Los criterios de valoración de las ofertas en la selección del adjudicatario en el procedimiento abierto y restringido. La delimitación de la materia objeto de negociación en el procedimiento negociado

José Miguel Carbonero Gallardo
Subdirector del CEMCI. Diputación de Granada

1. **Introducción. La importancia de los criterios de valoración**
2. **La configuración más reciente de los criterios: aspectos generales**
   2.1. Criterios de valoración admisibles
   2.2. El precio como criterio
3. **Los criterios de valoración en la Ley de contratos del sector público (LCSP). Diez aspectos a tener en cuenta**
4. **Criterios ambientales y sociales**
5. **Criterios de valoración en el procedimiento restringido**
6. **La materia objeto de negociación en el procedimiento negociado**

Resumen

La importancia de los criterios en los procedimientos de contratación pública es máxima, porque se erigen en el elemento clave para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, por comparación entre todas las ofertas competidoras. Este trabajo analiza con detalle cuál es el régimen jurídico de los criterios en la Ley de contratos del sector público, desgranando todas las previsiones de esta Ley al respecto, y haciéndolo a la luz de las doctrinas jurisprudencial (española y europea) y consultiva. Además, el trabajo ofrece un enfoque muy próximo a la realidad práctica desde el punto de vista de la elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, de la utilización de los criterios, y de la delimitación de la materia objeto de negociación, según los distintos tipos de procedimientos: abierto, restringido, diálogo competitivo y procedimiento negociado.

Palabras clave: *Ley de contratos del sector público; procedimientos de contratación pública.*

Abstract

The criteria taken into account in the public contract processes are the key factor in order to choose the best offer in economic terms among all the offers presented. This article examines in detail the legal status of these criteria in the context of the Public Contract Law. It studies all the sections of this Law taking into account the case law (both Spanish and European) and consultative doctrine. Moreover, this article is directly related to the day-to-day legal practice because studies all the issues from the standpoint of the specific administrative covenants of the public contract, the utilisation of the mentioned criteria and the object of the negotiation in the context of all the processes: open, restricted, competitive dialogue and negotiated.

Key words: Public Contract Law; public contract processes.

1. Introducción. La importancia de los criterios de valoración

El título de este epígrafe raya lo obvio o elemental en materia de contratación pública, pero no está de más empezar recordando lo más básico de una materia, aunque, como en este caso, el público al que uno se dirige sea de especialistas muy avezados en la adjudicación de contratos.[1]

Por eso he querido comenzar llamando la atención sobre la relevancia que tienen los criterios, relevancia que los delata como la esencia o el factor clave de la adjudicación de los contratos. Esa importancia no es, desde luego, nueva desde la Ley de contratos del sector público (LCSP). En absoluto ello es así; al contrario, desde el origen de las licitaciones los criterios han sido la clave de la contratación, aunque según las normas vigentes se les haya denominado de diversas formas: desde 2007 criterios de valoración, pero anteriormente criterios objetivos, circunstancias a tener en cuenta para la adjudicación del contrato, o del modo más directo y sencillo: precio más bajo. En cualquier caso los criterios son siempre el tamiz a través del que la Administración separa la oferta adjudicataria de todas las demás que han participado en el casi siempre largo camino del procedimiento administrativo de contratación.[2]

De todo el procedimiento de adjudicación, ese puede ser el trámite fundamental, pues nos determina cuál va a ser considerada la oferta económicamente más ventajosa.

Actualmente es ese el concepto que utilizamos: oferta económicamente más ventajosa.[3] Se trata de un concepto jurídico indeterminado,[4] a concretar en cada caso o en cada procedimiento, y para cuya concreción nos valemos precisamente de los criterios de valoración. De ellos, y solo de ellos, pues, como tienen reiteradamente declarado los tribunales, la adjudicación del contrato o la declaración del procedimiento como desierto han de basarse en los criterios, y no en cualquier otra consideración.[5]

La referencia a los criterios que previamente han sido aprobados, y la publicación en el pliego de cláusulas administrativas, son elementos fundamentales para la seguridad jurídica en la adjudicación del contrato. No son los únicos, puesto que habría que analizar otros aspectos más de fondo, como cuál es la tipificación concreta de los criterios y cómo se efectúa la operación material de valoración. Pero, sin lugar a dudas, de entrada es esencial el establecimiento previo y publicidad de los criterios a los que ha de ceñirse posteriormente el órgano de contratación.[6] Como he dicho con más detalles,[7] el alejamiento de los criterios marca la diferencia entre la discrecionalidad técnica permitida en contratación pública, y la arbitrariedad prohibida por el derecho y sancionada por los tribunales.[8]

1. Este trabajo se corresponde con la ponencia presentada en el Seminario de Contratación Pública organizado por la Diputación de Zaragoza durante los días 7 y 8 de octubre de 2010.

2. Normalmente me referiré a la contratación administrativa por ser la que, a mi juicio y a día de hoy, sigue siendo la principal referencia en la contratación pública española.

3. Concepto también procedente del derecho comunitario, pero ya largamente utilizado por la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (por ejemplo, en su sentencia de 2 de marzo de 1990). Aunque, como ha señalado José Antonio Moreno Molina ("La insuficiente incorporación del derecho comunitario de la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público", dentro de *El derecho de los contratos del sector público*, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2008, p. 59) y es justificado en la propia Exposición de Motivos, la LCSP ha adoptado un concepto más amplio de oferta económicamente más ventajosa que el de la Directiva 18/2004, porque en esta última el concepto se refiere a la utilización de una multiplicidad de parámetros de valoración, mientras que la LCSP engloba también el criterio del precio más bajo.

4. Por ejemplo, STS de 13 de junio de 2000.

5. Ver, por ejemplo, la STS de 18 de febrero de 2002 o la de 14 de octubre de 1999. Esta última expresaba que "... la Ley… ordena al órgano de contratación acordar la adjudicación de conformidad con los criterios básicos que se hayan establecido en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. El Ayuntamiento recurrente, por tanto, debió tomar en cuenta las condiciones de preferencia que se fijaban en la cláusula 17.ª para verificar la adjudicación del contrato de autos. Por ello es acertado el criterio de la sentencia de instancia al exponer, como uno de los motivos que determinan su decisión, que los argumentos vertidos por los corporativos de la Comisión Municipal Informativa no se atienen a los seis criterios básicos establecidos en la cláusula 17.ª del Pliego de Condiciones".

6. Ver también la más reciente STS de 12 de marzo de 2008.

7. Carbonero Gallardo, J. M.: *La adjudicación de los contratos públicos. Procedimientos para la adjudicación de los contratos administrativos y otros contratos del sector público*, Ed. La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos, 2010.

8. En este sentido resulta obligado y ya clásico recordar la STJCE de 20 de septiembre de 1988, Beentjes, en la que el Tribunal expresaba que no es contraria al derecho comunitario de la contratación pública la atribución de una facultad de apreciación con el fin de comparar las distintas ofertas y seleccionar la más ventajosa, mediante criterios de selección previstos previamente. Pero lo que sí es rechazable es la existencia en manos de los poderes adjudicadores de una libertad incondicional de elección para la adjudicación del contrato a uno u otros licitadores.

Fundación Democracia y Gobierno Local

2. La configuración más reciente de los criterios: aspectos generales

He apuntado más arriba que los criterios no son un elemento de nuevo cuño. Son tan antiguos como la propia contratación, y como ocurre con cualquier institución, han evolucionado desde su origen hasta el régimen jurídico actualmente vigente, el de la LCSP.

No voy aquí a remontarme mucho en el tiempo (lo he hecho en mi obra ya citada); fundamentalmente voy a analizar cuáles son los caracteres más importantes de los criterios en la LCSP, tratando de poner de relieve algunas cuestiones que pueden resultar problemáticas.

Pero sí es conveniente al menos recordar que, respecto a los criterios, nuestras leyes recientes han detallado mucho más sus perfiles, y lo han hecho según el trazo definido en primer término por el derecho comunitario y después también por la jurisprudencia y por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Dicho de forma resumida, desde la regulación originaria de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), teniendo en cuenta la importante reforma de la Ley 53/1999,[9] hasta la LCSP, se ha ido acotando la forma de utilización de los criterios (me refiero a su previsión formal en el pliego), buscando una optimización de su uso con la introducción de fases en la selección del adjudicatario, y aprovechándolos como instrumentos para políticas de interés general.

