

Guía de buenas prácticas en la contratación



**Recomendaciones para la redacción  
de pliegos de licitación de  
mantenimiento  
de edificios**

Julio 2024

con el patrocinio de  
**cānstraula**

Página en blanco

# Comisión Construimos el Futuro

Este documento ha sido elaborado en el seno de la **Comisión Construimos el Futuro (CCF)** del ITEC a partir del trabajo que ha realizado un grupo de ponentes y las contribuciones de las entidades de la CCF.

## Equipo consultivo

Francisco Alcañiz  
Joan Estrada  
Natalia Gómez  
Eva González  
José Gutiérrez  
Esteve Piazuelo  
Ignasi Puig

## Edición

Josep Ramon Fontana, ITEC

## Coordinación

Ferran Bermejo, ITEC



Título: "Recomendaciones para la redacción de pliegos de licitación de mantenimiento de edificios"

Editado en julio de 2024

Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña ITEC

Wellington 19 – ESO8018 Barcelona

www.itec.cat

Página en blanco

## Índice

<b>La Comisión Construimos el Futuro</b>	<b>6</b>
<b>Motivación de la guía</b>	<b>10</b>
<b>Planteamiento de la guía</b>	<b>11</b>
<b>1 Acreditación de la solvencia</b>	<b>13</b>
1.1 Solvencia económica y financiera	14
1.1.1 Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante clasificación	14
1.1.2 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios estándar	15
1.1.3 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios específicos	16
1.2 Solvencia técnica	17
1.2.1 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios estándar	17
1.2.2 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios específicos	18
1.2.3 Acreditación de la solvencia ambiental	20
<b>2 Evaluación de las ofertas</b>	<b>22</b>
2.1 Evaluación de las ofertas económicas	22
2.1.1 Valoración por separado del mantenimiento programado y del no programado	28
2.1.2 Ofertas presuntamente anormales	29
2.2 Evaluación de las ofertas técnicas	34
2.2.1 Calidad técnica de la propuesta	34
2.2.2 Recursos humanos	40
2.2.3 Recursos materiales	44
2.3 Evaluación de las ofertas ambientales	46
2.3.1 Calidad ambiental de la propuesta	46
2.3.2 Recursos humanos	49
2.3.3 Parque de vehículos	49
2.3.4 Materiales de construcción	50
2.4 Evaluación de las ofertas sociales	53
2.5 Evaluación de las ofertas de 'compliance'	58
2.6 Evaluación de las mejoras	63
2.6.1 Mejoras propuestas por el licitador	66
2.6.2 Mejoras propuestas por el organismo de contratación	69
<b>3 Selección y ponderación de los criterios de adjudicación</b>	<b>74</b>
3.1 Tres posibles mapas de criterios	77
<b>4 Formato de la oferta</b>	<b>83</b>

## La Comisión Construimos el Futuro

### El origen

El Consejo Asesor del Patronato del ITeC creó a principios de 2015 la **Comisión Construimos el Futuro** (CCF) para debatir sobre el futuro del sector de la construcción y analizar el uso de las tecnologías BIM, LEAN e IPD (*Integrated Project Delivery*) entre otros temas. La comisión nace a propuesta del Colegio de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de la Edificación de Barcelona, como resultado del primer *European BIM Summit* celebrado en febrero de ese año. Las conclusiones del congreso se recogieron en el primer manifiesto a favor del BIM en el estado español, donde se ponía de manifiesto la necesidad de la modernización del sector de la Construcción.

En aquel manifiesto, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona se proponían un reto:

**"Crear un Grupo de Trabajo BIM que ayude a implementar la cultura, valores, métodos de trabajo, tecnologías digitales y electrónicas para capacitar a la industria, la administración pública, los centros de investigación, los colectivos profesionales y el mundo académico".**

Desde entonces la Comisión Construimos el Futuro ha orientado sus actividades en esta dirección.

### El Objetivo

La Comisión Construimos el Futuro, fue creada por el Consejo Asesor del ITeC con la idea de disponer de un foro de debate abierto a todos los agentes del sector en el que fuera posible abordar y analizar la innovación y tendencias de futuro en el sector de la Construcción mucho más allá de los aspectos coyunturales que determinan el día a día del sector.

