
Els criteris de valoració de les ofertes en la selecció de l'adjudicatari en el procediment obert i restringit. La delimitació de la matèria objecte de negociació en el procediment negociat

José Miguel Carbonero Gallardo
Sotsdirector del CEMCI. Diputació de Granada

1. **Introducció. La importància dels criteris de valoració**
2. **La configuració més recent dels criteris: aspectes generals**
 - 2.1. Criteris de valoració admissibles
 - 2.2. El preu com a criteri
3. **Els criteris de valoració en la Llei de contractes del sector públic (LCSP). Deu aspectes a tenir en compte**
4. **Criteris ambientals i socials**
5. **Criteris de valoració en el procediment restringit**
6. **La matèria objecte de negociació en el procediment negociat**

Resum

La importància dels criteris en els procediments de contractació pública és màxima, perquè s'erigeixen en l'element clau per determinar quina és l'oferta econòmicament més avantatjosa, per comparació entre totes les ofertes competidores. Aquest treball analitza amb detall quin és el règim jurídic dels criteris en la Llei de contractes del sector públic, desgranant totes les previsions d'aquesta Llei sobre això, i fent-ho a la llum de les doctrines jurisprudencial (espanyola i europea) i consultiva. A més, el treball ofereix un enfocament molt proper a la realitat pràctica des del punt de vista de l'elaboració dels plecs de clàusules administratives particulars, de la utilització dels criteris, i de la delimitació de la matèria objecte de negociació, segons els diferents tipus de procediments: obert, restringit, diàleg competitiu i procediment negociat.

Paraules clau: *Llei de contractes del sector públic; procediments de contractació 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. Introducció. La importància dels criteris de valoració

El títol d'aquest epígraf ratlla l'obvi o elemental en matèria de contractació pública, però no està de més començar recordant el més bàsic d'una matèria, encara que, com en aquest cas, el públic al que es dirigeix sigui d'especialistes molt avesats a l'adjudicació de contractes.¹

Per això he volgut començar cridant l'atenció sobre la rellevància que tenen els criteris, rellevància que els delata com l'essència o el factor clau de l'adjudicació dels contractes. Aquesta importància no és, per descomptat, nova des de la Llei de contractes del sector públic (LCSP). En absolut això és així; al contrari, des de l'origen de les licitacions els criteris han estat la clau de la contractació, encara que segons les normes vigents se'ls hagi anomenat de diverses maneres: des del 2007 criteris de valoració, però anteriorment criteris objectius, circumstàncies a tenir en compte per a l'adjudicació del contracte, o de la manera més directa i senzilla: preu més baix. En qualsevol cas els criteris són sempre el tamís a través del qual l'Administració separa l'oferta adjudicatària de totes les altres que han participat en el gairebé sempre llarg camí del procediment administratiu de contractació.²

De tot el procediment d'adjudicació, aquest pot ser el tràmit fonamental, ja que ens determina quina serà considerada l'oferta econòmicament més avantatjosa.

Actualment és aquest el concepte que utilitzem: oferta econòmicament més avantatjosa.³ Es tracta d'un concepte jurídic indeterminat,⁴ per concretar en cada cas o en cada procediment, i per a la concreció del qual ens valem precisament dels criteris de valoració. D'aquests, i només d'aquests, ja que, com tenen reiteradament declarat els tribunals, l'adjudicació del contracte o la declaració del procediment com desert s'han de basar en els criteris, i no en qualsevol altra consideració.⁵

La referència als criteris que han estat aprovats prèviament, i la publicació en el plec de clàusules administratives, són elements fonamentals per a la seguretat jurídica en l'adjudicació del contracte. No són els únics, ja que caldria analitzar altres aspectes més de fons, com quina és la tipificació concreta dels criteris i com s'efectua l'operació material de valoració. Però, sense cap dubte, d'entrada és essencial l'establiment previ i la publicitat dels criteris als quals s'ha de cenyir posteriorment l'òrgan de contractació.⁶ Com he dit amb més detalls,⁷ l'allunyament dels criteris marca la diferència entre la discrecionalitat tècnica permesa en contractació pública, i l'arbitrarietat prohibida pel dret i sancionada pels tribunals.⁸

1. Aquest treball es correspon amb la ponència presentada en el Seminari de Contractació Pública organitzat per la Diputació de Saragossa durant els dies 7 i 8 d'octubre de 2010.

2. Normalment m'hi referiré a la contractació administrativa pel fet de ser la que, segons el meu parer i a dia d'avui, segueix sent la principal referència en la contractació pública espanyola.

3. Concepte també procedent del dret comunitari, però ja llargament utilitzat per la mateixa jurisprudència del Tribunal Suprem (per exemple, en la sentència de 2 de març de 1990). Encara que, com ha assenyalat José Antonio MORENO MOLINA ("La insuficiente incorporación del derecho comunitario de la contratación pública en la Ley de Contratos del Sector Público", dins de: *El derecho de los contratos del sector público*, Monografies de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Saragossa, 2008, p. 59) i justifica la mateixa Exposició de Motius, la LCSP ha adoptat un concepte més ampli d'oferta econòmicament més avantatjosa que el de la Directiva 18/2004, perquè en aquesta última el concepte es refereix a la utilització d'una multiplicitat de paràmetres de valoració, mentre que la LCSP engloba també el criteri del preu més baix.

4. Per exemple, STS de 13 de juny de 2000.

5. Vegeu, per exemple, la STS de 18 de febrer de 2002 o la de 14 d'octubre de 1999. Aquesta última expressava 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 17ª 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 17ª del Pliego de Condiciones".

6. Vegeu també la més recent STS de 12 de març 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 aquest sentit és obligat i ja clàssic recordar la STJCE de 20 de setembre de 1988, Beentjes, en la qual el Tribunal expressava que no és contrària al dret comunitari de la contractació pública l'atribució d'una facultat d'apreciació amb la finalitat de comparar les diferents ofertes i seleccionar la més avantatjosa, mitjançant criteris de selecció previstos prèviament. Però el que sí que és rebutjable és l'existència en mans dels poders adjudicadors d'una llibertat incondicional d'elecció per a l'adjudicació del contracte a un o altres licitadors.

2. La configuració més recent dels criteris: aspectes generals

He apuntat més amunt que els criteris no són un element de nou encuny. Són tan antics com la contractació mateixa, i com passa amb qualsevol institució, han evolucionat des de l'origen fins al règim jurídic actualment vigent, el de la LCSP.

No m'hi remuntaré molt en el temps (ho he fet en la meua obra ja citada); fonamentalment analitzaré quins són els caràcters més importants dels criteris en la LCSP, tractant de posar en relleu algunes qüestions que poden ser problemàtiques.

Però sí que és convenient almenys recordar que, respecte als criteris, les nostres lleis recents han detallat molt més els seus perfils, i ho han fet segons el traç definit en primer terme pel dret comunitari i després també per la jurisprudència i per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa. Dit de manera resumida, des de la regulació originària de la Llei de contractes de les administracions públiques (LCAP), tenint en compte la important reforma de la Llei 53/1999,⁹ fins la LCSP, s'ha anat acotant la forma d'utilització dels criteris (em refereixo a la seva previsió formal en el plec), buscant-ne una optimització de l'ús amb la introducció de fases en la selecció de l'adjudicatari, i aprofitant-los com a instruments per a polítiques d'interès general.