2.1. Criterios de valoración admisibles

Antes los artículos 87 LCAP y 86 del texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), y ahora el 134 LCSP, ofrecen una lista amplia de criterios. Ya es bien sabido que esa serie de criterios que presenta la Ley tiene carácter ejemplar y no taxativo, carácter que procede también del derecho comunitario; y ese cariz fue corroborado por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA).[10] En la versión vigente, el artículo 134.1 LCSP ha ampliado y actualizado el listado, estableciendo: "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". Volveremos sobre este precepto con relación a otras cuestiones.

Pero lo que no debemos perder de vista es que la primera línea del artículo 134.1 marca un límite material importantísimo para los criterios, porque nos dice que estos han de estar "directamente vinculados al objeto del contrato". Luego esa pauta no debe ser olvidada a la hora de tipificar los criterios en el pliego. De hecho, es esta seguramente la premisa más importante a tener en cuenta, y es doctrina reiterada del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), de nuestros tribunales españoles y de la JCCA la consideración de que no pueden utilizarse los medios de acreditación de solvencia (que operan en la fase inicial de la licitación y tienen la finalidad de determinar la capacidad económica y técnica de las empresas) como criterios de valoración de las ofertas (que operan en un momento posterior). Es decir, la selección de la oferta económicamente más ventajosa debe basarse en el objeto del contrato y de la prestación ofrecida, y no en el sujeto ofertante.

A partir de aquí, cabe la formulación de un número ilimitado de criterios por parte de los órganos de contratación. Conviene, eso sí, conocer la doctrina

9. Inicialmente el artículo 87.2 LCAP estableció: "Los criterios a que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya…". A esas mínimas pautas, la Ley 53/1999 añadió la posibilidad de "concretar la fase de valoración de las proposiciones en que operarán los mismos y, en su caso, el umbral mínimo de puntuación que en su aplicación pueda ser exigido al licitador para continuar en el procedimiento selectivo".

10. Por ejemplo, en su informe 28/1995, de 24 de octubre: "el propio artículo señala una serie de criterios, entre los que figura el precio, precedidos por la expresión 'tales como' y haciendo alusión a 'otros semejantes', lo que viene a demostrar que su enumeración ni es exhaustiva (pueden existir otros criterios objetivos) ni obliga a incluir necesariamente todos los que menciona en un determinado concurso…".

jurisprudencial y de las JCCA, porque han tenido muchas ocasiones de pronunciarse sobre criterios concretos incluidos en pliegos y que posteriormente han sido impugnados por subjetivos o discriminatorios. No puedo aquí extenderme en el repaso de esa doctrina y me remito a mi trabajo anteriormente citado.[11] Pero al menos sí quiero mencionar algunos pronunciamientos de especial interés.

Como regla general, hay que saber que las características de las empresas son aspectos subjetivos y no objetivos, por lo que deben ser utilizadas en la fase inicial de selección y no en la de adjudicación del contrato. La JCCA ha insistido en numerosos informes sobre este particular,[12] y, partiendo de la doctrina del TJCE (recordemos fundamentalmente la sentencia Beentjes), ha distinguido entre criterios de selección cualitativa y criterios de adjudicación. En palabras del informe JCCA 37/01, de 9 de enero de 2002, "… en los procedimientos abiertos, en la fase de selección de contratistas deberán utilizarse los medios acreditativos de la capacidad y solvencia de las empresas, en definitiva características de la propia empresa,… y en la fase de adjudicación los criterios objetivos enumerados en el artículo 86,… los medios personales y materiales deben considerarse requisito de solvencia del contrato, por lo que la posibilidad de utilización como criterios de adjudicación o de valoración de las ofertas en un concurso de los medios personales o materiales que son concretamente ofertados para la ejecución de la prestación, de forma que se integran específicamente en la oferta como elementos de la misma, debe ponerse en relación con lo señalado en los informes de esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa… respecto a la posibilidad de utilizar como criterios de adjudicación en los concursos las denominadas 'características de las empresas'…".

No obstante esa importante pauta, según la JCCA sí es admisible que el pliego incluya como criterio de adjudicación un mayor número de elementos personales y materiales que los exigidos con carácter mínimo como requisito de solvencia.[13] Porque lo que es inadmisible en todo caso es la valoración de las mismas circunstancias en ambas fases de la contratación: selección del empresario y adjudicación del contrato.[14]

Bajo estas premisas, la JCCA ha rechazado la validez, como criterios de adjudicación de los índices de siniestralidad laboral (informe 11/99, de 30 de junio), de aspectos relativos a la prevención de riesgos laborales (informe 42/06, de 30 de octubre), o del grado de estabilidad en el empleo (informe 5/02, de 13 de junio).

En cuanto a la reducción del plazo de ejecución del contrato, solo es admitida como criterio de adjudicación por la JCCA cuando la reducción resulte de interés público, de forma que no debe incluirse dicho criterio en un pliego de cláusulas administrativas particulares cuando la reducción del plazo de ejecución sea indiferente a los intereses de la Administración (informe 29/1998, de 11 de noviembre).

Como es natural, también el Tribunal Supremo ha tenido ocasiones de pronunciarse sobre criterios de adjudicación. Me parece muy interesante la STS de 22 de marzo de 2002, en la que se analizan algunos de ellos. Pero en particular, merece la pena conocer esa sentencia conjuntamente con la de 12 de enero de 2001, porque abordan el criterio de proximidad geográfica. Esta última consideró que el pliego vulneraba el principio de igualdad, porque tanto los criterios de solvencia como los objetivos para la adjudicación otorgaban unas puntuaciones exageradamente superiores a la circunstancia de radicar las empresas en la Comunidad Autónoma, y aún más en la provincia del órgano de contratación, sin que ello estuviera respaldado por una justificación sólida. Para el Tribunal Supremo, esa puntuación desproporcionada e injustificada suponía, en la práctica, la exclusión de empresas en las que no concurría el suficiente grado de vinculación territorial local, ocasionando así un claro trato discriminatorio y contrario a la exigencia de igualdad

11. También, aunque anterior en el tiempo, *Procedimientos y formas de adjudicación de los contratos administrativos*, Ed. CEMCI, Granada, 2003.

12. Por ejemplo, los informes 22/1994, de 16 de diciembre, 28/1995, de 24 de octubre, 53/1997, de 2 de marzo de 1998, 36/2001, de 9 de enero, 45/2002, de 28 de febrero de 2003.

13. En el informe 59/04, de 12 de noviembre, razona que ello no contradice ni las directivas comunitarias, ni la doctrina del TJCE, ni la normativa española de contratación pública.

14. La JCCA expresó esta idea en sus informes 41/05, de 26 de octubre, y 4/06, de 20 de junio. En el caso concreto del primero de ellos, aclaró la Junta Consultiva estatal que "en los contratos de suministro de vestuario y determinado material policial a celebrar por la Dirección General de la Guardia Civil, determinadas características de las muestras exigidas pueden utilizarse como criterios de solvencia técnica y otras distintas de las mismas muestras, como reflejo de la calidad, como criterios de adjudicación siempre que ambos tipos de criterios sean objeto de la debida publicidad en los pliegos o en los anuncios".

Fundación Democracia y Gobierno Local

en la contratación pública. Por eso, una valoración tal de este criterio solo debe admitirse cuando se justifique que la proximidad geográfica efectivamente incide en una mejor ejecución del contrato, y en ese sentido la STS de 22 de marzo de 2002 admitió que el órgano de contratación otorgara prioridad a las proposiciones por razón de su proximidad geográfica al lugar de ejecución del contrato, "… pues la mayor valoración de esa proximidad no solo no es arbitraria, sino que responde a la razonable justificación de que es un factor que puede contribuir a una mejor prestación del servicio".