De entre las muchas áreas de debate que pueden ser objetivos de los trabajos de la CCF, se consideró que la evolución de los procesos con que opera el sector, sobre todo basándose en la incorporación de las nuevas tecnologías y procesos como el BIM, era el primer ámbito de trabajo que debía tratar. En el apartado 3 (Nuevos procesos para una nueva Construcción) se profundiza en esta idea.

El ITeC, como entidad transversal, actúa como dinamizador y coordinador de la CCF.

### Los miembros de la CCF

Los miembros de la CCF, son entidades públicas y privadas que, o bien forman parte del Patronato de la Fundación ITeC, o bien son aceptadas por el propio Patronato previa solicitud. La participación en la CCF es voluntaria y sin contraprestación económica, con el requisito de participar activamente en los grupos de trabajo que se organicen, aportando las personas más adecuadas en relación a los temas que se traten.

## Las Entidades

- Agencia de la Vivienda de Cataluña
- Ayuntamiento de Barcelona
- Área Metropolitana de Barcelona – AMB
- Asociación Catalana de Municipios y Comarcas – ACM
- Asociación de Consultores de Estructuras – ACE
- Asociación de Consultores de Instalaciones – ACI
- Asociación de Empresas de Ingeniería y Consultoría Independiente de Cataluña – ASINCA
- Asociación de Promotores y Constructores de Edificios de Cataluña – APCE
- Barcelona Infraestructures Municipals SA – BIMSA
- Building Smart Spanish Chapter
- Cámara de Empresas de Servicios Profesionales a la Construcción
- Cámara Oficial de Contratistas de Obras de Cataluña
- Clúster de Construcción Industrializada de Cataluña – CCiC
- Colegio de la Arquitectura Técnica de Barcelona
- Colegio de Arquitectos de Cataluña
- Colegio de Economistas de Cataluña
- Colegio de Ingeniería Geomática y Topográfica de Cataluña
- Colegio de la Ingeniería Técnica de Obras Públicas y de la Ingeniería Civil de Cataluña – ECCAT
- Colegio de Ingenieros Agrónomos de Cataluña
- Colegio Oficial de la Ingeniería de Montes de Cataluña
- Colegio de Ingenieros Graduados e Ingenieros Técnicos Industriales de Barcelona
- Colegio de Ingenieros Industriales de Cataluña
- Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas y Forestales de Cataluña
- Confederación Española de Asociaciones de Fabricantes de Productos de la Construcción – CEPCO
- Consejo de la Arquitectura Técnica de Cataluña
- Delegación del Gobierno del Estado – Área de Fomento
- Diputación de Barcelona
- Diputación de Girona
- Diputación de Lleida
- Diputación de Tarragona
- El Consorcio de la Zona Franca de Barcelona
- Eurecat – Centro Tecnológico
- Federación Catalana de la Industria, el Comercio y los Servicios de la Construcción – FECOCAT
- Ferrocarriles de la Generalitat de Cataluña – FGC
- Fira Barcelona. Barcelona Building Construmat
- Forestal Catalana SA
- Fundación Laboral de la Construcción. Cataluña
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Acción Climática, Alimentación y Agenda Rural
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Empresa y Trabajo
- Generalitat de Cataluña – Departamento de Territorio
- Generalitat de Cataluña – Dirección General del Patrimonio
- Gremio de Áridos de Cataluña

- Gremio de Constructores de Obras de Barcelona y Comarcas
- Infraestructuras de la Generalitat de Catalunya SAU
- Instituto Cartográfico y Geológico de Cataluña – ICGC
- Instituto Catalán de Energía – ICAEN
- Instituto Catalán del Suelo – INCASÒL
- Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña – ITeC
- Puerto de Barcelona
- Unión de Empresarios de la Construcción de Girona
- Universidad Politécnica de Cataluña – UPC

#### Miembros a título personal

- Josep Benedito Rovira
- Eloi Coloma Pico
- Ignasi Pérez Arnal
- Víctor Roig Segura

El grupo de entidades que forman parte de la CCF está abierto para permitir la incorporación de nuevos miembros interesados en participar de los trabajos.