2.1. Criteris de valoració admissibles

Abans els articles 87 LCAP i 86 del text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (TRL-CAP), i ara el 134 LCSP, ofereixen una llista àmplia de criteris. Ja és ben sabut que aquesta sèrie de criteris que presenta la Llei té caràcter exemplar i no taxatiu, caràcter que procedeix també del dret comunitari; i aquest caire va ser corroborat per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA).¹⁰ En la versió vigent, l'article 134.1 LCSP ha ampliat i actualitzat el llistat, establint: *"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". Tornarem sobre aquest precepte en relació amb altres qüestions.

Però el que no hem de perdre de vista és que la primera línia de l'article 134.1 marca un límit material importantíssim per als criteris, perquè ens diu que aquests han d'estar *"directamente vinculados al objeto del contrato"*. Aquesta pauta no ha de ser oblidada a l'hora de tipificar els criteris en el plec. De fet, aquesta és segurament la premissa més important a tenir en compte, i és doctrina reiterada del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (TJCE), dels nostres tribunals espanyols i de la JCCA la consideració que no es poden utilitzar els mitjans d'acreditació de solvència (que operen a la fase inicial de la licitació i tenen la finalitat de determinar la capacitat econòmica i tècnica de les empreses) com a criteris de valoració de les ofertes (que operen en un moment posterior). És a dir, la selecció de l'oferta econòmicament més avantatjosa s'ha de basar en l'objecte del contracte i de la prestació oferta, i no en el subjecte ofertant.

A partir d'aquí, es pot formular un nombre il·limitat de criteris per part dels òrgans de contractació. Convé, això sí, conèixer la doctrina jurisprudencial i de les JCCA, perquè han tingut moltes ocasions de pronunciar-se sobre criteris concrets inclosos en plecs i que

9. Inicialment l'article 87.2 LCAP va establir: *"Los criterios a que se refiere el apartado anterior se indicarán por orden de creciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya..."*. A aquestes mínimes pautes, la Llei 53/1999 va afegir la possibilitat 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. Per exemple, en l'informe 28/1995, de 24 d'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..."*

han estat impugnats posteriorment per subjectius o discriminatoris. No puc estendre'm aquí en el repàs d'aquesta doctrina i em remeto al meu treball esmentat abans.¹¹ Però almenys sí que vull esmentar alguns pronunciaments d'especial interès.

Com a regla general, cal saber que les característiques de les empreses són aspectes subjectius i no objectius, pel que han de ser utilitzades en la fase inicial de selecció i no en la d'adjudicació del contracte. La JCCA ha insistit en nombrosos informes sobre aquest particular,¹² i, partint de la doctrina del TJCE (recordem fonamentalment la sentència Beentjes), ha distingit entre criteris de selecció qualitativa i criteris d'adjudicació. En paraules de l'informe JCCA 37/01, de 9 de gener 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 obstant aquesta important pauta, segons la JCCA sí que és admissible que el plec inclogui com a criteri d'adjudicació un major nombre d'elements personals i materials que els exigits amb caràcter mínim com a requisit de solvència.¹³ Perquè el que és inadmissible en tot cas és la valoració de les mateixes circumstàncies en ambdues fases de la contractació: selecció de l'empresari i adjudicació del contracte.¹⁴

Sota aquestes premisses, la JCCA ha rebutjat la validesa, com a criteris d'adjudicació dels índexs de sinistralitat laboral (informe 11/99, de 30 de juny), d'aspectes relatius a la prevenció de riscos laborals (informe 42/06, de 30 d'octubre), o del grau d'estabilitat en l'ocupació (informe 5/02, de 13 de juny).

Pel que fa a la reducció del termini d'execució del contracte, només és admesa com a criteri d'adjudicació per la JCCA quan la reducció és d'interès públic, de manera que no s'ha d'incloure aquest criteri en un plec de clàusules administratives particulars quan la reducció del termini d'execució és indiferent als interessos de l'Administració (informe 29/1998, d'11 de novembre).

Com és natural, també el Tribunal Suprem ha tingut ocasions de pronunciar-se sobre criteris d'adjudicació. Em sembla molt interessant la STS de 22 de març de 2002, en què se n'analitzen alguns. Però en particular, val la pena conèixer aquesta sentència conjuntament amb la de 12 de gener de 2001, perquè aborden el criteri de proximitat geogràfica. Aquesta última va considerar que el plec vulnerava el principi d'igualtat, perquè tant els criteris de solvència com els objectius per a l'adjudicació atorgaven unes puntuacions exageradament superiors a la circumstància de radicar les empreses a la Comunitat Autònoma, i encara més a la província de l'òrgan de contractació, sense que això estigués protegit per una justificació sòlida. Per al Tribunal Suprem, aquesta puntuació desproporcionada i injustificada suposava, en la pràctica, l'exclusió d'empreses en les quals no es donava el suficient grau de vinculació territorial local, ocasionant així un clar tracte discriminatori i contrari a l'exigència d'igualtat en la contractació pública. Per això, una valoració tal d'aquest criteri només s'ha d'admetre quan es justifica que la proximitat geogràfica incideix efectivament en una millor execució del contracte, i en aquest sentit la STS de 22 de març de 2002 va admetre que l'òrgan de contractació atorgués prioritat a les proposicions per raó de la seva proximitat geogràfica al lloc d'execu-

11. També, encara que anterior en el temps, *Procedimientos y formas de adjudicación de los contratos administrativos*, Ed. CEMCI, Granada, 2003.

12. Per exemple, els informes 22/1994, de 16 de desembre, 28/1995, de 24 d'octubre, 53/1997, de 2 de març de 1998, 36/2001, de 9 de gener, 45/2002, de 28 de febrer de 2003.

13. En l'informe 59/04, de 12 de novembre, raona que això no contradiu ni les directives comunitàries, ni la doctrina del TJCE, ni la normativa espanyola de contractació pública.

14. La JCCA va expressar aquesta idea en els informes 41/05, de 26 d'octubre, i 4/06, de 20 de juny. En el cas concret del primer d'aquests, va aclarir 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".

ció del contracte, "... 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".