Especial atención merece la utilización de la experiencia como criterio de adjudicación. La experiencia puede ser el mejor paradigma de uso incorrecto de criterios de selección cualitativa si se incluye como criterio de adjudicación. Es muy amplio el repertorio de doctrina jurisprudencial y consultiva suscitado en los últimos años con relación a la polémica utilización de la experiencia. Desde luego, la prohibición de la experiencia del empresario como criterio de adjudicación tiene también origen en el derecho comunitario, de manera que el Tribunal Supremo[15] y la JCCA[16] han insistido en que no es admisible utilizarla como criterio de adjudicación, porque es un requisito de solvencia cuyo lugar es la fase inicial del procedimiento selectivo. No obstante, yo creo que este debate no está cerrado. Además de la posibilidad de valorar como criterio de adjudicación una mayor experiencia que la exigida como mínima en concepto de criterio selectivo (recordemos aquí lo dicho por el informe 59/04, de 12 de noviembre, de la JCCA estatal), creo que hay que reflexionar sobre si no es más restrictivo de la concurrencia el mantener la experiencia como elemento de solvencia, o el permitir que la experiencia únicamente suponga un plus de puntuación a la hora de decidir la adjudicación de los contratos. Con esta reflexión no quiero animar a transgredir la que hasta ahora es la correcta interpretación jurisprudencial de la cuestión: seguramente la mejor forma de ponderar la experiencia empresarial para la adjudicación de los contratos, sin infringir esa doctrina, es una óptima utilización del procedimiento restringido o incluso del procedimiento negociado, efectuando la invitación previo análisis serio de la capacidad de las empresas. Pero estas soluciones adolecen de la agilidad que necesitan los órganos de contratación.

2.2. El precio como criterio

El precio es el criterio por excelencia. Lo ha sido desde el origen de las licitaciones públicas y actualmente lo sigue siendo. Cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo (artículo 134.1 LCSP);[17] cuando se utilice más de un criterio, la Ley no obliga expresamente a que el precio sea uno de ellos, aunque conforme a la doctrina de la JCCA debe considerarse excepcional la ausencia del precio como criterio de adjudicación, y esa posibilidad debe ser motivada.[18]

Desde luego, ya se utilicen uno o varios criterios, no es lícito rechazar automáticamente ninguna propuesta como anormalmente baja sin proceder previamente a la comprobación de su viabilidad.[19]

Como es sabido, cuando se utilizan varios criterios, el precio no siempre se formula como el más bajo (como sí está claramente dispuesto por la Ley en el caso de único criterio). Es frecuente en esos procedimientos configurar el criterio del precio bajo otras formulaciones. Por eso es también interesante conocer el informe 8/97, de 20 de marzo, de la JCCA en el que advertía que si dichas fórmulas de valoración del precio no hubieran sido detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, no sería admisible que la

15. Por ejemplo, en su sentencia de 27 de febrero de 2001 y en la de 24 de septiembre de 2008.

16. En ese sentido, por ejemplo, los informes 13/98, de 30 de junio, 22/00, de 6 de julio, o 51/05, de 19 de diciembre.

17. La Ley lo dice ahora así porque no quiere hablar de "subasta", y en lugar de llamarla por su ancestral nombre la denomina "procedimiento con un único criterio de adjudicación".

18. En su informe 28/95, de 24 de octubre, explicaba la JCCA que "… se entiende que la posibilidad que tiene el órgano de contratación de excluir el precio como criterio para la adjudicación de contratos por concurso debe considerarse excepcional y consignarse en el expediente las razones que en cada caso concreto justifiquen tal exclusión, sobre todo si se tiene en cuenta el juego que puede proporcionar el propio artículo 87 en orden a la necesidad de indicar los criterios por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, que, en determinados supuestos y en relación con el precio puede ser mínima, sin llegar a la total exclusión de dicho criterio".

19. Esto es procedente del derecho comunitario (Directiva 93/37/CEE), y plenamente asumido y reiterado por nuestra jurisprudencia y doctrina consultiva, por lo que tampoco le dedicaré aquí más atención.

valoración otorgue mayor puntuación a ofertas de precio superior y viceversa.[20]

En ese mismo sentido, tiene mucho interés para mí la sentencia del Tribunal Administrativo de Navarra de 27 de junio de 2006.[21] Esta sentencia rechazó la valoración del precio por parte de la Mesa de contratación mediante una fórmula no reflejada previamente en el pliego, y que contradecía todo el sentido de la proporcionalidad que pudieran esperar los licitadores. La sentencia declaró nula la adjudicación del contrato y también el derecho de la recurrente a la adjudicación. En concreto, el pliego describía así el criterio del precio: "la oferta económica se valorará de forma proporcional, asignando la mayor puntuación a la oferta más barata". Según la valoración que efectuó la Mesa de contratación, entre la oferta más económica y la más cara tan solo hubo 1,63 puntos de diferencia. En términos monetarios, la recurrente rebajó el precio máximo en 174.000 euros y la adjudicataria tan solo en 20.792 euros. Sin embargo, a la primera se le concedieron 19,92 puntos y a la segunda 18,46; esto es, tan solo una diferencia de 1,46 puntos. A la vista de esta aplicación del criterio, el Tribunal expuso, entre otros y resumido por nosotros, que "la Mesa de contratación debería haber ponderado con mayor acierto el esfuerzo realizado por algunos licitadores, que han rebajado más del 8% del precio máximo, entre ellos la entidad recurrente, frente a otros que lo han rebajado simbólicamente y que apenas merecían premio o beneficio alguno por tal rebaja… Y evidentemente, cuando en un pliego se alude a repartir proporcionalmente hasta 20 puntos se está pidiendo a los licitadores que realicen un esfuerzo para rebajar sus precios logrando mayor puntuación y distinguiéndose de sus competidores menos económicos, sin que sea legítimo que la Mesa de contratación desvirtúe el criterio económico hasta el extremo de hacerlo inoperante, en contra de las bases del concurso, y gravemente perjudicial para aquellos que sí han demostrado un mayor mérito haciendo rebajas sustanciales. Aunque el precio en un concurso tenga distinto valor que en las subastas para la adjudicación del contrato, no es posible negar el valor que la convocatoria le haya atribuido a tal criterio, en este caso, ese valor es de un 20% sobre el total de la valoración de todos los distintos capítulos, y la puntuación debe otorgarse como dice la convocatoria, sin ponderaciones artificiosas e injustas".

Y en realidad, todos estos fundamentos lo que nos dejan claro es que no se debe formular el criterio del precio de manera que quede desnaturalizado y sea irrelevante en el conjunto de criterios que se hayan establecido para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Esta idea no es otra que la que formuló ya hace tiempo la Comisión Europea en Dictamen de 23 de diciembre de 1997. A mí me parece que los argumentos de ese Dictamen fueron muy acertados (aunque la fuerza obligatoria del mismo sea limitada), porque mostraban bien que la utilización de varios criterios lo que hace es conjugarlos a todos, y que de esa conjugación ha de salir la oferta económicamente más ventajosa; de esa manera, matizar la valoración del precio lo que hace es volver irrelevante este criterio dentro del conjunto de todos los establecidos en el pliego. La Comisión lo expresaba así: "la opción de la oferta económicamente más ventajosa supone combinar varios criterios teniendo en cuenta las propuestas que mejor cumplen cada uno de ellos y ponderándolos, a poder ser de acuerdo con unos coeficientes previamente establecidos. Otra cosa es que, una vez aplicados los coeficientes, la oferta resultante como más ventajosa desde un punto de vista económico no sea la más barata, ni la mejor técnicamente, ni la que mejor servicio técnico ofrezca, sino la que combine de forma óptima el conjunto de criterios. Pero lo que no se entiende, salvo que el poder adjudicador esté haciendo un juicio de valor sobre las ofertas más bajas, eludiendo así las disposiciones del artículo 37 de la Directiva 92/50/CEE, es que, en la valoración de un determinado criterio, en este caso el precio, no se puntúe la mejor oferta, sino la más mediana, de la misma manera que no se entendería que bajo el criterio técnico se prefiriese la solución técnica más próxima a todas las demás, en vez de la mejor, o en el capítulo del plazo, la oferta que tardase lo que el promedio de las otras y no la más rápida".

Y es posible la utilización como criterio de adjudicación no solo del precio como tal, sino también de aspectos relacionados con él con tal de que sean objetivos,

20. Utilizando las mismas palabras de la JCCA, "no pueden utilizarse fórmulas distintas a aquellas que atribuyan una puntuación superior a las ofertas de precio inferior y una puntuación inferior a las ofertas de precio superior, sin perjuicio de la posible utilización de fórmulas que no produzcan este resultado, cuando figuren expresamente en el pliego".

21. Confirmada después por el Juzgado de lo contencioso-administrativo núm. 2 de Pamplona, en fecha 22 de febrero de 2008.

Fundación Democracia y Gobierno Local

como la fórmula de revisión del precio o los índices o sistemas de revisión (ver, sobre esta cuestión, el informe JCCA 45/96, de 22 de julio).