Página en blanco

## Motivación de la guía

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) fue bastante explícita respecto a los cambios que pretendía introducir en las prácticas de contratación previas a su publicación. En su Preámbulo ya introduce el concepto de "relación calidad-precio" como objetivo a alcanzar por los órganos de contratación, tradicionalmente centrados en cubrir sus necesidades de obras, servicios y suministros con el mínimo gasto. La LCSP establece la obligación "por primera vez" de que la contratación pública utilice parámetros cualitativos, ambientales, sociales e innovadores como criterios de adjudicación.

Ya ha pasado un tiempo razonable desde la publicación de la LCSP a finales de 2017, y los cambios percibidos son todavía insuficientes. El panorama de restricción presupuestaria que en un momento parecía coyuntural se está volviendo estructural, lo que no contribuye a hacer bajar el peso del factor precio en los contratos de obra pública. Tras examinar una muestra de pliegos recientes redactados por diferentes administraciones, se nota el uso de criterios que años atrás no eran nada frecuentes, pero a pesar de ello la oferta económica sigue siendo la protagonista. En el contexto concreto de la obra de urbanización y el mantenimiento viario, el precio se lleva en torno al 60% de la puntuación como la media. El porcentaje baja un poco y se acerca al 50% en la obra de edificación. En el mantenimiento de edificios se queda en un 44%, pero esta es la puntuación que se otorga estrictamente al precio ofrecido por el licitador, la cual a menudo se complementa con otros ítems con repercusión directa sobre los costes.

Estas prácticas provocan que la distancia entre el importe de adjudicación y los costes de mercado se vaya haciendo cada vez más estrecha y que de tanto en tanto pase a ser negativa. Se podría argumentar que las ofertas son responsabilidad de cada empresa y reflejan el grado de riesgo que están dispuestas a aceptar, pero de hecho es un riesgo que se acaba trasladando al órgano de contratación. Parar obras y rescindir contratos por la práctica imposibilidad de ejecutarlos porque se han adjudicado a un precio desconectado de la realidad también tiene un coste para las administraciones que contratan. Un coste en términos monetarios, de oportunidad y de imagen hacia la ciudadanía.

Cada nuevo proyecto o servicio que se licita de acuerdo con los criterios "de siempre" es una valiosa oportunidad que las diferentes administraciones han perdido para salir de este círculo vicioso, que atrapa a las empresas que dependen de ella para su supervivencia, generando un producto final por debajo de las expectativas y que tampoco pasa desapercibido a los ciudadanos.

## Planteamiento de la guía

Esta guía está dirigida a los equipos sobre los que recae la responsabilidad de redactar pliegos de licitación, con el propósito de orientarlos hacia las mejores prácticas en cuanto, fundamentalmente, a la definición de los criterios de adjudicación y a las maneras de medirlos y asignarles un peso específico para calcular la valoración de cada oferta.

Esta guía forma parte de una colección de cuatro, cada una dedicada a una tipología de contrato diferente: el mantenimiento viario, el mantenimiento de edificios, la obra de urbanización y la obra de edificación.



Se han elaborado en base al análisis de una serie de casos reales de los que se han extraído ejemplos que muestran al usuario cómo otros órganos de contratación están incorporando a sus protocolos de licitación las cuestiones de la oferta económica, la técnica, la ambiental, la social y las mejoras, entre otros. En aquellas situaciones donde no se han encontrado ejemplos, o los ejemplos demuestran carencias, la CCF propone una recomendación propia.

Las referencias están identificadas de la siguiente manera:



Cada guía funciona como un repertorio de criterios de adjudicación adecuados a cada uno de los cuatro contextos. El redactor de un pliego les puede escogiendo los ejemplos que se adapten mejor a la situación concreta del contrato y a los propósitos del propio órgano de contratación, de manera que sólo le haría falta el paso final de asignarles un peso específico en la puntuación de las ofertas.

Como complemento de este repertorio, proponemos en cada guía tres esquemas que hemos llamado "mapas de criterios" que sirven para orientar la tarea de selección y de ponderación de acuerdo con unas hipotéticas prioridades (ambientales, de eficiencia, de innovación...) del órgano de contratación. Se pretende que sirvan también de hilo argumental para justificar el planteamiento del mecanismo de selección, tal y como pide la LCSP.