La utilització de l'experiència com a criteri d'adjudicació mereix una atenció especial. L'experiència pot ser el millor paradigma d'ús incorrecte de criteris de selecció qualitativa si s'inclou com a criteri d'adjudicació. El repertori de doctrina jurisprudencial i consultiva suscitat els últims anys amb relació a la polèmica utilització de l'experiència és molt ampli. Per descomptat, la prohibició de l'experiència de l'empresari com a criteri d'adjudicació té també l'origen en el dret comunitari, de manera que el Tribunal Suprem¹⁵ i la JCCA¹⁶ han insistit que no és admissible utilitzar-la com a criteri d'adjudicació, perquè és un requisit de solvència el lloc del qual és la fase inicial del procediment selectiu. No obstant això, jo crec que aquest debat no està tancat. A més de la possibilitat de valorar com a criteri d'adjudicació una major experiència que l'exigida com a mínima en concepte de criteri selectiu (recordem aquí el que ha dit l'informe 59/04, de 12 de novembre, de la JCCA estatal), crec que cal reflexionar sobre si no és més restrictiu de la concurrència el fet de mantenir l'experiència com a element de solvència, o el fet de permetre que l'experiència només suposi un plus de puntuació a l'hora de decidir l'adjudicació dels contractes. Amb aquesta reflexió no vull animar a transgredir la que fins ara és la correcta interpretació jurisprudencial de la qüestió: segurament la millor manera de ponderar l'experiència empresarial per a l'adjudicació dels contractes, sense infringir aquesta doctrina, és una utilització òptima del procediment restringit o fins i tot del procediment negociat, efectuant la invitació amb l'anàlisi seriosa prèvia de la capacitat de les em-

preses. Però aquestes solucions manquen de l'agilitat que necessiten els òrgans de contractació.

2.2. El preu com a criteri

El preu és el criteri per excel·lència. Ho ha estat des de l'origen de les licitacions públiques i actualment ho segueix sent. Quan només s'utilitza un criteri d'adjudicació, aquest ha de ser, necessàriament, el del preu més baix (article 134.1 LCSP);¹⁷ quan s'utilitza més d'un criteri, la Llei no obliga expressament al fet que el preu en sigui un, encara que, d'acord amb la doctrina de la JCCA, l'absència del preu com a criteri d'adjudicació s'ha de considerar excepcional, i aquesta possibilitat ha de ser motivada.¹⁸

Per descomptat, tant si s'utilitza un criteri com si se n'utilitzen més, no és lícit rebutjar automàticament cap proposta com anormalment baixa sense procedir-ne prèviament a la comprovació de la viabilitat.¹⁹

Com és sabut, quan s'utilitzen diversos criteris, el preu no sempre es formula com el més baix (com sí que disposa clarament la Llei en el cas de criteri únic). El fet de configurar el criteri del preu sota altres formulacions és freqüent en aquests procediments. Per això és també interessant conèixer l'informe 8/97, de 20 de març, de la JCCA en què advertia que si aquestes fórmules de valoració del preu no haguessin estat detallades en el plec de clàusules administratives particulars, no seria admissible que la valoració atorgui més puntuació a ofertes de preu superior i viceversa.²⁰

En aquest mateix sentit, té molt d'interès per a mi la sentència del Tribunal Administratiu de Navarra de 27 de juny de 2006.²¹ Aquesta sentència va rebutjar la valoració del preu per part de la Mesa de contractació mitjançant una fórmula no reflectida prèviament en el

15. Per exemple, en la sentència de 27 de febrer de 2001 i en la de 24 de setembre de 2008.

16. En aquest sentit, per exemple, els informes 13/98, de 30 de juny, 22/00, de 6 de juliol, o 51/05, de 19 de desembre.

17. La Llei ho diu ara així perquè no vol parlar de "subasta", i en comptes d'anomenar-la pel seu nom ancestral l'anomena "procedimiento con un único criterio de adjudicación".

18. En l'informe 28/95, de 24 d'octubre, explicava 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. Això és procedent del dret comunitari (Directiva 93/37/CEE), i plenament assumit i reiterat per la nostra jurisprudència i doctrina consultiva, per la qual cosa tampoc no li dedicaré aquí més atenció.

20. Utilitzant les mateixes paraules 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 després pel Jutjat Contenciós Administratiu núm. 2 de Pamplona, en data 22 de febrer de 2008.

plec, i que contradeia tot el sentit de la proporcionalitat que poguessin esperar els licitadors. La sentència va declarar nul·la l'adjudicació del contracte i també el dret de la recurrent a l'adjudicació. En concret, el plec descrivia així el criteri del preu: *"la oferta económica se valorará de forma proporcional, asignando la mayor puntuación a la oferta más barata"*. Segons la valoració que va efectuar la Mesa de contractació, entre l'oferta més econòmica i la més cara només hi va haver 1,63 punts de diferència. En termes monetaris, la recurrent va rebajar el preu màxim en 174.000 euros i l'adjudicatària només en 20.792 euros. No obstant això, a la primera se li van concedir 19,92 punts i a la segona 18,46; és a dir, tan sols una diferència d'1,46 punts. A la vista d'aquesta aplicació del criteri, el Tribunal va exposar, entre d'altres i resumit per nosaltres, 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"*.

I en realitat, tots aquests fonaments el que ens deixen clar és que no s'ha de formular el criteri del preu de manera que quedi desnaturalitzat i sigui irrelevant en el conjunt de criteris que s'hagin establert per determinar l'oferta econòmicament més avantatjosa. Aquesta idea no és cap altra que la que va for-

mular ja fa temps la Comissió Europea en el Dictamen de 23 de desembre de 1997. A mi em sembla que els arguments d'aquest Dictamen van ser molt encertats (encara que la força obligatòria del mateix sigui limitada), perquè mostraven bé que la utilització de diversos criteris el que fa és conjugar-los tots, i que d'aquesta conjugació ha de sortir l'oferta econòmicament més avantatjosa; d'aquesta manera, matisar la valoració del preu el que fa és tornar irrelevant aquest criteri dins el conjunt de tots els establerts en el plec. La Comissió ho expressava així: *"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"*.

I és possible la utilització com a criteri d'adjudicació no només del preu com a tal, sinó també d'aspectes relacionats amb aquest sempre que siguin objectius, com la fórmula de revisió del preu o els índexs o sistemes de revisió (vegeu, sobre aquesta qüestió, l'informe JCCA 45/96, de 22 de juliol).

Especialment conflictives han estat també durant molt de temps les qüestions relacionades amb el preu i els convenis col·lectius en determinats sectors. Sobre aquestes qüestions es poden consultar els informes de la JCCA 34/99, de 12 de novembre, 34/01, de 13 de novembre, 26/03, de 17 de novembre, 53/04, de 12 de novembre, 25/06, de 20 de juny, o 50/07, de 29 d'octubre.²²

22. Hem tractat la qüestió amb detall en les nostres obres citades, en particular en la més recent: *La adjudicación de los contratos públicos...*, op. cit, p. 297 i seg.

3. Els criteris de valoració en la Llei de contractes del sector públic (LCSP). Deu aspectes a tenir en compte

Ja he avançat algunes de les previsions de la LCSP en relació amb els criteris de valoració de les proposicions. Ara analitzaré de ple aquesta regulació vigent. La conté principalment l'article 134, que sistemàticament se situa en les Normes generals (Secció 1ª) del Capítol I, Títol I, del Llibre III.

La LCSP no augmenta la importància dels criteris de valoració; no ho pot fer perquè la seva importància és màxima. Hem insistit en això des del començament encara que sigui obvi: els criteris i la seva aplicació són la clau de l'adjudicació del contracte. El que sí que fa la LCSP en relació amb els criteris és presentar una regulació més àmplia, obrir pas als criteris socials i ambientals, i amplificar la importància nominal del terme.