Especialmente conflictivas han resultado también durante mucho tiempo las cuestiones relacionadas con el precio y los convenios colectivos en determinados sectores. Sobre estas cuestiones pueden consultarse los informes de la JCCA 34/99, de 12 de noviembre, 34/01, de 13 de noviembre, 26/03, de 17 de noviembre, 53/04, de 12 de noviembre, 25/06, de 20 de junio, o 50/07, de 29 de octubre.[22]

3. Los criterios de valoración en la Ley de contratos del sector público (LCSP). Diez aspectos a tener en cuenta

Ya he adelantado algunas de las previsiones de la LCSP con relación a los criterios de valoración de las proposiciones. Ahora voy a analizar de lleno esta regulación vigente. Está contenida principalmente en el artículo 134, que sistemáticamente se ubica en las Normas generales (Sección 1.ª) del Capítulo I, Título I, del Libro III.

La LCSP no aumenta la importancia de los criterios de valoración; no puede hacerlo porque su importancia es máxima. Hemos insistido en ello desde el principio aunque raye en lo obvio: los criterios y su aplicación son la clave de la adjudicación del contrato. Lo que sí hace la LCSP con relación a los criterios es presentar una regulación más amplia, abrir paso a los criterios sociales y ambientales, y amplificar la importancia nominal del término.

Empezaré por esto último, porque para mí es lo menos relevante. La LCSP parece otorgar más importancia a los criterios, pero como he dicho, esto es materialmente imposible. Pero nominalmente, ahora en lugar de hablar de formas de adjudicación (subasta y concurso), debemos hablar de la utilización de un solo criterio o de la utilización de más de uno.

El artículo 134 es un extenso precepto (como tantos otros en la LCSP), del que yo extraería con carácter preliminar estos diez requisitos, caracteres o pautas de utilización, que ayudan a sistematizar las previsiones de la LCSP que debemos tener en cuenta con relación a los criterios de valoración (unos de carácter formal y otros de carácter material, y, desde luego, no todos ellos novedosos):

1) Han de ser determinados por el órgano de contratación (134.2)

Como sabemos, en las entidades locales el órgano de contratación puede serlo el alcalde o presidente, el Pleno, la Junta de Gobierno Local o la Junta de Contratación, en su caso, todo ello conforme a la Disposición adicional segunda de la propia LCSP. Como pautas básicas establecidas por la Ley para la elección de los criterios, nos quedaremos ahora solo con la exigencia de que los criterios estén directamente vinculados con el objeto del contrato, y no sean en realidad circunstancias referidas a cualidades subjetivas del empresario, en los términos que he expuesto más arriba. Es decir, hay que insistir en que no debemos confundir los criterios de aptitud con los de adjudicación del contrato.[23] Después hablaré de alguna otra pauta.

2) Detallados en el anuncio (criterios elegidos y su ponderación) y en el pliego de cláusulas administrativas particulares (o en el documento descriptivo en el caso del diálogo competitivo) (134.2).

La publicidad de los criterios es esencial: la publicidad de las licitaciones garantiza la concurrencia, y la de los criterios garantiza en particular la seguridad jurídica de los participantes. La LCSP aportó algunas novedades sobre la publicidad de los criterios: en primer lugar los criterios deben publicarse ya no solo en los pliegos (o documento descriptivo en el caso del diálogo competitivo), sino también en el anuncio de licitación (artículo 134.2 y 5). Y, además, la LCSP eliminó la exigencia de que los criterios aparezcan por orden decreciente de importancia, lo que solo es obligatorio ahora en aquellos casos, debidamente justificados, en que no sea posible establecer su ponderación (134.3). Sobre esta última posibilidad hablaré más adelante.

Este carácter esencial de la publicidad de los criterios ha sido declarado por el TJCE en sentencias como la ya citada de 24 de enero de 2008 (Lianakis) o la de 24 de noviembre de 2005 (Viaggi di Malo y otros). Estas sentencias tienen un enorme interés; en el caso

22. Hemos tratado la cuestión con detalle en nuestras obras citadas, en particular en la más reciente: *La adjudicación de los contratos públicos…*, *op. cit*, p. 297 y ss.

23. Por citar solo una referencia jurisprudencial más sobre esta cuestión, la STJCE de 24 de enero de 2008 (Lianakis).

enjuiciado, aunque tanto los criterios de adjudicación y sus coeficientes de ponderación como los subcriterios habían sido fijados previamente y publicados en el pliego, la entidad adjudicadora fijó posteriormente los coeficientes de ponderación de los subcriterios. El Tribunal de Justicia admite este proceder siempre que se cumpla con tres condiciones muy precisas, y detalladas así: que no se modifiquen los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego o en el anuncio; que no se incorporen elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación, y que no haya sido adoptada la decisión final teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

3) Si se utiliza un solo criterio, este ha de ser necesariamente el del precio más bajo (134.1)

Como ya he dicho antes, la utilización de un solo criterio queda reservada para el precio más bajo. No para el precio valorado de cualquier forma, sino para el precio más bajo. El Tribunal Supremo y la JCCA[24] habían dicho algunas veces que, en los concursos, los criterios selectivos habían de ser varios como regla general, de forma que si excepcionalmente se utilizaba un solo criterio, ello debía justificarse expresamente por el órgano de contratación. Y es lógico pensar que el precio debe interesar normalmente a la Administración en todos los procedimientos de contratación que desarrolle.

4) La valoración de más de un criterio procederá, en particular, en la adjudicación de una serie de contratos enumerados por el artículo 134.3

El órgano de contratación tiene la posibilidad de usar uno o varios criterios de valoración. Para esa opción no hay muchas pautas orientativas en la propia Ley, pero el artículo 134.3 establece una serie de contratos en los que particularmente procede la utilización de más de un criterio.[25] Estos supuestos recuerdan claramente a los previstos antes de la LCSP para el concurso.

5) Cuando se tome en consideración más de un criterio, estos deberán ponderarse. Si esa ponderación no es posible por razones debidamente justificadas, los criterios deben enumerarse por orden decreciente de importancia (134.4)

La ponderación de los criterios es fundamental. La posibilidad de que los criterios no aparezcan ponderados en el pliego debería ser excepcional; de hecho esa posibilidad es una novedad de la LCSP. La falta de ponderación de los criterios de valoración a lo que recuerda es al procedimiento negociado. Y aunque es cierto que a veces resulta difícil ponderar los criterios, es un esfuerzo al que habitualmente están acostumbrados los gestores de la contratación pública, pero que contribuye mucho al control de la objetividad de la adjudicación, y por ende a la seguridad jurídica de los licitadores.

La ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada, y, tal como se introdujo en la reforma de la Ley 53/1999, se man-

24. Por ejemplo en la STS de 11 de mayo de 1999 y en el informe 28/95, de 24 de octubre.

25. Los supuestos son estos:

"a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los licitadores.

"b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas, a proponer por los licitadores mediante la presentación de variantes, o por reducciones en su plazo de ejecución.

"c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

"d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

"e) Contratos de gestión de servicios públicos.

"f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos por estar normalizados y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

"g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

"h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos".

Fundación Democracia y Gobierno Local

tiene en la LCSP la posibilidad de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, en cuyo caso "se indicará igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo".

6) Se dará preponderancia a los criterios que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos (134.2)

Ya he dicho que, en principio, el artículo 134 solo exige que los criterios elegidos estén directamente vinculados con el objeto del contrato, y sabemos también que esos criterios no deben producir efectos discriminatorios ni ser en realidad aspectos subjetivos o criterios de aptitud de los empresarios de los que se aprecian en la fase previa de selección.

Sin embargo, he escrito antes que la LCSP ofrece una pauta más que, hasta ahora, no constaba en las normas que la han precedido.[26] Se trata de una pauta para limitar la discrecionalidad administrativa cuando se adjudica utilizando varios criterios (es decir, la discrecionalidad característica del concurso). Nos situamos ahora en el segundo párrafo del artículo 134.2, que expresa imperativamente: "En la determinación de los criterios de adjudicación se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos". Como dije en aquel otro lugar, este párrafo distingue entre criterios cuya valoración es más objetiva porque depende de la aplicación de fórmulas, y otros criterios "menos objetivos" porque su valoración resulta de un juicio de valor. Parece, por ello, que el legislador pretende que en la adjudicación del contrato predominen criterios lo más objetivos posibles, y en cuya aplicación no quepa un margen exagerado de discrecionalidad. Sin embargo, esta orientación no es neta en el conjunto de estos preceptos, y veremos que en ellos hay otras previsiones que la desdibujan.