## 1 Acreditación de la solvencia

Comprobar la solvencia económica y técnica de los licitadores es un paso previo antes de entrar a analizar las ofertas que han presentado. El órgano de contratación debe concretar los requisitos mínimos de solvencia exigidos para el contrato, así como los medios admitidos para su acreditación.

### **n** Normativa

1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.
2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 74

Como los contratos se acostumbran a dividir en lotes o fases, hay que adaptar los requisitos de solvencia a las dimensiones de estas fases:

### **n** Normativa

En los contratos de concesión de obras y concesiones de servicios en los que puedan identificarse sucesivas fases en su ejecución que requieran medios y capacidades distintas, los pliegos podrán diferenciar requisitos de solvencia, distintos para las sucesivas fases del contrato, pudiendo los licitadores acreditar dicha solvencia con anterioridad al inicio de la ejecución de cada una de las fases.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 76.2

Ahora bien, el margen discrecional del órgano de contratación no es excesivamente grande a la hora de establecer cómo acreditan su solvencia los candidatos a una determinada adjudicación. Como veremos a continuación, la LCSP contiene un catálogo de alternativas y el órgano de contratación simplemente debe limitarse a escoger entre ellas.

## 1.1 Solvencia económica y financiera

Para demostrar la solvencia económica y financiera la LCSP permite dos vías: la acreditación y el cumplimiento de unos determinados criterios. En este último caso, el órgano de contratación puede definir unos criterios propios o simplemente adoptar los criterios genéricos de la LCSP, que funcionan como cláusulas por defecto. En suma, las opciones acaban siendo tres, que se pueden aplicar de la siguiente manera:

**n** Normativa

La solvencia económica y financiera de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

Tipo de contrato	Método de acreditación de solvencia		
	Clasificación	Cumplimiento de condiciones...	
		... propias del Pliego	... genéricas
<b>De obras ≥ 500.000 €</b>	✓ <i>único método posible</i>	✗ <i>no se admite</i>	✗ <i>no se admite</i>
<b>De obras &lt; 500.000 €</b>	✓	✓ <i>ver punto 1.1.3</i>	✓ <i>ver punto 1.1.3</i>

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 77.1

### 1.1.1 Acreditación de la solvencia económica y financiera mediante clasificación

Tal y como ilustra la tabla anterior, la clasificación del empresario es el procedimiento universal que se puede utilizar en un contrato de obras. A efectos de la LCSP, la clasificación de un licitador en un determinado subgrupo o categoría suministra suficiente evidencia de su "know-how" para los contratos cuyo objeto encaje con el ámbito de trabajos de este subgrupo o categoría.

En consecuencia, todos los Pliegos para la contratación de obras de edificación deberían especificar los códigos de clasificación, independientemente si el valor del contrato supera o no los 500.000 €. Y, si fuera el caso, tendrían que distinguir fases o lotes:



Recomendación ▷ 1

## Acreditación de la solvencia económica y financiera

La solvencia económica y financiera de los licitadores queda acreditada si demuestran tener en vigor las siguientes clasificaciones:

	Grupo	Subgrupo	Categoría
Lote / fase 1			
Lote / fase 2			
Lote / fase <i>n</i>			

CCF / ITeC

### 1.1.2 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios estándar

Si el contrato es inferior a 500.000 € (que requiere forzosamente clasificación de los licitadores) y el órgano de contratación no define condiciones propias, aplicarían por defecto las siguientes:



Normativa

#### Condiciones por defecto de solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación, los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que pide el contrato deberán cumplir los siguientes criterios:

	Valor exigido (€)
<b>Volumen anual de negocios</b> o volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato Referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario	$\geq 1,5^*$ valor del contrato (1) (2)
<b>Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales</b> Orientado al tipo de contratos cuyo objeto sean servicios profesionales	$\geq$ valor del contrato (3)

Notas:

- (1) Si el contrato tiene una duración superior al año, se sustituye "valor del contrato" por "valor anual medio del contrato"
- (2) Según la Directiva 2014/24/UE de contratación pública (artículo 58.3), el límite superior se fija en 2\* valor del contrato.
- (3) El licitador debe comprometerse a renovar o prorrogar la póliza para que garantice el mantenimiento de su cobertura durante toda la ejecución del contrato.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 87.3



