

Nº de Informe	RELATIVO A	Fecha aprobación por el Pleno
983	Informe de fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Barcelona, desarrolladas desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea	25/04/2013
984	informe de fiscalización del instituto de comercio exterior y sus relaciones con las oficinas comerciales y con las direcciones regionales y territoriales, ejercicios 2005 a 2009	25/04/2013
989	Informe de fiscalización del fondo de adquisición de activos financieros.	27/06/2013
990	Informe de fiscalización de las actividades realizadas por la empresa estatal NAVANTIA, S.A. en el periodo 2007-2010 y de su situación financiera a 31 de diciembre de 2010.	27/06/2013
995	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2006 a 2009 por la tesorería general de la seguridad social.	25/07/2013
1003	Informe de fiscalización de la utilización de la encomienda de gestión regulada en la legislación de contratación pública por los Ministerios, agencias y organismos autónomos del área político-administrativa del Estado, ejercicios 2008-2012.	28/11/2013
1011	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante los ejercicios 2010 y 2011 por las entidades estatales que, de acuerdo con la ley de contratos del sector público, tienen la consideración de Administraciones públicas.	23/12/2013
1028	Informe de fiscalización para el análisis de la adecuación de los procedimientos de contratación aplicados por empresas estatales no financieras al marco legal establecido a partir de la entrada en vigor del real decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de contratos del sector público.	27/03/2014
1033	Informe de fiscalización de la contratación de determinadas fundaciones estatales durante el ejercicio 2012.	29/05/2014
1039	Informe de fiscalización de la contratación celebrada durante el ejercicio 2010 por las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.	26/06/2014
1041	Informe de fiscalización de la contratación de las entidades locales de la comunidad autónoma de la región de Murcia, ejercicio 2012	26/06/2014
1046	Informe de fiscalización de las actuaciones realizadas por los ayuntamientos con cargo al fondo estatal para el empleo y sostenibilidad local, creado por Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre.	24/07/2014
1047	Informe de Fiscalización sobre contratos de publicidad y comunicación institucional suscritos por Departamentos Ministeriales y organismos del Área de la Administración Económica del Estado,	29/09/2014

Nº de Informe	RELATIVO A	Fecha aprobación por el Pleno
	ejercicios 2010, 2011 Y 2012	
1062	Informe de Fiscalización de la contratación de las Entidades Locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2012	30/10/2014
1066	Informe de fiscalización relativa a la Contratación del Sector Público estatal celebrada durante el ejercicio 2012	20/12/2014
1069	Informe de Fiscalización de los contratos de servicios celebrados durante los ejercicios 2011 y 2012 por las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social	20/12/2014
1076	Nota de seguimiento de las cuestiones pendientes de liquidar entre la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y Air Comet, S.A. correspondientes al contrato de compraventa de Interinvest, S.A.	29/01/2015

Copia de los informes del Tribunal de cuentas se puede conseguir en <http://www.tcu.es>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ÁLVAREZ MARTÍN, Juan A. (2006) *La responsabilidad en la gestión de los fondos públicos. La doctrina del Tribunal de Cuentas y Supremo. La Acción Pública*. Barcelona: Bayer Hnos. SA.

ÁLVAREZ MARTÍN, Juan A., BUENO MORA, Salvador, et. al. (1996). Subvenciones concedidas por las Entidades locales. En: *III Encuentros Intervención General de la Administración del Estado Intervenciones de Corporaciones*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

APARICIO ROQUEIRO, Carlos Luis. (2012). *Irracionalidad económica en los concursos públicos de contratación y una propuesta de mejora*. En *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, ISSN 1579-3036, Nº. 117, págs. 62-71.

ARIÑO Y ASOCIADOS. (2002). *Comentarios a la Ley de contratos de las Administraciones Públicas*. Albote (Granada): Editorial Comares SL.

ARNAU BERNIA, VICENTE J. (1991). *Manual de presupuestos de las entidades locales*. Madrid: Marcial Pons.