Como acabo de apuntar, el artículo 134.2 LCSP distingue dos tipos de criterios: los que se valoran de forma prácticamente automática mediante la aplicación de fórmulas, y aquellos otros cuya valoración implica un juicio de valor aunque esta circunstancia no les quita su condición de criterios objetivos (referidos al objeto del contrato).[27] Esa distinción tiene importancia porque traza la divisoria entre lo reglado y lo discrecional en la adjudicación en procedimientos con más de un criterio.

7) En caso contrario, si la mayor ponderación se ha atribuido a los criterios cuya cuantificación depende de juicios de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, o encomendarse esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos (134.2)

La preferencia por los criterios "más objetivos" no es neta o absoluta en la LCSP, como acabo de decir, a pesar de la redacción en forma imperativa del segundo párrafo de su artículo 134.2. Inmediatamente el propio precepto relativiza la obligación de dar preponderancia a ese tipo de criterios, y trata de sujetar la objetividad con un par de medidas correctoras. Para ello dispone la constitución de un comité de expertos, o la encomienda de la evaluación a un organismo técnico especializado, para los criterios cuya cuantificación depende de juicios de valor cuando estos tienen una ponderación mayoritaria en el pliego.

Esta fue una de las cuestiones más polémicas entre los aplicadores de la LCSP tras su aprobación. De hecho, y ante las muchas dudas que planteaba, la primera medida de precaución adoptada por muchos órganos de contratación fue la de que, en ningún pliego, los criterios cuya valoración dependía de un juicio de valoración recibieran más del 49 o 50% de ponderación. Se evitaba así la constitución del comité de expertos o el encargo al organismo técnico especializado.

Posteriormente, el Real decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de contratos del sector público (RPLCSP), ha dedicado a esto un Capítulo específico (Capítulo IV, artículos 25 a 30, ambos inclusive). Respecto a la composición del comité, el artículo 28 exige que sus miembros sean tres, como mínimo, y que cuenten con la cualificación profesional

26. Carbonero Gallardo, J. M.: *La adjudicación de los contratos públicos…*, *op. cit.*, p. 432 y ss.
27.No pueden ser de ninguna manera criterios subjetivos como los califica despistadamente el artículo 174.1.a) LCSP.

adecuada en razón de la materia sobre la que verse la valoración. Además, y siempre que sea posible, los miembros del comité habrán de ser personal al servicio del departamento ministerial u organismo contratante, no pudiendo en ningún caso estar integrados en el órgano que proponga la celebración del contrato.[28] En el caso del comité de expertos, el pliego de cláusulas administrativas particulares ha de contener o bien su designación concreta, o el procedimiento para determinarlos; no así en el caso de que se opte por encargar la valoración de esos criterios a un organismo técnico especializado, en cuyo caso debe figurar la designación concreta en el pliego y también en el perfil de contratante. En este último, en el perfil de contratante, debe publicarse en cualquier caso la designación concreta antes de la apertura de los sobres correspondientes a estos criterios dependientes de juicios de valor (artículo 29 RPLCSP). Se trata, como parece obvio, de dar transparencia a la valoración, para lo que también los pliegos de cláusulas administrativas particulares deben identificar los criterios que han de someterse a valoración por el comité de expertos o por el organismo especializado, y el plazo en que estos deberán efectuar la valoración y los límites, máximo y mínimo, en que esta deberá ser cuantificada (artículo 30.1 RPLCSP).

La comunicación a los interesados de la valoración asignada a estos criterios, tendrá lugar como regla general en el acto de apertura del resto de la documentación que integre la proposición, salvo que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se disponga otra cosa en cuanto al acto en que deba hacerse pública (artículo 30.3 RPLCSP).

8) La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables, mediante la mera aplicación de las fórmulas, se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello (134.2)

Esa distinción en razón de la objetividad de unos u otros criterios tiene también unos claros reflejos procedimentales. Además de la expuesta en al apartado anterior, el artículo 134.2 ordena en su último párrafo algo que ya antes de la LCSP era usual en la práctica de muchos órganos de contratación: que la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables, mediante la mera aplicación de fórmulas, se realice tras efectuar previamente la de aquellos criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello. La JCCA ha razonado que, en todo caso, deberá hacerse de forma que se asegure el secreto de la oferta económica hasta el momento en que proceda su apertura (informe 62/08, de 2 de diciembre).[29] Previamente, y como primera exigencia formal, la documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse en sobre independiente del resto de la proposición, con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquellos (artículo 26 RPLCSP).[30]

La apertura de los sobres con la documentación relativa a criterios ponderables en función de juicios de valor, y solo estos por ahora, se llevará a cabo en un acto público, cuya celebración deberá tener lugar en un plazo no superior a siete días a contar desde la apertura de la documentación administrativa (la del artículo 130.1 LCSP). Esto lo dispone el artículo 27 RPLCSP, que también pretende evitar que los plazos se vayan dilatando, y exige que, siempre que sea precisa la subsanación de errores u omisiones en la documentación administrativa, la Mesa concederá para efectuarla un plazo inferior a esos siete días al objeto de que el acto de apertura pueda celebrarse dentro de él [plazo de subsanación que no podrá ser superior a tres días hábiles, porque lo ordena así el artículo 81.2 del Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP)].

9) En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuáles de ellas se irán aplicando los distintos criterios, así como el umbral mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo (134.4)

Ya dije que esta posibilidad de articulación en fases tiene su origen en las directivas comunitarias, y

28. Ver el informe JCCA 34/09, de 25 de septiembre, con relación a lo que debe entenderse por órgano proponente de la celebración del contrato. También el informe 21/09, de 16 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

29. Aunque la consulta lo era con relación a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, considero que el razonamiento es también aplicable a los contratos de la LCSP.

30. Ver también sobre esta cuestión el recién citado informe JCCA 62/08, de 2 de diciembre.

Fundación Democracia y Gobierno Local

que fue introducida en nuestro derecho interno por la Ley 53/1999. Es lógico en pro de la transparencia y objetividad que, si se hace uso de esa posibilidad, el licitador conozca qué criterios se aplicarán en cada fase y el umbral mínimo exigido para superar cada una de estas.

10) Los pliegos o el contrato podrán establecer penalidades, conforme a lo prevenido en el artículo 196.1, para los casos de incumplimiento o de cumplimiento defectuoso de la prestación que afectan a características de la misma que se hayan tenido en cuenta para definir los criterios de adjudicación, o atribuir a la puntual observancia de estas características el carácter de obligación contractual esencial a los efectos señalados en el artículo 206.h) (134.6)

En último lugar, pero de gran importancia para mí, hay que tener en cuenta el sexto apartado del artículo 134. Es muy oportuno que la LCSP nos recuerde esta posibilidad que tiene el órgano de contratación. Y digo que nos la recuerde, porque esta posibilidad siempre ha estado en manos de la Administración contratante: según el régimen jurídico de la resolución de contratos administrativos, bastaba con tipificar esa circunstancia como causa específica de resolución para que pudiera ser invocada y aplicada. Sin embargo, con la premura con la que normalmente se elaboran los pliegos de cláusulas administrativas particulares, era fácil olvidar su inclusión en el clausulado. Por eso veo bien que la propia Ley nos recuerde e insista en el uso de esta posibilidad para reforzar la seriedad a la hora de ofertar; y es que la práctica demuestra que, a veces, en la adjudicación de contratos resulta determinante algún aspecto muy atractivo de la proposición, gracias al cual esta obtiene una elevada puntuación en ciertos criterios, sin que aquel aspecto llegue después a ser cumplido por el contratista, burlando así tanto a la Administración como a los demás licitadores.[31]

Lo que no me parece correcto es que este precepto admita que las penalidades se establezcan bien en el pliego, bien en el contrato. El lugar correcto es el pliego de cláusulas administrativas particulares, porque es en ese momento preliminar cuando el empresario debe conocer con toda claridad que su proposición ha de ser seria y cuidadosamente estudiada, para no ofrecer alegremente lo que después no pueda cumplir. Desde ese momento preliminar, debe conocerse la importante regla de juego de que se me va a exigir rigurosamente lo que he ofertado, y las consecuencias que vendrán si no puedo cumplirlo.