Començaré per això últim, perquè per a mi és el menys rellevant. La LCSP sembla que atorgui més importància als criteris, però com he dit, això és materialment impossible. Però nominalment, ara en comptes de parlar de formes d'adjudicació (subhasta i concurs), hem de parlar de la utilització d'un sol criteri o de la utilització de més d'un.

L'article 134 és un extens precepte (com tants altres en la LCSP), del qual jo extrauria amb caràcter preliminar aquests deu requisits, caràcters o pautes d'utilització, que ajuden a sistematitzar les previsions de la LCSP que hem de tenir en compte en relació amb els criteris de valoració (uns de caràcter formal i altres de caràcter material, i, per descomptat, no tots nous):

1) Han de ser determinats per l'òrgan de contractació (134.2)

Com sabem, l'òrgan de contractació a les entitats locals pot ser l'alcalde o el president, el Ple, la Junta de Govern Local o la Junta de Contractació, si s'escau, tot això d'acord amb la Disposició addicional segona de la mateixa LCSP. Com a pautes bàsiques establertes per la Llei per a l'elecció dels criteris, ens quedarem ara només amb l'exigència que els criteris estiguin directament vinculats amb l'objecte del contracte, i no siguin en realitat circumstàncies referides a qualitats subjectives de l'empresari, en els termes que he exposat més amunt. És a dir, cal insistir que no hem de confondre

els criteris d'aptitud amb els d'adjudicació del contracte.²³ Després parlaré d'alguna altra pauta.

2) Detallats en l'anunci (criteris triats i la seva ponderació) i en el plec de clàusules administratives particulars (o en el document descriptiu en el cas del diàleg competitiu) (134.2).

La publicitat dels criteris és essencial: la publicitat de les licitacions garanteix la concurrència, i la dels criteris garanteix en particular la seguretat jurídica dels participants. La LCSP va aportar algunes novetats sobre la publicitat dels criteris: en primer lloc els criteris s'han de publicar ja no només en els plecs (o document descriptiu en el cas del diàleg competitiu), sinó també en l'anunci de licitació (article 134.2 i 5). I, a més, la LCSP va eliminar l'exigència que els criteris apareguin per ordre decreixent d'importància, el que només és obligatori ara en els casos, degudament justificats, en què no sigui possible establir-ne la ponderació (134.3). Sobre aquesta última possibilitat parlaré més endavant.

Aquest caràcter essencial de la publicitat dels criteris ha estat declarat pel TJCE en sentències com la ja esmentada de 24 de gener de 2008 (Lianakis) o la de 24 de novembre de 2005 (Viaggi di Malo i altres). Aquestes sentències tenen un interès enorme; en el cas jutjat, encara que tant els criteris d'adjudicació i els seus coeficients de ponderació com els subcriteris havien estat fixats prèviament i publicats en el plec, l'entitat adjudicadora va fixar posteriorment els coeficients de ponderació dels subcriteris. El Tribunal de Justícia admet aquest procedir sempre que es compleixin tres condicions molt precises, i detallades així: que no es modifiquin els criteris d'adjudicació del contracte definits en el plec o en l'anunci; que no s'hi incorporin elements que, si haguessin estat coneguts en el moment de la preparació de les ofertes, haurien pogut influir en aquesta preparació, i que no s'hagi adoptat la decisió final tenint en compte elements que puguin tenir efecte discriminatori en perjudici d'alguns dels licitadors.

3) Si s'utilitza un sol criteri, aquest ha de ser necessàriament el del preu més baix (134.1)

Com ja he dit abans, la utilització d'un sol criteri queda reservada per al preu més baix. No per al preu valorat de qualsevol manera, sinó per al preu més baix. El Tribunal Suprem i la JCCA²⁴ havien dit

23. Per citar només una referència jurisprudencial més sobre aquesta qüestió, la STJCE de 24 de gener de 2008 (Lianakis).

24. Per exemple en la STS d'11 de maig de 1999 i en l'informe 28/95, de 24 d'octubre.

algunes vegades que, en els concursos, els criteris selectius havien de ser diversos com a regla general, de manera que si excepcionalment s'utilitzava un sol criteri, l'òrgan de contractació ho havia de justificar expressament. I és lògic pensar que el preu ha d'interessar normalment a l'Administració en tots els procediments de contractació que desenvolupi.

4) La valoració de més d'un criteri serà procedent, en particular, en l'adjudicació d'una sèrie de contractes enumerats per l'article 134.3

L'òrgan de contractació té la possibilitat de fer servir un o més criteris de valoració. Per a aquesta opció no hi ha moltes pautes orientatives en la Llei, però l'article 134.3 estableix una sèrie de contractes en els que particularment és procedent la utilització de més d'un criteri.²⁵ Aquests supòsits recorden clarament els previstos abans de la LCSP per al concurs.

5) Quan es prengui en consideració més d'un criteri, aquests s'hauran de ponderar. Si aquesta ponderació no és possible per raons degudament justificades, els criteris s'han d'enumerar per ordre decreixent d'importància (134.4)

La ponderació dels criteris és fonamental. La possibilitat que els criteris no apareguin ponderats en el plec hauria de ser excepcional; de fet aquesta possibilitat és una novetat de la LCSP. La manca de ponderació dels criteris de valoració recorda el procediment negociat. I encara que és cert que a vegades resulta difícil ponderar els criteris, és un esforç al que habitualment estan acostumats els gestors de la contractació públi-

ca, però que contribueix molt al control de l'objectivitat de l'adjudicació, i per tant a la seguretat jurídica dels licitadors.

La ponderació es pot expressar fixant una banda de valors amb una amplitud adequada, i, tal com va introduir la reforma de la Llei 53/1999, es manté en la LCSP la possibilitat que el procediment d'adjudicació s'articuli en diverses fases, cas en què "*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) Es donarà preponderància als criteris que facin referència a característiques de l'objecte del contracte que es puguin valorar mitjançant xifres o percentatges obtinguts a través de la mera aplicació de les fórmules establertes en els plecs (134.2)

Ja he dit que, en principi, l'article 134 només exigeix que els criteris elegits estiguin directament vinculats amb l'objecte del contracte, i sabem també que aquests criteris no han de produir efectes discriminatoris ni ser en realitat aspectes subjectius o criteris d'aptitud dels empresaris dels que s'aprecien en la fase prèvia de selecció.

No obstant això, he escrit abans que la LCSP ofereix una pauta més que, fins ara, no constava en les normes que l'han precedida.²⁶ Es tracta d'una pauta per limitar la discrecionalitat administrativa quan s'adjudica utilitzant diversos criteris (és a dir, la discrecionalitat característica del concurs). Ens situem ara en el segon

25. Els supòsits són aquests:

"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*".