BALLESTEROS MOFFA, Luis Ángel. (2010). *La adjudicación de los contratos públicos en el sector público*. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters

BAYÓN MARINÉ, Ignacio. (1972). *Aprobación y control de los gastos públicos*. Madrid: Fabrica Nacional de Moneda y Timbre.

BLANQUER, David. (2007). *La nueva Ley de contratos del sector público. Guía práctica*. Valencia: Tirant lo Blanch.

BOSCH FERRÉ, Francisco y LARRAINZAR GONZÁLEZ, Jesús. (2003). Función interventora. En *Diccionario enciclopédico El Consultor. Tomo II*. Madrid: La Ley-Actualidad SA.

CARBONERO GALLARDO, José Miguel. (2010). *La adjudicación de los contratos públicos*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.

COLÁS TENAS, Jesús. (2012). El itinerario de la contratación pública: de Cádiz a nuestros días. En por Orduña Rebollo, E. y Merino Estrada, V. *Secretarios, interventores y tesoreros de la administración local: doscientos años al servicio de la ciudadanía*. Madrid, Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local.

COLÁS TENAS, Jesús. (2013). Las Competencias en materia de contratación de los Órganos de las Entidades Locales. En *Revista de estudios locales. Cunal*, ISSN 1578-9241, Nº. Extra 161, 2013, págs. 183-205

Comisión Europea (2011). *Libro verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (COM (2011) 15 final)*.

DOMÍNGUEZ OLIVERA, Rafael. (2008). *Contratos del sector público. Legislación e informes*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda.

FUENTES VEGA, Santiago. (1984). *Presupuesto y control de los gastos del Estado*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

FUENTES VEGA, Santiago. (1999). Procedimientos que incluyen el pago directo por el centro gestor. En FUENTES, Santiago, *El gasto público: ejecución y control*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 171-202.

FUENTES VEGA, Santiago. (1999). Otros gastos públicos. En FUENTES, Santiago, *El gasto público: ejecución y control*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 497-526.

FUENTES VEGA, Santiago. (1999). El control interno de la actividad económico-financiera del sector público estatal. En FUENTES, Santiago, *El gasto público: Ejecución y control*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 565-589.

FUEYO BROS, Manuel. (2007). Intereses a cargo de la hacienda local por mora: legislación aplicable, *El Consultor (número 19 de 15 de octubre de 2007)*, págs. 3071-3123.

FUEYO BROS, Manuel (2009). Criterios objetivos de adjudicación versus objetivos de los criterios de adjudicación. En *El Consultor, número 15-16, de 15-30 de agosto de 2009*, págs. 2196-2280.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. (2011). *Curso de derecho administrativo*. Madrid: Civitas.

GIMENO FELIÚ, José María. (2002). Los criterios objetivos a valorar en el concurso. En *Contratación administrativa práctica*, nº 15, diciembre 2002.

GIMENO FELIÚ, José María. (2010). *Novedades de la ley de contratos del sector público de 30 de octubre de 2007 en la regulación de la adjudicación de los contratos públicos*. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters.

GIMENO FELIÚ, José María. (2014). *El nuevo paquete Legislativo Comunitario sobre contratación Pública. De la burocracia a la estrategia*. Cizur Menor (Navarra): Editorial Aranzadi SA.

GUERRERO MUÑOZ, María Dolores. (2010). *El IVA y los Ayuntamientos: cuestiones prácticas*. Madrid: La Ley-El Consultor.

HERRERA CAMPA, Juan José. (2009). *Fundamentos jurídicos del control ejercido por la Intervención general de la administración del Estado*. Madrid. Ministerio de Economía y Hacienda.

HOYOS MAROTO, Begoña. (2005). Criterios de selección y criterios de adjudicación en la contratación administrativa: problemas de delimitación. En *Cuenta con el IGAE nº 11, marzo de 2005*.

JIMÉNEZ APARICIO, Emilio et al. (2009). *Comentarios a la legislación de contratación pública*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters.