Recomendación ▷ 2

## Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Si la redacción sigue literalmente el texto de la LCSP y expresa el volumen de negocio como un múltiplo del valor del contrato, se acaba con cláusulas al estilo de:

*"Habrá que acreditar un volumen superior a 2 veces el valor anual medio del contrato"*

... que resultan innecesariamente confusas, sobre todo en el contexto de un contrato plurianual donde el volumen se puede distribuir desigualmente cada año. Es mejor redactar la cláusula con un valor explícito en euros:

*"Habrá que acreditar un volumen anual superior a los 750.000 €"*

CCF / ITeC

### 1.1.3 Acreditación de la solvencia económica y financiera por cumplimiento de criterios específicos

Si el órgano de contratación opta por definir condiciones propias, la LCSP sólo admite las siguientes:



#### Normativa

En contratos < 500.000 €, la solvencia económica y financiera de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación:

	Valor exigido (€)
<b>Volumen anual de negocios</b> o volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato Referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario.	≥ 1,5* valor del contrato (1) (2)
<b>Seguro de responsabilidad civil por riesgos profesionales</b> Orientado al tipo de contratos cuyo objeto sean servicios profesionales.	≥ al fijado en los Pliegos
<b>Patrimonio neto o ratio entre activos y pasivos</b> Referido al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de cuentas anuales (3)	≥ al fijado en los Pliegos
<b>Métodos alternativos</b> Sólo para los contratos de concesión de obras y de servicios, u otros que incluyan en su objeto inversiones relevantes que deban ser financiadas por el contratista.	

Notas:

- (1) Excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros.
- (2) Cuando un contrato se divida en lotes, "valor del lote" sustituye a "valor del contrato".
- (3) Es necesario que los Pliegos detallen los métodos y criterios que se utilizarán para valorar este dato.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 87.1





Recomendación ▷ 3

## Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €

Aplican las mismas recomendaciones que se han detallado en el punto anterior al respecto de evitar redactar la cláusula en forma de múltiplos del valor del contrato, y hacerlo con un valor explícito en euros.

CCF / ITeC

## 1.2 Solvencia técnica

El criterio de solvencia técnica más utilizado en la práctica es el de la experiencia en trabajos similares, debido tanto a la facilidad de su comprobación por el órgano de contratación, como de la garantía que, a priori, confiere el 'know-how' del candidato en la prestación de servicios similares al que se licita.

Como en el caso de la solvencia económica, la LCSP permite que el órgano de contratación pueda redactar unos Pliegos ligeramente personalizados en el contrato en cuestión y, si ello no se considera necesario, la LCSP también incluye unas cláusulas genéricas de solvencia técnica que operan por defecto.

### 1.2.1 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios estándar

Si el órgano de contratación no define condiciones propias, y el contrato no es  $\geq 500.000$  € (que requiere forzosamente clasificación de los licitadores) aplicarían por defecto las siguientes condiciones de la LCSP:



Normativa

**En contratos < 500.000 €**, no sujetos al requisito de clasificación, cuando los pliegos no contengan unos criterios propios de solvencia técnica, los licitadores o candidatos lo acreditarán con:

	Valor exigido (€)
<b>Relación de obras ejecutadas en los últimos cinco años</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• que sean del mismo grupo o subgrupo de clasificación que el correspondiente al contrato</li><li>• que sean del grupo o subgrupo más relevante para el contrato si éste incluye trabajos correspondientes a diferentes subgrupos</li></ul> Avalada por los certificados de buena ejecución, que indicarán importe, fechas y lugar de ejecución, si se realizaron según las reglas de la profesión y si se acabaron satisfactoriamente.	el importe anual acumulado en el año de mayor ejecución $\geq 70$ % anualidad media del contrato (1)

Notas: (1) No aplica cuando el candidato sea una empresa con una antigüedad inferior a cinco años.