4. Criterios ambientales y sociales

Es obligado aludir a la posibilidad de establecer criterios de valoración de contenido social o ambiental. Se trata de una de las principales novedades que aportó la LCSP, anunciada en su propia Exposición de Motivos. La Ley de 2007 ha asumido ya sin rodeos la utilización de la contratación pública como instrumento para la promoción o consecución de objetivos de interés general, de políticas públicas. Se supera así el anterior planteamiento de que la adjudicación de los contratos ha de hacerse de forma objetiva y basándose exclusivamente en las mejores condiciones de la oferta en orden a la ejecución del contrato.

El nuevo planteamiento tiene también su origen en el derecho comunitario, y presenta a la contratación pública no como un fin en sí misma, sino como un instrumento más en manos de los poderes

31. El modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares aprobado por la JCCA para los contratos acogidos al Real decreto ley 9/2008, de 28 de noviembre, es un buen ejemplo en este aspecto, porque contiene esta serie de penalidades por incumplir criterios de adjudicación:

- Si durante la ejecución del contrato o al tiempo de su recepción, se aprecia que, por causas imputables al contratista, se ha incumplido alguno o algunos de los compromisos asumidos en su oferta, en especial los relativos al volumen de mano de obra a utilizar en la ejecución del contrato.
- Para considerar que el incumplimiento afecta a un criterio de adjudicación será preciso que al descontarse un 25 por 100 de la puntuación obtenida por el contratista en el criterio de adjudicación incumplido, resultara que su oferta no habría sido la mejor valorada.
- Como regla general, su cuantía será un 1% del presupuesto del contrato, salvo que, motivadamente, el órgano de contratación estime que el incumplimiento es grave o muy grave, en cuyo caso podrán alcanzar hasta un 5% o hasta el máximo legal del 10%, respectivamente. La reiteración en el incumplimiento podrá tenerse en cuenta para valorar la gravedad.

públicos para lograr objetivos ambientales o sociales.[32] Ahora se trata, como ha escrito Vara Arribas, de la "búsqueda de una contratación pública sostenible, donde los criterios económicos, sociales y medioambientales aparecen combinados".[33] Esta es también la posición de la LCSP, que presenta a lo largo de su articulado diversas posibilidades de incidir a favor de objetivos sociales y ambientales.[34]

Pues bien, el propio artículo 134.1 admite que los pliegos de cláusulas administrativas particulares establezcan criterios tales como 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…". Y como lo que se admiten son criterios "tales como", eso quiere decir que no tienen por qué ser exactamente esos y pueden ser otros similares.

No obstante, no podemos olvidarnos de la premisa que ya vimos, y es que los criterios han de estar directamente vinculados al objeto del contrato y no a las cualidades del contratista;[35] como muy expresivamente se ha dicho, los criterios deben guardar relación con el qué y nunca con el quién.[36] Esto impide que se puedan establecer criterios sociales o ambientales genéricamente, si no puede justificarse su relación directa con el objeto contractual.[37] En ese sentido resulta interesante la lectura del informe JCCA 53/08, de 29 de enero de 2009. En esa ocasión ha razonado lo siguiente el órgano consultivo:

"… ha de tenerse en cuenta que la Ley solo exige el requisito de que los criterios a utilizar estén directamente vinculados al objeto del contrato, con lo que para determinar si es admisible o no como criterio de adjudicación la exigencia de que a la ejecución del contrato se dedique un número mínimo de trabajadores discapacitados, es preciso ante todo aclarar si tal exigencia cumple el requisito mencionado.

"… 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 solo 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

32. La evolución de estas ideas ha sido muy bien resumida por Fernández de Gatta, D.: "El régimen de la incorporación de criterios ambientales en la contratación del sector público: su plasmación en las nuevas leyes sobre contratación pública de 2007", *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 80, noviembre de 2008, p. 41 y ss. Entre los primeros trabajos sobre esta cuestión, nos resulta especialmente interesante Gosálbez Pequeño, H.: "¿Cláusulas sociales en la selección de los contratistas de las Administraciones Públicas españolas?", *Justicia Administrativa*, núm. 20, 2003, p. 27-67. También entre esos primeros trabajos sobre la cuestión, Martínez Pallarés, P. L.: "Reflexiones sobre la inclusión de aspectos sociales y medioambientales como criterios de adjudicación de los contratos públicos", *Revista de la Contratación Administrativa y de los Contratistas*, núm. 18, año 2003; y "El recurrente debate sobre los criterios de adjudicación de los contratos públicos. En especial, la inclusión de criterios medioambientales", *Contratación de las Administraciones Públicas: análisis práctico de la nueva normativa sobre contratación pública*, Ed. Atelier, Barcelona, 2004.

33. Vara Arribas, G.: "Novedades en el Debate Europeo sobre la Contratación Pública", *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 26, abril-junio de 2008, p. 128.

34. Esas diversas posibilidades han sido analizadas de forma interesante, por ejemplo, por Bernal Blay, M. A.: "Hacia una contratación pública socialmente responsable: las oportunidades de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público", dentro de *El Derecho de los Contratos del Sector Público*, Monografías de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2008, p. 211 y ss. Con relación al uso de estos aspectos como condiciones especiales de ejecución, es interesante el informe 6/2009, de 15 de abril, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón.

35. STJCE de 17 de noviembre de 2002, Concordia Bus Finland, y 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom.

36. Gimeno Feliu, J. M.: "La adjudicación de contratos en la LCSP y los mecanismos de control (el recurso especial)", dentro de *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*, coord. Jesús Colás Tenas y Manuel Medina Guerrero, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institución Fernando el Católico, Madrid, 2009, p. 216.

37. Algunas reflexiones propias sobre la contratación social y ambiental, además de en la monografía citada sobre la adjudicación de los contratos públicos, en Carbonero Gallardo, J. M.: "De las musas al teatro: La Contratación Social y Ambiental", *Boletín Informativo de Responsabilidad Social*, núm. 2/2010, Ed. Diputación de Granada. http://www.dipgra-rs/index.php/e-boletin/numero-22010

Fundación Democracia y Gobierno Local

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".

Este criterio ha sido reiterado posteriormente por la Junta Consultiva en el informe 3/09, de 25 de septiembre, en el que concluyó: "No es admisible de conformidad con el artículo 134.1 de la Ley de contratos del sector público el establecimiento en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de criterios de adjudicación que valoren empleo en la ejecución del contrato de personas desempleadas inscritas en oficinas de empleo correspondientes a un determinado lugar geográfico".

En definitiva, y como recuerda Medina Arnáiz, para el uso de estos criterios es preciso respetar tres pautas que proceden de la propia Directiva 18/2004: que estén vinculados al objeto del contrato; que no otorguen a la entidad adjudicadora una libertad de elección ilimitada; y que estén expresamente publicitados. Siendo así, esta nueva orientación de la contratación pública ofrece grandes posibilidades para hacer que aquella no sea una actividad exclusivamente económica, sino también responsable social y ambientalmente.

5. Criterios de valoración en el procedimiento restringido

Prácticamente todo lo dicho hasta ahora es de aplicación al procedimiento restringido, en el que, si cabe, lo que hay que hacer es afinar más aún en la distinción de criterios de aptitud y criterios de valoración de las proposiciones. Según su diseño, el procedimiento restringido permitiría una mejor selección del adjudicatario porque en él se puede tener más en cuenta la capacidad del empresario, gracias a una primera criba en atención a ese aspecto. Sin embargo, pese a esas grandes posibilidades teóricas, el procedimiento restringido ha sido poco utilizado hasta ahora, y puede afirmarse sin temor a errar que la mayoría de los órganos de contratación en España (sobre todo locales) no han utilizado nunca este procedimiento. Y no lo hacen porque en la práctica el procedimiento restringido se dilata más en el tiempo que el abierto, y eso que este último ya es poco ágil.

La LCSP regula el procedimiento restringido sin apenas novedades con relación al TRLCAP. Procedimentalmente, la esencia del restringido estriba en que se desarrolla en dos fases. Como describió la JCCA en su informe 63/08, de 31 de marzo de 2009, "... En la primera las empresas que solicitan participar en él tienen la condición de candidatos a la adjudicación del contrato y solo pueden presentar su proposición si son invitados por el órgano de contratación. Para ello se han de fijar en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio los criterios objetivos de solvencia que han de cumplir que han de ser adecuados al objeto del contrato, a su volumen y a su importe". Los criterios objetivos de solvencia deben ser determinados por el órgano de contratación entre los que contienen los artículos 64 a 68, y la determinación ha de ser previa al anuncio de licitación.