26. CARBONERO GALLARDO, J. M.: *La adjudicación de los contratos públicos...*, op. cit., p. 432 i seg.

paràgraf de l'article 134.2, que expressa imperativament: *"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"*. Com he dit abans, aquest paràgraf distingeix entre criteris la valoració dels quals és més objectiva perquè depèn de l'aplicació de fórmules, i altres criteris "menys objectius" perquè la seva valoració resulta d'un judici de valor. Sembla, per això, que el legislador pretén que en l'adjudicació del contracte predominin criteris el més objectius possibles, i en l'aplicació dels quals no sigui possible un marge exagerat de discrecionalitat. No obstant això, aquesta orientació no és neta en el conjunt d'aquests preceptes, i veurem que en els mateixos hi ha altres previsions que la desdibuixen.

Com acabo d'apuntar, l'article 134.2 LCSP distingeix dos tipus de criteris: els que es valoren de manera pràcticament automàtica mitjançant l'aplicació de fórmules, i els altres la valoració dels quals implica un judici de valor encara que aquesta circumstància no els treu la seva condició de criteris objectius (referits a l'objecte del contracte).²⁷ Aquesta distinció té importància perquè traça la divisòria entre el que és reglat i el que és discrecional en l'adjudicació en procediments amb més d'un criteri.

7) En cas contrari, si la major ponderació s'ha atribuït als criteris la quantificació dels quals depèn de judicis de valor, s'ha de constituir un comitè que disposi d'un mínim de tres membres, format per experts no integrats en l'òrgan proponent del contracte i amb qualificació apropiada, o encomanar aquesta avaluació a un organisme tècnic especialitzat, degudament identificat en els plecs (134.2)

La preferència pels criteris "més objectius" no és neta o absoluta en la LCSP, com acabo de dir, tot i la redacció en forma imperativa del segon paràgraf de l'article 134.2. Immediatament el mateix precepte relativitza l'obligació de donar preponderància a aquest tipus de criteris, i tracta de subjectar l'objectivitat amb un parell de mesures correctores. Per a això disposa

la constitució d'un comitè d'experts, o la comanda de l'avaluació a un organisme tècnic especialitzat, per als criteris la quantificació dels quals depèn de judicis de valor quan aquests tenen una ponderació majoritària en el plec.

Aquesta va ser una de les qüestions més polèmiques entre els aplicadors de la LCSP després de la seva aprovació. De fet, i davant els molts dubtes que plantejava, la primera mesura de precaució adoptada per molts òrgans de contractació va ser la de que, en cap plec, els criteris la valoració dels quals depenia d'un judici de valoració rebessin més del 49 o 50% de ponderació. S'evitava així la constitució del comitè d'experts o l'encàrrec a l'organisme tècnic especialitzat.

Posteriorment, el Reial decret 817/2009, de 8 de maig, que desplega parcialment la Llei de contractes del sector públic (RPLCSP), ha dedicat a això un Capítol específic (Capítol IV, articles 25 a 30, ambdós inclosos). Respecte a la composició del comitè, l'article 28 exigeix que els seus membres siguin tres, com a mínim, i que disposin de la qualificació professional adequada en raó de la matèria sobre la qual versis la valoració. A més, i sempre que sigui possible, els membres del comitè hauran de ser personal al servei del departament ministerial o organisme contractant, i no podran en cap cas estar integrats en l'òrgan que proposi la subscripció del contracte.²⁸ En el cas del comitè d'experts, el plec de clàusules administratives particulars ha de contenir o bé la seva designació concreta, o el procediment per determinar-los; no així en el cas que s'opti per encarregar la valoració d'aquests criteris a un organisme tècnic especialitzat, cas en què ha de figurar la designació concreta en el plec i també en el perfil de contractant. En aquest últim, en el perfil de contractant, s'ha de publicar en qualsevol cas la designació concreta abans de l'obertura dels sobres corresponents a aquests criteris dependents de judicis de valor (article 29 RPLCSP). Es tracta, com sembla obvi, de donar transparència a la valoració, per a la qual cosa també els plecs de clàusules administratives particulars han d'identificar els criteris que s'han de sotmetre a valoració per part del comitè d'experts o de l'organisme especialitzat, i el termini en què aquests hauran d'efectuar la valoració i els límits, màxim i mínim, en què aquesta haurà de ser quantificada (article 30.1 RPLCSP).

27. No poden ser de cap manera criteris subjectius com els qualifica despistadament l'article 174.1.a) LCSP.

28. Vegeu l'informe JCCA 34/09, de 25 de setembre, en relació amb el que s'ha d'entendre per òrgan proponent de la celebració del contracte. També l'informe 21/09, de 16 de setembre, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó.

La comunicació als interessats de la valoració assignada a aquests criteris, tindrà lloc com a regla general en l'acte d'obertura de la resta de la documentació que integri la proposició, llevat que en els plecs de clàusules administratives particulars es disposi una altra cosa pel que fa a l'acte en què s'hagi de fer pública (article 30.3 RPLCSP).

8) L'avaluació de les ofertes de conformitat amb els criteris quantificables, mitjançant la mera aplicació de les fórmules, s'ha de fer després d'efectuar prèviament la dels altres criteris en què no es doni aquesta circumstància, deixant-ne constància documental (134.2)

Aquesta distinció per raó de l'objectivitat d'uns o altres criteris té també uns clars reflexos procedimentals. A més de la exposada en l'apartat anterior, l'article 134.2 ordena en l'últim paràgraf una cosa que ja abans de la LCSP era usual en la pràctica de molts òrgans de contractació: que l'avaluació de les ofertes de conformitat amb als criteris quantificables, mitjançant la mera aplicació de fórmules, es realitzi després d'efectuar prèviament la dels criteris en què no es doni aquesta circumstància, deixant-ne constància documental. La JCCA ha raonat que, en tot cas, s'haurà de fer de manera que s'asseguri el secret de l'oferta econòmica fins al moment en què sigui procedent la seva obertura (informe 62/08, de 2 de desembre).²⁹ Prèviament, i com a primera exigència formal, la documentació relativa als criteris la ponderació dels quals depengui d'un judici de valor s'ha de presentar en un sobre independent de la resta de la proposició, a fi d'evitar el coneixement d'aquesta última abans que s'hagi efectuat la valoració d'aquells (article 26 RPLCSP).³⁰

L'obertura dels sobres amb la documentació relativa a criteris ponderables en funció de judicis de valor, i només aquests ara com ara, es durà a terme en un acte públic, la celebració del qual s'haurà de fer en un termini no superior a set dies a comptar des de l'obertura de la documentació administrativa (la de l'article 130.1 LCSP). Això ho disposa l'article 27 RPLCSP, que també pretén evitar que els terminis es dilatin, i exigeix que, sempre que calgui l'esmena d'errors o omissions en la documentació administrativa, la Mesa concedirà per tal d'efectuar-la un termini inferior a aquests set

dies a fi que l'acte d'obertura es pugui celebrar dintre d'aquest [termini d'esmena que no podrà ser superior a tres dies hàbils, perquè ho ordena així l'article 81.2 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques (RGLCAP)].

