

Informe 59/09, de 26 de febrero de 2010. «Posibilidad de incluir en los pliegos criterios de adjudicación consistentes en la valoración de mejoras consistentes en la ejecución de obras accesorias sin coste para el órgano de contratación».

Clasificación de los informes: 11. Pliegos de cláusulas administrativas y pliegos de prescripciones técnicas. 11.2. Pliegos de cláusulas administrativas particulares. 15. Oferta económicamente más ventajosa. 15.3. Variantes y mejoras.

ANTECEDENTES

El Alcalde del Ayuntamiento Paradas (Sevilla) dirige escrito a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente texto:

"1. En este ayuntamiento existe expediente de contratación incoado para la adjudicación de unas obras de mejora y acondicionamiento de un parque público.

2. A la hora de fijar los criterios de adjudicación, en base a lo preceptuado en los artículos 131 y 134 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre de 2007 de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), se ha planteado la posibilidad de establecer mejoras en la obra en virtud de las cuales se valoraría la ejecución adicional y gratuita de obras por parte del contratista, que en este caso concreto, supondría el suministro e instalación de una serie de juegos infantiles, así como, un mayor número de bancos de los inicialmente previstos.

3. En este sentido, y al objeto de dar cobertura a este planteamiento cumpliendo con los principios que rigen la contratación administrativa de publicidad, concurrencia, transparencia e igualdad y no discriminación, se ha previsto que tanto el proyecto técnico como el Pliego de prescripciones técnicas recojan expresamente y de forma detallada y exhaustiva dichas mejoras. Así, el proyecto técnico contendría un Anexo de mejoras complementarias al mismo, de manera que dichas unidades de obra sean objeto de supervisión y replanteo, aun cuando no sean tenidas en cuenta en cuanto al cálculo de la obra ya que, como indicábamos, se trataría de mejoras materiales al proyecto, sin coste adicional, Mientras que el Pliego de prescripciones técnicas recogería, igualmente, dichas mejoras, debidamente valoradas a los efectos de la adjudicación conforme a criterios objetivos.

4. No obstante, y a pesar de que desde el ayuntamiento lo único que se pretende es la obtención de la oferta económicamente más ventajosa, desde la Administración que subvenciona la actuación, se ha puesto reparos a este planteamiento y es por ello que, antes de seguir con la tramitación del expediente de contratación, se eleva la siguiente consulta:

1º ¿Es legalmente posible establecer como criterio de adjudicación, para un contrato de obras, la valoración de la ejecución adicional de obras gratuitas, expresamente definidas tanto en el proyecto técnico como en el pliego de condiciones, teniendo en cuenta que las mismas están directamente vinculadas al objeto del contrato, tal y como especifica el artículo 134 de la LCSP, y que, según lo preceptuado en el artículo 25 del mismo texto normativo, en los contratos del sector público pueden incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración?

2º Para el supuesto que ello fuese posible, ¿cómo se articularía dichas mejoras en las certificaciones de obra dado que, reiteramos, se trata de mejoras materiales al proyecto sin coste adicional?"

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La consulta que plantea el Alcalde de Paradas se concreta en una cuestión referida a los contratos de obras bajo una doble configuración. Por una parte, si es posible incluir en los pliegos criterios de adjudicación consistentes en la valoración de mejoras consistentes en la ejecución de obras accesorias sin coste para el órgano de contratación. Por otra, si se considerara viable tal opción, cómo acreditar la realización de tales obras adicionales sin coste para el órgano de contratación.

2. Dispone el artículo 134.1 de la Ley de Contratos del Sector Público 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.

Sobre las variantes y mejoras relacionadas con el contrato señala el artículo 131 que cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores,

siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto expresamente tal posibilidad. En tal caso se deberá indicar en el anuncio de licitación del contrato sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación, indicación que también ha de figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares por así requerirlo el artículo 67 de Reglamento general de la Ley de contratos de las Administraciones públicas.

En cuanto se refiere a las obras objeto del contrato el artículo 105 de la Ley precisa que la adjudicación de un contrato de obras requerirá la previa elaboración, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto que definirá con precisión el objeto del contrato, cuyo contenido, el del proyecto, se establece, a su vez con precisión, en el artículo 107 de cuyo apartado 1 caben destacar la letra b), sobre contenido y función de los planos, la letra c), sobre la descripción de las obras en el pliego de prescripciones técnicas, y la letra d), sobre presupuesto y precios unitarios estado de mediciones y los detalles precisos para su valoración.

El artículo 131 precisa el concepto y contenido del presupuesto de ejecución material y del presupuesto base de licitación. Dispone que el presupuesto de ejecución material expresará el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las partidas alzadas y que el presupuesto base de licitación se obtendrá incrementando el de ejecución material en los conceptos que detalla.

Estas normas detallan con precisión el contenido de los proyectos como expresión de las necesidades que el órgano de contratación desea satisfacer y la determinación de su importe a través del presupuesto de ejecución material y del presupuesto base de licitación y la determinación de los precios de las unidades de obras de cara a la formalización del pago de las mismas.

En cuanto se refiere al precio del contrato y a su dotación presupuestaria para su abono al contratista, el artículo 75 indica que los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado y, en el artículo 26.1, sobre contenido del contrato, letra k), exige la disposición del crédito presupuestario con cargo al que se abonará el precio.

3. De las normas citadas, en relación con la consulta descrita, se han de advertir diversos aspectos básicos. Por una parte que todos los licitadores han de concurrir en condiciones de igualdad de manera que sus ofertas sean valoradas en función de las condiciones y características propias de contrato a ejecutar. Para ello el proyecto y los pliegos han de identificar la prestación en todos sus elementos, indicando si se admiten variantes y mejoras, y en tal caso, sobre qué han de versar unas u otras, cuáles son sus requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.

Así, no se cumple tal requisito cuando se pretende valorar la ejecución adicional y gratuita de obras adicionales por parte del contratista, sin que previamente se hayan sido especificadas en los pliegos y concretada la forma en que deberán valorarse a efectos de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa. De igual modo, no se cumple el requisito mencionado cuando las obras adicionales exigidas no guarden la debida relación con la prestación objeto del contrato.

Como consecuencia de todo ello, cabe indicar que se considerarán variantes o mejoras admisibles las que estén previstas con el suficiente grado de identificación en los pliegos (o en su caso en el anuncio de licitación), guarden relación directa con el objeto del contrato y se establezca la forma en que incrementarán la valoración de la oferta que las contenga.

A ello debe añadirse el hecho de que la admisión de variantes y de mejoras no deberá contradecir lo dispuesto en los preceptos legales mencionados en cuando a la debida elaboración de los proyectos (que deberán contener todos los elementos definidores del objeto del contrato) y la determinación del precio de ejecución y de licitación.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa considera:

1. Que es legalmente admisible la presentación de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias por parte del contratista.

2. Para poder ser valoradas con el fin de determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, es necesario que los pliegos de cláusulas establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.