La Ley trata de asegurar una mínima participación, y por eso el órgano de contratación debe señalar el número de empresarios a los que invitará a participar en el procedimiento, que no podrá ser inferior a cinco (ahora la Ley no establece un máximo de participantes). También deben indicarse en el anuncio de licitación los criterios o normas objetivas y no discriminatorias con arreglo a los cuales se seleccionará a los candidatos, así como el número mínimo y, en su caso, el número máximo de aquellos a los que se invitará a presentar proposiciones (artículo 147.2 y 3).

Es decir, la primera criba en el procedimiento restringido consiste en seleccionar a los solicitantes a la vista de los criterios objetivos de solvencia que se hubieran establecido. A los seleccionados, el órgano de contratación debe invitarles por escrito, y simultáneamente, a que presenten una proposición. Puede surgirnos la duda sobre cómo descartar algunos candidatos si el órgano de contratación ha establecido un número máximo de empresarios a invitar. Sobre esta cuestión también se ha pronunciado la JCCA en el citado informe 63/08, de 31 de marzo de 2009, aconsejando que en el pliego de cláusulas administrativas particulares se establezca algún método que permita valorar con referencia a la solvencia técnica y profesional, a cada una de las empresas candidatas, a efectos de cursar la invitación a aquellas que reúnan las mejores condiciones. A falta de esa previsión, la decisión que adopte el órgano de contratación habrá de ser suficientemente motivada.

El razonamiento de la JCCA es del todo lógico: "Sabido es que en la decisión de adjudicar un contrato se pondera la valoración, desde diversas perspectivas, de las proposiciones recibidas decidiendo a favor de aquella que resulta ser la mejor. Como quiera que los criterios de solvencia, en los que se basan los criterios en virtud de los cuales se han de cursar las invitaciones a los candidatos para ser admitidos a la licitación, han de fijar un nivel mínimo de solvencia técnica, que representa básicamente la disponibilidad de medios personales y materiales necesarios para la ejecución del contrato, así como la experiencia de los candidatos en el desarrollo de las prestaciones objeto del contrato e incluso la posible opción de disponer de medios o equipos ajenos a la empresa que son necesarios para la ejecución del contrato, o dicho de otra forma las opciones de subcontratación, parece aconsejable que, aun cuando como señalamos no exista norma concreta que lo regule, se pueda establecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares, como documento que desarrolla la manera de realizarse la adjudicación del contrato, el procedimiento que se seguirá para decidir las empresas que se incluirán en el cupo del máximo de las que podrán ser invitadas a presentar sus proposiciones, teniendo en cuenta que en la elección de tales criterios no pueden generar situaciones discriminatorias o de trato preferencial".

6. La materia objeto de negociación en el procedimiento negociado

El artículo 160 LCSP no establece ninguna novedad en este punto, al decir 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". Esto es prácticamente lo mismo que nos decía la LCAP desde 1999. Sin embargo, la redacción de otros preceptos reguladores de los procedimientos y de la Directiva comunitaria 18/2004, ha abonado el crecimiento de una nueva problemática. Respecto a si en el procedimiento negociado hay que utilizar criterios de valoración o aspectos que hayan de ser objeto de negociación (o incluso ambos), hay, desde la LCSP, alguna polémica y, a mi entender, bastante confusión. Creo que en esta cuestión mi opinión es compartida minoritariamente, pero creo también que merece la pena reflexionar sobre ella.

Los argumentos utilizados para defender que en el procedimiento negociado hay que utilizar también criterios de valoración, parten de que la Directiva no distingue entre procedimientos al hablar de aquellos, y que tampoco lo hace el artículo 134.1 LCSP. Ciertamente este último precepto establece 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, sin matizar en ningún momento que eso se refiera solo a los procedimientos abiertos y restringidos. El artículo 134 está ubicado dentro de las "Normas generales"[38] aplicables a todos los procedimientos de adjudicación, y por eso cabe entender que en todos los procedimientos hay que utilizar criterios de valoración. Esa opinión parece haber sido avalada por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa estatal; para mí puede haberlo hecho de forma implícita en algún documento "oficial", como el modelo de pliego de cláusulas administrativas particulares para los contratos de obras acogidos al Real decreto ley 9/2008, de 28 de noviembre, aprobado por la JCCA.[39] Y de forma expresa, pero también confusa, en su propio informe 48/09, de 1 de febrero de 2010. Este informe utiliza ambas expresiones: criterios de adjudicación y aspectos, y en su consideración jurídica sexta

38. Sección 1.ª, Capítulo I, Título I, Libro III de la Ley de contratos del sector público.

39. En ese modelo correspondiente al procedimiento negociado, se establece literalmente esto:

"Cuestiones que pueden ser objeto de negociación. Criterios para la adjudicación del contrato: La negociación que deba celebrarse a efectos de lo dispuesto en el artículo 162 versará sobre los aspectos de carácter económico y técnico del contrato siguientes: (precio, plazo de ejecución, plazo de garantía, condiciones de mantenimiento, etc.).

"Una vez fijadas definitivamente las ofertas de los licitadores, tras la negociación, la adjudicación del contrato se efectuará mediante la valoración de los siguientes criterios: (deberá enumerarse cada uno de los criterios que deban tomarse en consideración para la adjudicación expresando en todo caso la ponderación que deba asignarse a cada uno en la valoración global de la oferta, o, cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia).

"En todo caso, se tomará en consideración, como criterio de adjudicación para la valoración de las ofertas, el volumen de la mano de obra que se utilizará en la ejecución del contrato, atribuyéndose hasta un total de --- puntos en función de la mano de obra contratada y a contratar".

Fundación Democracia y Gobierno Local

lo hace de una manera algo oscura, al decir que "... para poder aplicar el procedimiento negociado han de cumplirse de manera justificada alguno de los supuestos establecidos al efecto, según cada tipo de contrato, en la Ley y que para la elección de cuál será la mejor oferta se han de fijar los criterios de adjudicación que considere aplicables el órgano de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 de la Ley que, como es bien sabido, se aplica en todos los procedimientos de adjudicación, fijando uno o varios criterios, pero señalando expresamente el pliego de cláusulas administrativas particulares los aspectos económicos y técnicos del contrato sobre los que versará la negociación". Sin embargo, la conclusión de este informe me parece mucho más clara y acertada: "De cuanto se expone la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera que pueda aplicarse el procedimiento negociado, pero para ello deberá hacerse constar previamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares los aspectos del contrato sobre los que debe versar la negociación".

Comprendo que la Directiva 18/2004 no distingue entre tipos de procedimientos a la hora de establecer o no criterios. Pero no es menos cierto que prevé la posibilidad de solo presentar a estos por orden decreciente de importancia cuando justificadamente no se puedan ponderar, y esto es más propio del procedimiento negociado que del abierto o restringido con pluralidad de criterios. Además, el procedimiento negociado en España se basa en aspectos a negociar[40] desde antiguo, sin que ello haya sido declarado hasta ahora contrario al derecho comunitario de la contratación. Lo que sí se ha condenado frecuentemente es el uso fraudulento o abusivo de los supuestos que habilitan para utilizar este procedimiento.

Más amplia explicación ofreció la Comisión Consultiva de Contratación de Andalucía, en su informe 3/2007, de 1 de marzo, sobre cuál debe ser la articulación de los criterios y los aspectos en el procedimiento negociado. Pero finalmente también concluyó que: "En los procedimientos negociados no se exige incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares una ponderación de los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación".[41] La Comisión Consultiva andaluza afina para deducir que la Directiva

40. En estos exactos términos de "aspectos" que serán objeto de negociación, concretamente desde la reforma de la Ley 53/1999, pero anteriormente en el procedimiento negociado tampoco se utilizaban criterios como tales, es decir, ponderados en el pliego.