9) En el cas que el procediment d'adjudicació s'articuli en diverses fases, s'hi indicarà igualment en quines d'aquestes s'aniran aplicant els diferents criteris, així com el llinar mínim de puntuació exigida al licitador per continuar en el procés selectiu (134.4)

Ja vaig dir que aquesta possibilitat d'articulació en fases té l'origen en les directives comunitàries, i que va ser introduïda en el nostre dret intern per la Llei 53/1999. És lògic en pro de la transparència i l'objectivitat que, si es fa ús d'aquesta possibilitat, el licitador conegui quins criteris s'han d'aplicar en cada fase i el llinar mínim exigida per tal de superar cadascuna d'aquestes.

10) Els plecs o el contracte poden establir penalitats, d'acord amb el que preveu l'article 196.1, per als casos d'incompliment o de compliment defectuós de la prestació que afecten característiques d'aquesta que s'hagin tingut en compte per definir els criteris d'adjudicació, o atribuir a la puntual observança d'aquestes característiques el caràcter d'obligació contractual essencial als efectes que assenyala l'article 206.h) (134.6)

En darrer lloc, però de gran importància per a mi, cal tenir en compte el sisè apartat de l'article 134. És molt oportú que la LCSP ens recordi aquesta possibilitat que té l'òrgan de contractació. I dic que ens la recordi, perquè aquesta possibilitat sempre ha estat en mans de l'Administració contractant: segons el règim jurídic de la resolució de contractes administratius, n'hi havia prou amb tipificar aquesta circumstància com a causa específica de resolució perquè pogués ser invocada i aplicada. No obstant això, amb la pressa amb què normalment s'elaboren els plecs de clàusules administratives particulars, era fàcil oblidar-ne la inclusió en les clàusules. Per això veig bé que la mateixa Llei ens recordi i insisteixi en l'ús d'aquesta possibilitat per

29. Encara que la consulta ho era en relació amb la Llei 31/2007, de 30 d'octubre, considero que el raonament és també aplicable als contractes de la LCSP.

30. Vegeu també sobre aquesta qüestió el recentment esmentat informe JCCA 62/08, de 2 de desembre.

reforçar la serietat a l'hora d'oferir; i és que la pràctica demostra que, de vegades, en l'adjudicació de contractes és determinant algun aspecte molt atractiu de la proposició, gràcies al qual aquesta obté una elevada puntuació en certs criteris, sense que aquest aspecte arribi després a ser complert pel contractista, burlant així tant l'Administració com els altres licitadors.³¹

El que no em sembla correcte és que aquest precepte admeti que les penalitats s'estableixin bé en el plec, bé en el contracte. El lloc correcte és el plec de clàusules administratives particulars, perquè és en aquest moment preliminar quan l'empresari ha de conèixer amb tota claredat que la seva proposició ha de ser seriosament i curosament estudiada, per tal de no oferir alegrament el que després no pugui complir. Des d'aquest moment preliminar, s'ha de conèixer la important regla de joc que se m'exigirà rigorosament el que he ofert, i les conseqüències que vindran si no ho puc complir.

4. Criteris ambientals i socials

És obligat al·ludir a la possibilitat d'establir criteris de valoració de contingut social o ambiental. Es tracta d'una de les principals novetats que va aportar la LCSP, anunciada en la seva Exposició de Motius. La Llei del 2007 ha assu-

mit ja sense embuts la utilització de la contractació pública com a instrument per a la promoció o consecució d'objectius d'interès general, de polítiques públiques. Se supera així l'anterior plantejament que l'adjudicació dels contractes s'ha de fer de manera objectiva i basant-se exclusivament en les millors condicions de l'oferta amb vista a l'execució del contracte.

El nou plantejament té també l'origen en el dret comunitari, i presenta la contractació pública no com un fi en si mateixa, sinó com un instrument més en mans dels poders públics per aconseguir objectius ambientals o socials.³² Ara es tracta, com ha escrit Vara Arribas, de la "*búsqueda de una contratación pública sostenible, donde los criterios económicos, sociales y medioambientales aparecen combinados*".³³ Aquesta és també la posició de la LCSP, que presenta al llarg del seu articulat diverses possibilitats d'incidir a favor d'objectius socials i ambientals.³⁴

Doncs bé, el mateix article 134.1 admet que els plecs de clàusules administratives particulars estableixin criteris com ara les "*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 presta-*

31. El model de plec de clàusules administratives particulars aprovat per la JCCA per als contractes acollits al Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, és un bon exemple en aquest aspecte, perquè conté aquesta sèrie de penalitats per incomplir criteris d'adjudicació:

Si durant l'execució del contracte o al temps de la seva recepció, s'aprecia que, per causes imputables al contractista, ha estat incomplert algun o alguns dels compromisos assumits en la seva oferta, en especial els relatius al volum de ma d'obra a utilitzar en l'execució del contracte.

Per considerar que l'incompliment afecta un criteri d'adjudicació caldrà que en descomptar-se un 25 per 100 de la puntuació obtinguda pel contractista en el criteri d'adjudicació incumplert, resulti que la seva oferta no hauria estat la millor valorada.

Com a regla general, la seva quantia serà un 1% del pressupost del contracte, llevat que, motivadament, l'òrgan de contractació consideri que l'incompliment és greu o molt greu, cas en què podran assolir fins un 5% o fins el màxim legal del 10%, respectivament. La reiteració en l'incompliment es podrà tenir en compte per tal de valorar la gravetat.

32. L'evolució d'aquestes idees ha estat molt ben resumida per 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, novembre de 2008, p. 41 i seg. Entre els primers treballs sobre aquesta qüestió, ens resulta especialment interessant GOSÁLBEZ PEQUEÑO, H.: "¿Cláusulas sociales en la selección de los contratistas de las Administraciones Públicas españolas?", *Justicia Administrativa*, núm. 20, 2003, p. 27-67. També entre aquests primers treballs sobre la qüestió, 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, any 2003; i "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-juny de 2008, p. 128.

34. Aquestes diferents possibilitats han estat analitzades de manera interessant, per exemple, per 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", dins de: *El Derecho de los Contratos del Sector Público*, Monografies de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Saragossa, 2008, p. 211 i seg. En relació amb l'ús d'aquests aspectes com a condicions especials d'execució, és interessant l'informe 6/2009, de 15 d'abril, de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa d'Aragó.

ciones a contratar...". I com que el que s'admeten són criteris "tales como", això vol dir que no tenen per què ser exactament aquests i poden ser altres similars.

No obstant això, no ens hi podem oblidar de la premissa que ja vam veure, i és que els criteris han d'estar directament vinculats a l'objecte del contracte i no a les qualitats del contractista;³⁵ com s'ha dit molt expressivament, els criteris han de guardar relació amb el què i mai amb el qui.³⁶ Això impedeix que es puguin establir criteris socials o ambientals genèricament, si no se'n pot justificar la relació directa amb l'objecte contractual.³⁷ En aquest sentit és interessant la lectura de l'informe JCCA 53/08, de 29 de gener de 2009. En aquesta ocasió, l'òrgan consultiu ha raonat el següent:

"... 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 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".