LINARES CERVERA, Pedro. (2009). Algunas consideraciones sobre los criterios de adjudicación en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de contratos del sector público, a la luz del Derecho Comunitario. En *Contratación administrativa práctica*, nº 82, enero 2009.

MARTÍN REBOLLO, Luis. (2004). Modificación de los contratos y consecuencias patrimoniales de las modificaciones irregulares (con especial referencia al contrato de obras). En Rafael GÓMEZ –FERRER MORANT, *Comentario a la Ley de contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Civitas

MARTÍN SECO, Juan Francisco. (2003). El Precio como criterio de adjudicación en los concursos. En *Cuenta con el IGAE nº 7, junio de 2003*.

MARTÍNEZ MENÉNDEZ, Juan Antonio. (1996). Los gastos contractuales II. En FUENTES, Santiago, *La Ejecución del gasto público: procedimientos y control*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, págs. 305-341.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco. (2009). Los criterios de adjudicación de los contratos. En KONINCKX FRASQUET, Amparo, *Aspectos prácticos y novedades de la contratación pública. En especial de la Administración Local*. Madrid: El Consultor de los Ayuntamientos.

MODELO BAEZA, José Manuel. (2012). *Guía de fiscalización de las entidades locales*, Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2012.

MORALES PLAZA, A et al. (2006). *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid, Boletín Oficial del Estado.

MONTESINOS JULVE, Vicente. (2000). Nuevos ámbitos de la fiscalización de las Entidades Públicas. *Revista Española de Control Externo*. Vol. II, nº 4, 39-77.

PALAO TABOADA, Carlos. (1987). *Derecho financiero y tributario I*. Madrid: Colex.

PALOMAR OLMEDA, Alberto y LOSADA GONZÁLEZ, Herminio. *El Procedimiento Administrativo y la gestión presupuestaria y su control*.

PASCUAL GARCÍA, José. (2002). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

PASCUAL GARCÍA, José. (2005). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

PASCUAL GARCÍA, José. (2009). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

PASCUAL GARCÍA, José. (2014). *Régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

PASCUAL GARCÍA, José. (2004). *Régimen jurídico de las subvenciones públicas*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

PASCUAL GARCÍA, José. (2007). *Las subvenciones públicas. Legislación comentada, formularios y procedimientos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.

QUEROL BELLIDO, Vicente. (1986). Artículo 61 En AMORÓS RICA, Narciso, *Comentarios a las leyes tributarias y financieras (Tomo XLI-Vol. 1º Ley General Presupuestaria)*. Madrid: Editorial de derecho Financiero.

REBOLLO PUIG, Manuel. (1995). *El enriquecimiento injusto de la Administración Pública*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas SA.

RODRÍGUEZ BEREJO, Álvaro. (1970). *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Tecnos.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan A y PAREJO ALFONSO, Luciano. (1989). *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA.

Unión Europea (2011). *Adquisiciones sociales Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea

VV.AA (1995). *Manual de contabilidad pública*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

VV.AA (1999). *Guía para la gestión de económico-financiera de las Administraciones Públicas*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

VV.AA (1999). *Guía para la gestión de gastos de personal de las Administraciones Públicas*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

VV.AA. (2004). *Memento Práctico Francis Lefebvre. Contratos Públicos 2004-2005*. Madrid: Ediciones Francis Lefebvre SA.

VV.AA (2002). *Guía para la gestión de contratos de las Administraciones Públicas*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

VV.AA (2003). *Guía para la gestión de provisión de fondos y de gastos de subvenciones en las Administraciones Públicas*. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado.

VILLAR EZCURRA, José Luis. (1979). El Principio de legalidad en la Ley General Presupuestaria. *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº: 023, págs. 581 y ss.

VILLAR PALASÍ, José Luis. (1966). La dinámica del principio de legalidad presupuestaria. En *Revista de Administración Pública*, nº 49, págs. 9-38.