41. Reproduzco a continuación los argumentos del órgano consultivo andaluz porque me parecen razonables, aunque de difícil aplicación práctica: "La cuestión objeto de consulta se refiere a si en los procedimientos negociados es necesario incluir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares una ponderación de los aspectos económicos y técnicos que serán objeto de negociación, similar a los criterios de adjudicación en los concursos. Tal como se plantea la cuestión es necesario distinguir entre los aspectos económicos y técnicos objeto de negociación y los criterios de adjudicación. Tanto el artículo 92.3 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), como el artículo 67.2 apartado l) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, se limitan a indicar que en estos procedimientos serán objeto de negociación los aspectos económicos y técnicos, los cuales se determinarán en el pliego de cláusulas administrativas particulares. El artículo 86 del TRLCAP relaciona, a título de ejemplo, los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación en los concursos, que se incluirán en el pliego de cláusulas administrativas particulares, por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya. Ambas cuestiones pertenecen a momentos procedimentales distintos y también a procedimientos distintos, sin que exista relación alguna entre ambas. La Directiva 2004/18/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, define los procedimientos negociados en el artículo 1.11 d) como los procedimientos en los que los poderes adjudicadores consultan con los operadores económicos de su elección y negocian las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. A esta negociación se refiere el artículo 30.2 de la citada Directiva, al disponer que los poderes adjudicadores negociarán con los licitadores las ofertas que estos hayan presentado para adaptarlas a los requisitos indicados en el anuncio de licitación, en el pliego de condiciones y en los posibles documentos complementarios, con vistas a encontrar la mejor oferta de conformidad con el apartado 1 del artículo 53. Es en esta disposición donde se distingue dentro del procedimiento negociado la fase propiamente de negociación y la de adjudicación. La primera fase se refiere a la negociación de las ofertas presentadas que habrán de recaer sobre las condiciones del contrato, cuyos requisitos habrán sido indicados en el anuncio de licitación o en los pliegos de condiciones, tales requisitos son los que el TRLCAP denomina aspectos económicos y técnicos, pero sin que, ni en la Directiva ni en la legislación de contratos se exija hacer ponderación de los mismos. La ponderación habrá que hacerla cuando se haya elegido como criterio de adjudicación el de la oferta económicamente más ventajosa, en virtud de la remisión que el artículo 30.2 de la Directiva hace al artículo 53.1, ponderación que resulta obligatoria salvo cuando no sea posible por razones demostrables, en cuyo caso se indicará el orden decreciente de importancia de los criterios. A esta ponderación o, en su caso, orden decreciente de los criterios de adjudicación se refiere también el artículo 40.5 e) de la Directiva cuando se refiere al contenido de la invitación a negociar. Lo expuesto no es óbice para que, si se considera conveniente para una mayor concreción de los aspectos económicos y técnicos, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluyan de forma pormenorizada los criterios que se seguirán para negociar las condiciones del contrato".

2004/18/CE permite distinguir dos fases en el procedimiento negociado: la fase propiamente de negociación y la de adjudicación. No dudo de la corrección de ese argumento, pero si ese es el esquema correcto del procedimiento negociado, será en la práctica casi imposible que este siga siendo el procedimiento menos formalista que es y que permite entre otras cosas responder a situaciones de imperiosa urgencia. La distinción de esa doble fase sería de por sí suficientemente disuasoria de la utilización del procedimiento negociado. Y eso pensando solo en el procedimiento negociado sin publicidad; si pensamos en el negociado con publicidad, en el que hemos convenido que para seleccionar a los empresarios a invitar lo hacemos en base a criterios de aptitud, resulta que la adjudicación del contrato exigiría el desarrollo de tres fases… Que nadie se engañe: esto no es asumible por los órganos de contratación porque, por más que ello pueda ser jurídica o conceptualmente impecable, riñe con la más elemental idea de agilidad y eficiencia de los procedimientos administrativos de contratación. De hecho, sin llegar al extremo de las tres fases, la articulación del procedimiento negociado con publicidad en dos fases ha inducido en la práctica a muchos órganos de contratación a buscar alguna alternativa procedimental.

Pero considero que el propio artículo 134.1 ofrece argumentos para pensar que los criterios de valoración solo han de utilizarse en los procedimientos abiertos y restringidos. El apartado segundo de ese precepto trata de ganar objetividad para los procedimientos de adjudicación, y exige la conocida participación de un comité de expertos u organismo técnico especializado "… Cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor". Pues bien, si la finalidad de este precepto y de esta nueva figura, como tiene bien dicho la JCCA de Aragón, no es otra que la de reforzar la objetividad en la valoración de ofertas;[42] si este precepto solo impone esta medida para los procedimientos abiertos y restringidos: ¿acaso debemos entender que el legislador no quiere o renuncia a reforzar la objetividad en los procedimientos negociados? Planteado de otro modo: ¿en este caso la Ley sí distingue entre procedimientos abiertos y restringidos frente a negociados para asegurar más objetividad en los dos primeros, y no asegurarla en los negociados, que son los que sin duda alguna provocan más desconfianza? Yo creo que no es así en absoluto; me parece más lógico pensar que, ni siquiera al elaborar la LCSP, se estuviera pensando que en el procedimiento negociado deban utilizarse criterios de valoración tal como lo hacemos en los abiertos y restringidos.

En mi opinión, pues, lo que debe contener el pliego de cláusulas administrativas particulares en los procedimientos negociados es la descripción de esos aspectos económicos y/o técnicos, y no criterios de valoración tal como son exigidos en el procedimiento abierto o restringido. Es decir, no se trata aquí de criterios ponderados, sino solo de expresar los aspectos sobre los que va a versar la negociación para seleccionar al adjudicatario.

Dicho esto, en la práctica creo que puede apreciarse una gran confusión sobre esta cuestión: es posible encontrar pliegos de procedimientos negociados solo con aspectos a negociar, y otros con criterios de valoración incluso ponderados. Quiero, para terminar, apuntar otra reflexión más sobre esta cuestión y que versa sobre el correcto entendimiento del procedimiento negociado.

En España la contratación directa pasó a ser procedimiento negociado tras la incorporación a las Comunidades Europeas. Y especialmente con la reforma de la Ley 53/1999, se trató de enfatizar la diferencia entre ambos modos de adjudicar. El procedimiento negociado permite una auténtica negociación de los términos del contrato, y por eso tiene sentido para una mayor seguridad jurídica el que el pliego de cláusulas administrativas particulares concrete los aspectos sobre los que va a versar la negociación. No es precisa la ponderación, pero la negociación y la decisión final deben estar suficientemente motivadas y documentadas en el expediente de contratación, particularmente en el acto administrativo de adjudicación. Pues bien, esta forma de entender el procedimiento negociado apenas ha calado en los órganos de contratación, aunque es posible encontrar algunos que desarrollan ejemplares negociaciones perfectamente respetuosas de la legalidad, y que consiguen además notables ventajas en los términos del contrato (singularmente en los suministros

42. Informe 21/09, de 16 de septiembre.

Fundación Democracia y Gobierno Local

y servicios).[43] Pero, viniendo como venimos de una larga tradición de desconfianza, y siendo el procedimiento de contratación un procedimiento administrativo que trata de garantizar contra corruptelas,[44] la generalidad de los órganos de contratación casi nunca ha negociado a lo largo de estos años. Sobre todo por temor a verse expuestos a los "tiros de la maledicencia", o incluso a algo peor, esa generalidad de Administraciones ha resuelto la adjudicación de los contratos por procedimiento negociado solo comparando las ofertas de los empresarios invitados, y decidiendo cuál de ellas es la más ventajosa, incluso muchas veces solo en atención al precio más bajo. En consonancia con esa "deficiente" aplicación del procedimiento negociado, la posibilidad de que ahora el procedimiento negociado deba incorporar criterios de valoración incluso ponderados, puede haber supuesto un alivio para algunos gestores de la contratación pública. Como si la utilización de criterios y su ponderación asegurasen la objetividad. Tampoco nos engañemos en esto, porque alguien que trabaje con expedientes de contratación dirá que nos hacemos trampas en el solitario. ■

43. En este sentido, por ejemplo, Blanco López, F.: "Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos en la LCSP", dentro de *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*, coord. Jesús Colás Tenas y Manuel Medina Guerrero, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institución Fernando el Católico, Madrid, 2009, p. 181 y 182; Ibáñez Benito, L.: "Las centrales de compra y la encomienda de gestión de los procedimientos de contratación", dentro de *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las Entidades Locales*, coord. José Antonio Moreno Molina, Ed. CEMCI, Granada, 2008. También en documentación del I Curso de Especialización en Contratación Pública Local, CEMCI, Granada, 2009, y Lago Núñez, G.: "La negociación como procedimiento contractual", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 30 de mayo de 2008, p. 1772.

44. No digo que lo consiga; digo que esa es su principal razón de ser, junto a la de concretar cuál es la oferta más conveniente a los intereses públicos de la Administración contratante. Estas reflexiones las he puesto por escrito con más amplitud en mi obra ya citada: *La adjudicación de los contratos públicos…* Pero quiero destacar por su mayor interés la opinión que sobre este particular expresa el profesor Parejo Alfonso en el prólogo de dicha monografía.