Aquest criteri ha estat reiterat posteriorment per la Junta Consultiva en l'informe 3/09, de 25 de setembre, en què va concloure: "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, i com recorda Medina Arnáiz, per a l'ús d'aquests criteris cal respectar tres pautes que procedeixen de la mateixa Directiva 18/2004: que estiguin vinculats a l'objecte del contracte; que no atorguin a l'entitat adjudicadora una llibertat d'elecció il·limitada; i que estiguin expressament publicitat. Sent així, aquesta nova orientació de la contractació pública ofereix grans possibilitats per fer que aquella no sigui una activitat exclusivament econòmica, sinó també responsable socialment i ambientalment.

5. Criteris de valoració en el procediment restringit

Pràcticament tot el que s'ha dit fins ara és aplicable al procediment restringit, en el qual, si escau, el que cal fer és afinar més encara en la distinció de criteris d'aptitud i criteris de valoració de les proposicions. Segons el seu disseny, el procediment restringit permetria una millor selecció de l'adjudicatari perquè s'hi pot tenir més en compte la capacitat de l'empresari, gràcies a una primera selecció en atenció a aquest aspecte. No obstant això, malgrat aquestes grans possibilitats teòriques, el procediment restringit ha estat poc utilitzat fins ara, i es pot afirmar sense por a errar que la majoria dels òrgans de contractació a Espanya (sobretot locals) no han utilitzat mai aquest procediment. I no ho fan perquè a la

35. STJCE de 17 de novembre de 2002, Concordia Bus Finland, i 4 de desembre de 2003, EVN i Wienstrom.

36. GIMENO FELIU, J. M.: "La adjudicación de contratos en la LCSP y los mecanismos de control (el recurso especial)", dins de: *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*, coord. Jesús COLÁS TENAS i Manuel MEDINA GUERRERO, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institución Fernando el Católico, Madrid, 2009, p. 216.

37. Algunes reflexions pròpies sobre la contractació social i ambiental, a més d'en la monografia citada sobre l'adjudicació dels contractes públics, 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>

pràctica el procediment restringit es dilata més en el temps que l'obert, i això que aquest últim ja és poc àgil.

La LCSP regula el procediment restringit gairebé sense novetats en relació amb el TRLCAP. Procedimentalment, l'essència del restringit rau en què es desenvolupa en dues fases. Com va descriure la JCCA en l'informe 63/08, de 31 de març 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". Els criteris objectius de solvència, els ha de determinar l'òrgan de contractació entre els que contenen els articles 64 a 68, i la determinació ha de ser prèvia a l'anunci de licitació.

La Llei tracta d'assegurar una mínima participació, i per això l'òrgan de contractació ha d'assenyalar el nombre d'empresaris que convidarà a participar en el procediment, que no podrà ser inferior a cinc (ara la Llei no estableix un màxim de participants). També s'han d'indicar en l'anunci de licitació, els criteris o les normes objectives i no discriminatòries d'acord amb els quals s'han de seleccionar els candidats, així com el nombre mínim i, si s'escau, el nombre màxim dels qui es convidarà a presentar proposicions (article 147.2 i 3).

És a dir, la primera selecció en el procediment restringit consisteix a seleccionar els sol·licitants a la vista dels criteris objectius de solvència que s'hagin establert. L'òrgan de contractació, per escrit i simultàniament, ha d'invitar els seleccionats a presentar una proposició. Pot sorgir el dubte sobre com descartar alguns candidats si l'òrgan de contractació ha establert un nombre màxim d'empresaris a invitar. Sobre aquesta qüestió també s'ha pronunciat la JCCA en el citat informe 63/08, de 31 de març de 2009, aconsellant que en el plec de clàusules administratives particulars s'estableixi algun mètode que permeti valorar amb referència a la solvència tècnica i professional, cadascuna de les empreses candidates, a efectes de cursar la invitació a les que reuneixin les millors condicions. A falta d'aquesta previsió, la decisió que adopti l'òrgan de contractació haurà de ser suficientment motivada.

El raonament de la JCCA és del tot lògic: "*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 matèria objecte de negociació en el procediment negociat

L'article 160 LCSP no estableix cap novetat en aquest punt, en dir 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*". Això és pràcticament el mateix que ens deia la LCAP des del 1999. No obstant això, la redacció d'altres preceptes reguladors dels procediments i de la Directiva comunitària 18/2004, ha abonat el creixement d'una nova problemàtica. Respecte a si en el procediment negociat cal utilitzar criteris de valoració o aspectes que hagin de ser objecte de negociació (o fins i tot ambdós), hi ha, des de la LCSP, alguna polèmica i, al meu entendre, bastant confusió. Crec que en aquesta qüestió la meua opinió és compartida minoritàriament, però crec també que val la pena reflexionar-hi.

Els arguments utilitzats per defensar que en el procediment negociat cal utilitzar també criteris de valoració, parteixen del fet que la Directiva no distingeix entre procediments en parlar d'aquells, i que tampoc ho fa l'article 134.1 LCSP. Certament aquest últim precepte estableix que per tal de valorar les proposicions i determinar l'oferta econòmicament més avantatjosa s'ha d'atendre criteris directament vinculats a l'objecte del contracte, sense matisar en cap moment que això es refereixi només als procediments oberts i restringits. L'article 134 està ubicat dins de les "Normas generales"³⁸ aplicables a tots els procediments d'adjudicació, i per això es pot entendre que en tots els procediments cal utilitzar criteris de valoració. Aquesta opinió sembla que ha estat avalada per la Junta Consultiva de Contractació Administrativa estatal; per a mi ho pot haver fet de manera implícita en algun document "oficial", com el model de plec de clàusules administratives particulars per als contractes d'obres acollits al Reial decret llei 9/2008, de 28 de novembre, aprovat per la JCCA.³⁹ I de manera expressa, però també confusa, en el seu mateix informe 48/09, d'1 de febrer de 2010. Aquest informe utilitza les dues expressions: criteris d'adjudicació i aspectes, i en la consideració jurídica sisena ho fa d'una manera una mica fosca, en dir 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". No obstant això, la conclusió d'aquest informe em sembla molt més clara i encertada: "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".

Comprenc que la Directiva 18/2004 no distingeix entre tipus de procediments a l'hora d'establir o no criteris. Però no és menys cert que preveu la possibilitat de només presentar aquests per ordre decreixent d'importància quan justificadament no es puguin ponderar, i això és més propi del procediment negociat que de l'obert o el restringit amb pluralitat de criteris. A més, el procediment negociat a Espanya es basa en aspectes a negociar⁴⁰ des d'antic, sense que això hagi estat declarat fins ara contrari al dret comunitari de la contractació. El que sí que s'ha condemnat freqüentment és l'ús fraudulent o abusi dels supòsits que habiliten per utilitzar aquest procediment.

La Comissió Consultiva de Contractació d'Andalusia va oferir una explicació més detallada en l'informe 3/2007, d'1 de març, sobre quina ha de ser l'articulació dels criteris i els aspectes en el procediment negociat. Però finalment també va concloure 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

38. Secció 1a, Capítol I, Títol I, Llibre III de la Llei de contractes del sector públic.

39. En aquest model corresponent al procediment negociat, s'estableix literalment això:

"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".