VILLAR PALASÍ, José Luis. (1979). La legalidad administrativa y legalidad financiera. En Control del Gasto Público. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

REFERENCIAS LEGALES:

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Decreto de 17 de junio de 1955 (BOE 15-7-1955)	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales	RSCCL
Ley 7/1985, de 2 de abril (BOE 3-4-1985)	Reguladora de las Bases del Régimen Local	LBRL
Real Decreto 781/1986, de 18 de abril (BOE 22-4-1986)	Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local	TRLRL
Real Decreto 861/1986, de 25 de abril (BOE 3/5/1986)	Establece el régimen de las retribuciones de los Funcionarios de Administración Local	RRFAL
Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (BOE 7-7-1986)	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales	RBEL
Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (BOE 22-12-1986)	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales	ROF
Real Decreto 500/1990, de 20 de abril (BOE 27-4-1990)	Desarrolla el capítulo I del título VI de la Ley 39/1988, de 28-12-1988, reguladora de las Haciendas Locales: contenido y aprobación, créditos y sus modificaciones, ejecución y liquidación y normas específicas para Organismos Autónomos y Sociedades mercantiles	RPEL
Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (BOE 9-3-2004)	Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales	TRLRHL
Orden EHA/4042/2004, de 23 de noviembre, (BOE 9/12/2004).	Instrucción del Modelo Simplificado de Contabilidad Local (vigente a partir del 1/1/2006)	IMSCL
Ley Orgánica 2/1980, de 12 de mayo (BOE 21-5-1982)	Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas	LOTCu
Ley 30/1984, de 2 de agosto (BOE 3/8/1984)	Medidas para la Reforma de la Función Pública	LMRFP
Ley 7/1988, de 5 de abril (BOE 7-4-1988)	Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	LFTCu

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Ley 30/1992, de 26 de noviembre (BOE 27-11-1992)	Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común	LRJPAC
Ley 37/1992, de 28 de diciembre (BOE 29/12/1992)	Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido	LIVA
R.D. 429/1993, de 26 de marzo (BOE 4-5-1993)	Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial	RRP
RD 2188/1995, de 28 de diciembre (BOE 25/1/1996)	Desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.	RCI
R.D. Leg. 2/2000, de 21 de junio (BOE 24-6-2000)	Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas	TRLCAP
RD 1098/2001, de 12 de octubre (26-10-2001)	Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas	RCAP
Ley 38/2003, de 17 de noviembre (BOE 18-11-2003)	Ley General de Subvenciones	LGS
Ley 47/2003, de 26 de noviembre (BOE 27-11-2003)	Ley General Presupuestaria	LGP
Ley 3/2004, de 29 de diciembre (BOE 30-12-2004)	Se establecen medidas contra la morosidad en las operaciones comerciales	LMOC
Resolución de 5 de mayo de 2005 (BOE 16-05-2005) del Presidente del Tribunal de Cuentas	Aprueba la instrucción relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados por las entidades del sector público local	
Resolución de 5 de junio de 2006 de la IGAE (BOE 23-06-2006). Modificada por Resolución de 29 de julio de 2009 (BOE 5/08/2009)	Aprueba el modelo normalizado para la solicitud de representante de la IGAE para los actos de comprobación material de la inversión.	
Real Decreto 887/2006, de 21 de julio (BOE 25-07-2006)	Reglamento de la Ley 38/2003 General de Subvenciones.	RLGS
Resolución de 28 de julio de 2006 de la IGAE (BOE 9-08-2006)	Recomienda el formato normalizado de la cuenta general de las entidades locales en soporte informático, que facilite su rendición.	
Ley 32/2006, de 18 de octubre de 2006 (BOE 19-10-2006)	Reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Ley O 3/2007, de 22 de marzo	Para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	
Orden EHA 962/2007, de 10-04-2007	Sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas	
Ley 11/2007, de 22 de junio (BOE 23-06-2007)	De acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos	
R.D. 1463/2007, de 2 de noviembre (BOE de 3-11-2007)	Reglamento de la Ley de Estabilidad Presupuestaria	RLEP
Reglamento (CE) Nº 1422/2007, de 4 de diciembre (DOUE de 5-12-2007)	Por el que se modifican las Directivas 2004/17 y 2004/18 en lo que concierne a los umbrales de aplicación de los procedimientos de adjudicación de contratos.	
Orden EHA/3875/2007, de 27 de diciembre (BOE de 31-12-2007)	Límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa	
RD 1759/2007, de 28 de diciembre (BOE 16-01-2008)	Regula los modelos y el procedimiento de remisión de la información que deben presentar las empresas públicas y determinadas empresas, en virtud de lo establecido en la Ley 4/2007	
Orden EHA/1220/2008, de 30 de abril (BOE de 1/05/2008)	Aprueba las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado	
Resolución de 2 de junio de 2008, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2008 (BOE 13-06-2008)	Regula la función interventora en régimen de requisitos básicos	
Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre (BOE 10-12-2008)	Por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales	
Resolución de 19 de enero de 2009, de la Dirección General de Presupuestos (BOE 28-01-2009),	por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica del Estado.	
Resolución de 6 de abril de 2009 del Presidente del Tribunal de Cuentas (BOE 11-04-2009)	Aprueba la instrucción general relativa a la remisión al Tribunal de Cuentas de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos y convenios celebrados por las Entidades del Sector Público Estatal y Autonómico	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo (BOE 15-05-2009)	de desarrollo parcial de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.	RDPLCSP
Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto (BOE de 18-09-2009)	Reglamento General de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas	RLPAP
Resolución de 14 de septiembre de 2009 (BOE 29-09-2009)	Desarrollo de la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las Entidades Locales	
Por su parte, la Circular 2/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado (BOE 2 de octubre de 2009)	Sobre auditoría pública	
Ley 16/2009, de 13 de noviembre (BOE 14-11-2009)	De Servicios de pago	
Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre (BOE 18/11/2009)	Por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos.	
Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre (BOE 29/12/2009)	por el que se modifica el Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955	
Orden EHA/1490/2010, de 28 de mayo (BOE 10-06-2010)	Regula el funcionamiento del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas	
Ley 15/2010, de 5 de julio (BOE 06/07/2010)	de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales	
Ley 34/2010, de 5 de agosto (BOE 09-08-2010)	Modifica las Leyes 30/2010, de Contratos del Sector Público y 31/2007.	
Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio (BOE 2/07/2011)	Texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas	TRLAC
Resolución de 4 de julio de 2011, de la Intervención General de la Administración del Estado (BOE	Por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de julio de 2011, por el que se modifica el de 30 de mayo de 2008, por el que se	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
7/07/2011)	da aplicación a la previsión de los artículos 152 y 147 de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de la función Interventora en régimen de requisitos básicos.	