40. En aquests exactes termes d'"aspectes" que seran objecte de negociació, concretament des de la reforma de la Llei 53/1999, però anteriorment en el procediment negociat tampoc no s'utilitzaven criteris com a tals, és a dir, ponderats en el plec.

objeto de negociación".⁴¹ La Comissió Consultiva andalusa afina per deduir que la Directiva 2004/18/CE permet distingir dues fases en el procediment negociat: la fase pròpiament de negociació i la d'adjudicació. No dubto de la correcció d'aquest argument, però si aquest és l'esquema correcte del procediment negociat, serà en la pràctica gairebé impossible que aquest segueixi sent el procediment menys formalista que és i que permet entre altres coses respondre a situacions d'urgència imperiosa. La distinció d'aquesta doble fase seria per si mateixa prou dissuasòria de la utilització del procediment negociat. I això pensant només en el procediment negociat sense publicitat; si pensem en el negociat amb publicitat, en el que hem convingut que per seleccionar els empresaris a convidar ho fem en base a criteris d'aptitud, resulta que l'adjudicació del contracte exigiria el desenvolupament de tres fases... Que ningú no s'enganyi: això no és assumible pels òrgans de contractació perquè, per més que això pugui ser jurídicament o conceptualment impecable, renya amb la més elemental idea d'agilitat i eficiència dels procediments administratius

de contractació. De fet, sense arribar a l'extrem de les tres fases, l'articulació del procediment negociat amb publicitat en dues fases ha induït a la pràctica molts òrgans de contractació a buscar alguna alternativa procedimental.

Però considero que el mateix article 134.1 ofereix arguments per pensar que els criteris de valoració només s'han d'utilitzar en els procediments oberts i restringits. L'apartat segon d'aquest precepte tracta de guanyar objectivitat per als procediments d'adjudicació, i exigeix la coneguda participació d'un comitè d'experts o organisme tècnic especialitzat "... *Quando 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*". Doncs bé, si la finalitat d'aquest precepte i d'aquesta nova figura, com té ben dit la JCCA d'Aragó, no és cap altra que la de reforçar l'objectivitat en la valoració d'ofertes;⁴² si aquest precepte només imposa aquesta mesura per als procediments oberts i restringits: potser hem d'entendre que el legislador no vol o renuncia a

41. Reprodueixo a continuació els arguments de l'òrgan consultiu andalús perquè em semblen raonables, encara que de difícil aplicació pràctica: "*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*".

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

reforçar l'objectivitat en els procediments negociats? Plantejat d'una altra manera: en aquest cas la Llei sí que distingeix entre procediments oberts i restringits davant de negociats per assegurar més objectivitat en els dos primers, i no assegurar-la en els negociats, que són els que sens dubte provoquen més desconfiança? Jo crec que no és així en absolut; em sembla més lògic pensar que, ni tan sols en elaborar la LCSP, s'estigués pensant que en el procediment negociat s'hagin d'utilitzar criteris de valoració tal com ho fem en els oberts i restringits.

Al meu entendre, doncs, el que ha de contenir el plec de clàusules administratives particulars en els procediments negociats és la descripció d'aquests aspectes econòmics i/o tècnics, i no criteris de valoració tal com són exigits en el procediment obert o restringit. És a dir, no es tracta aquí de criteris ponderats, sinó només d'expressar els aspectes sobre els quals versarà la negociació per seleccionar l'adjudicatari.

Dit això, en la pràctica crec que es pot apreciar una gran confusió sobre aquesta qüestió: és possible trobar plecs de procediments negociats només amb aspectes a negociar, i altres amb criteris de valoració fins i tot ponderats. Vull, per acabar, apuntar una altra reflexió més sobre aquesta qüestió i que versa sobre l'enteniement correcte del procediment negociat.

A Espanya la contractació directa va passar a ser procediment negociat després de la incorporació a les Comunitats Europees. I especialment amb la reforma de la Llei 53/1999, es va tractar d'emfatitzar la diferència entre els dos modes d'adjudicar. El procediment negociat permet una autèntica negociació dels termes del contracte, i per això té sentit per a una major seguretat jurídica el fet que el plec de clàusules administratives particulars concreti els aspectes sobre els qual versarà la negociació. No cal la ponderació, però la negociació i la decisió final han d'estar suficientment motivades i documentades en l'expedient de contractació, particularment en l'acte administratiu

d'adjudicació. Doncs bé, aquesta manera d'entendre el procediment negociat amb prou feines ha calat en els òrgans de contractació, encara que és possible trobar alguns que desenvolupen negociacions exemplars perfectament respectuoses de la legalitat, i que aconsegueixen a més avantatges notables en els termes del contracte (singularment en els subministraments i serveis).⁴³ Però, venint com venim d'una llarga tradició de desconfiança, i en ser el procediment de contractació un procediment administratiu que tracta de garantir contra corrupteles,⁴⁴ la generalitat dels òrgans de contractació gairebé mai no ha negociat al llarg d'aquests anys. Sobretot per temor a veure's exposats als "trets de la maledicència", o fins i tot a alguna cosa pitjor, aquesta generalitat d'administracions ha resolt l'adjudicació dels contractes per procediment negociat només comparant les ofertes dels empresaris convidats, i decidint quina de les mateixes és la més avantajosa, fins i tot moltes vegades només en atenció al preu més baix. D'acord amb aquesta "deficient" aplicació del procediment negociat, la possibilitat que ara el procediment negociat hagi incorporar criteris de valoració fins i tot ponderats, pot haver suposat un alleujament per a alguns gestors de la contractació pública. Com si la utilització de criteris i la seva ponderació asseguressin l'objectivitat. Tampoc no ens enganyem en això, perquè algú que treballi amb expedients de contractació dirà que ens fem trampes al solitari. ■

43. En aquest sentit, per exemple, BLANCO LÓPEZ, F.: "Procedimientos de adjudicación de los contratos públicos en la LCSP", dins de: *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*, coord. Jesús COLÁS TENAS i Manuel MEDINA GUERRERO, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local-Institución Fernando el Católico, Madrid, 2009, p. 181 i 182; IBÁÑEZ BENITO, L.: "Las centrales de compra y la encomienda de gestión de los procedimientos de contratación", dins de *La Ley de Contratos del Sector Público y su aplicación por las Entidades Locales*, coord. José Antonio MORENO MOLINA, Ed. CEMCI, Granada, 2008. També en la documentació del I Curs d'Especialització en Contractació Pública Local, CEMCI, Granada, 2009, i LAGO NÚÑEZ, G.: "La negociación como procedimiento contractual", *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 10, 30 de maig de 2008, p. 1772.

44. No dic que ho aconsegueixi; dic que aquesta és la seva principal raó de ser, junt amb la de concretar quina és l'oferta més convenient als interessos públics de l'Administració contractant. Aquestes reflexions, les he posat per escrit amb més amplitud en la meua obra ja citada: *La adjudicación de los contratos públicos...* Però vull destacar per seu major interès l'opinió que sobre aquest particular expressa el professor PAREJO ALFONSO en el pròleg de la dita monografia.