Ley 24/2011, de 1 de agosto (BOE 2/08/2011)	De Contratos del Sector Público en los ámbitos de la Defensa y Seguridad	
Real Decreto 1359/2011, de 7 de octubre (BOE 26-10-2011)	Aprueba la relación de materiales básicos y fórmulas tipo generales de revisión de precios de los contratos de obras, contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas	
Real Decreto 1517/2011, de 31 de octubre (BOE de 4 de noviembre),	Por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla el texto refundido de la Ley de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2011, de 1 de julio.	
Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (BOE 16 de noviembre).	Aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público	TRLCSP
Orden EHA/3479/2011, de 19 de diciembre (BOE 23/12/2011)	Por la que se publican los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación del sector público a partir del 1 de enero de 2012	
Resolución de 28 de marzo de 2012, de la Dirección General de Patrimonio del Estado (BOE 10-04-2012)	Por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la interpretación del régimen contenido en el artículo 107 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público sobre las modificaciones de los contratos.	
Resolución de 28 de marzo de 2012, de la Dirección General de Patrimonio del Estado (BOE 10-04-2012)	Por la que se publica la Recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la interpretación del régimen contenido dentro de la disposición transitoria séptima, norma d) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.	
Ley Orgánica 2/2012 (BOE 30-04-2012)	de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	LOEPSF
Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas (BOE 12-05-2012)	Por la que se publica el Acuerdo del Pleno de 26 de abril de 2012, por el que se aprueba la Instrucción sobre remisión de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
	anuales de los contratos, celebrados por las Entidades del Sector Público Local, al Tribunal de Cuentas.	
Resolución de 10 de mayo de 2012, de la Secretaría General del Tribunal de Cuentas (BOE 12-05-2012)	Por la que se amplía el ámbito de funcionamiento del registro telemático del Tribunal de Cuentas, para la recepción de las relaciones anuales de contratos remitidas por las Entidades que integran el sector público local.	
Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre (BOE 05/10/2012)	Por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera	
Real Decreto 1619/2012, de 30 de noviembre (BOE 1-12-2012)	Aprueba el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación	
Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre (BOE 30-11-2013).	De medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la Unión Europea en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras.	
Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE 10-12-2013).	De transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	
Ley 22/2013, de 23 de diciembre (BOE 26-12-2013)	De Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.	
La Ley 25/2013, de 27 de diciembre (BOE 28-12-2013)	De impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público	
Ley 27/2013, de 27 de diciembre (30-12-2013)	De racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Resolución de 20 de enero de 2014 (BOE 29-01-2014).	De la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.	
Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DOUE 28-03-2014)	Relativa a la adjudicación de contratos de concesión	
Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 (DOUE 28-03-2014)	Sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE.	
Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014 (DOUE 28-03-2014)	Relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17/CE.	
Real Decreto 215/2014, de 28 de marzo(BOE 29-03-2014)	Por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal.	
Orden HAP/492/2014, de 27 de marzo (BOE 29-03-2014)	Por la que se regulan los requisitos funcionales y técnicos del registro contable de facturas de las entidades del ámbito de aplicación de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público.	
Orden HAP/1074/2014, de 24 de junio (BOE 25-06-2014)	Por la que se regulan las condiciones técnicas y funcionales que debe reunir el Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas.	
Resolución de 25 de junio de 2014 (BOE 28-06-2014)	Por la que se establecen condiciones de uso de la plataforma FAcE-Punto general de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado.	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Real Decreto 635/2014, de 25 de julio (BOE 30-07-2014).	Por el que se desarrolla la metodología de cálculo del periodo medio de pago a proveedores de las Administraciones Públicas y las condiciones y el procedimiento de retención de recursos de los regímenes de financiación, previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	
Ley 15/2014, de 16 de septiembre (BOE 18-09-2014)	De racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa.	
Resolución de 10 de octubre de 2014 (BOE 21-10-2014)	De la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se establecen las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de facturas electrónica	
Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre (BOE 7-11-2014)	Por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales.	
Orden HAP/2082/2014, de 7 de noviembre (BOE 8-11-2014)	Por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.	
Ley 36/2014, de 26 de diciembre (BOE 30-12-2014)	De Presupuestos Generales del Estado para el año 2015.	

LEGISLACIÓN		
Referencia Legal	Disposición	Acrónimo
Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre (BOE 30-12-2014)	De medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico.	
Real Decreto 109/2015, de 20 de febrero (BOE 26-02-2015)	De modificación del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.	
Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo (BOE 31/03/2015)	De control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos, por la que se modifican la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.	Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo (BOE 31/03/2015)
Ley 2/2015, de 30 de marzo (BOE 31/03/2015)	De desindexación de la economía española.	LDEE
Orden HAP/538/2015, de 23 de marzo (BOE 31/03/2015)	Por la que se modifican: la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado; la Orden de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado; la Orden EHA/2045/2011, de 14 de julio, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado; y la Orden EHA/3067/2011, de 8 de noviembre, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.	Orden HAP/538/2015, de 23 de marzo (BOE 31/03/2015)
	Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Régimen Jurídico del Control Interno de las Entidades del Sector Público Local (versión 11-03-2015)	—en adelante PRCISL—

Acrónimos

ACRÓNIMOS	
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AP	Administración Pública
ART./art.	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CA	Comunidad Autónoma
CC.AA	Comunidades Autónomas
CE	Comunidad Europea
CPP (PPP)	Colaboración Público Privada
D.A.	Disposición Adicional (de una determinada norma)
D.D	Disposición Derogatoria
D.F.	Disposición Final
D.T.	Disposición Transitoria
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DRAE	Diccionario de la Real Academia Española
EPEs	Entidades Públicas Empresariales
IAE	Impuesto sobre Actividades Económicas
ICEX	Instituciones de Control Externo (Tcu+OCEX)
ICIO	Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor Añadido
JCCAE	Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Ministerio de Hacienda
JCCA de Aragón	Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la CA de Aragón
LCSP	Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (derogada por el TRLCSP)
LISD	Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones
LITPAJD	Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados
LIVA	Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
NIF	Número de Identificación Fiscal
OCEX	Órganos Autonómicos de Control Externo
OO.AA	Organismos Autónomos
Orden EHA/1220/2008	Por la que se aprueban las instrucciones para operar en la Plataforma de Contratación del Estado
PCAP	Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares
Perfil	Perfil del contratante. Con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a su actividad contractual, y sin perjuicio de la utilización de otros medios de publicidad en los casos exigidos por esta Ley o por las normas autonómicas de desarrollo o en los que así se decida voluntariamente, los órganos de contratación difundirán, a través de Internet, su perfil de contratante
PPTP	Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares
R.D.	Real Decreto
RCAP	R.D. 1098/2001, de 12 de octubre, Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (vigente en cuanto no se oponga al TRLCSP)
RDPLCSP	Real Decreto 817/2009, que desarrolla parcialmente la Ley 30/2007
SARA	Contrato sujeto a regulación armonizada
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE nueva denominación del TJCE a partir del 1 de diciembre de 2009)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TACPA	Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón
TACRC	Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales
TCu	Tribunal de Cuentas
TRLCAP	R.D. Leg. 2/2000, de 16 de junio, Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (derogada a excepción art. 25.1 . Véase al respecto la DT 4ª TRLCSP)
TRLCSP	R.D. Leg. 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLIS	Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades
TRLRL	Real Decreto 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de régimen local
UE	Unión Europea

Notaciones matemáticas

- MaxP=máximo de puntos que puede otorgar el criterio que se valora
- PBL=precio base de licitación
- Oi=oferta i que se trata de valorar
- MO=mejor oferta. Oferta más baja
- MOA=mejor oferta aceptada (SCC)
- PO=peor oferta. Oferta más alta
- BOi= Baja de la oferta a valorar
- BMO= Baja mejor oferta
- BPO=Baja de la peor oferta
- BM=Baja media. Media aritmética de las bajas
- BMC=baja media cualificada (Fórmula Baleares: baja media excluida la oferta más baja –en Baleares BMQ-)
- Recorrido=Diferencia entre la mejor y la peor oferta
- PBMO=% de baja de la mejor oferta
- PBOi=% de baja de la oferta a valorar
- PBPO=% de baja de la peor oferta
- PR= puntos que se restan
- MAO= media aritmética de las ofertas
- CB=cuantía menor entre la oferta no considerada anormal según el art. 85 del RCAP y una cuantía que se fija en los Pliegos bien en valores absolutos o como un porcentaje de baja sobre el PBL
- e=número de Euler o de Napier= 2,718281
- π =número pi es la relación entre la longitud de la circunferencia y su diámetro= 3,14159265
- σ (letra sigma minúscula) = en nuestro caso es la desviación típica
- Arcotan= en trigonometría, el arco tangente se define como la función inversa de la tangente de un ángulo
- Lim=límite