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 88



Recomendación ▷ 4

### Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €

Valorar si en contratos de poco valor, el umbral del 70% se vuelve excesivamente permisivo. En caso afirmativo, se recomienda hacer uso de la potestad del órgano de contratación para subirlo a su criterio, como se ve en el punto 2.2.2

CCF / ITeC

## 1.2.2 Acreditación de la solvencia técnica por cumplimiento de criterios específicos

Si el órgano de contratación opta por definir condiciones propias, debe hacerlo de acuerdo a:



Normativa

**En contratos < 500.000 €**, la solvencia técnica de cada licitador deberá acreditarse por uno o más de los medios siguientes, a elección del órgano de contratación, el cual deberá indicar explícitamente cuáles son los valores mínimos exigidos para los criterios que escoja:

	Valor exigido
<b>Relación de obras previamente ejecutadas</b> Relación de obras efectuadas en un periodo definible por el órgano de contratación, con un mínimo de cinco años. Debe estar avalada por los certificados de buena ejecución, que indicarán importe, fechas y lugar de ejecución, si se realizaron según las reglas de la profesión y si se acabaron satisfactoriamente.	a fijar en los Pliegos
<b>Personal técnico que la empresa ofrece para la ejecución de las obras</b> Declaración acompañada de los documentos acreditativos que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
<b>Titulación del personal técnico y directivo</b> Títulos académicos y profesionales del empresario y de los directivos de la empresa y, en particular, del responsable o responsables de las obras así como de los técnicos encargados directamente de la misma.	a fijar en los Pliegos
<b>Absorción de la plantilla en los tres últimos años</b> Declaración sobre la plantilla media anual de la empresa y el número de directivos, acompañada de la documentación justificativa que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
<b>Maquinaria, material y equipo técnico que la empresa ofrece para la ejecución de las obras</b> Declaración acompañada de los documentos acreditativos que solicite el órgano de contratación.	a fijar en los Pliegos
<b>Medidas de gestión ambiental que la empresa ofrece para la ejecución de las obras</b>	a fijar en los Pliegos

Elaboración CCF sintetizando la Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 88

En la lista aparecen temas de personal y de medios materiales que con mucha frecuencia se utilizan también como criterios de adjudicación. Hay que estar atentos para evitar que un mismo tema sea valorado dos veces en dos lugares diferentes del Pliego:



Recomendación ▷ 5

## Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €

### Evitar superposiciones que valoren dos veces los medios ofrecidos

La cuestión de los recursos humanos puede ser enfocada de dos formas:

Medios humanos			recomendación
a	Enfocado como solvencia	Comprobación de que el licitador dispone de los recursos humanos necesarios para la correcta ejecución del contrato	sí (excepto que se opte por c)
b	Enfocado como criterio de adjudicación	cuantitativo	no
c		cualitativo	sí (excepto que se opte por a)

El enfoque como criterio de puntuación, si es meramente cuantitativo (más personal, más puntos) puede provocar una competencia entre candidatos que no necesariamente incrementa la calidad del servicio ofrecido, pero que sí incrementa sus costes.

Por lo tanto, se recomienda evitar este planteamiento, y escoger entre uno de estos dos:

- Enfoque como solvencia: que el órgano de contratación defina cuáles son sus expectativas de medios humanos que espera tener a su disposición, con los candidatos comprometiéndose a satisfacerlas.
- Enfoque como criterio de puntuación, sólo si es cualitativo: misma cantidad de personal, más experimentado.

El argumentario se reproduce casi literalmente para los recursos materiales:

Medios materiales			recomendación
a	Enfocado como solvencia	Comprobación de que el licitador dispone de los medios materiales necesarios para la correcta ejecución del contrato	sí (excepto que se opte por c)
b	Enfocado como criterio de adjudicación	cuantitativo	no
c		cualitativo	sí (excepto que se opte por a)

CCF / ITeC

### 1.2.3 Acreditación de la solvencia ambiental

En el apartado anterior hemos visto como la LCSP considera el "know-how" medioambiental de los candidatos como un ítem más dentro del epígrafe de la solvencia técnica, dejando en manos del órgano de contratación su inclusión o no como requisito a los candidatos. Por lo tanto, en términos estrictamente legales, el concepto de "solvencia ambiental" se limita a esta aplicación discrecional. Extraerlo de dentro del cajón técnico para tratarlo separadamente, e incluso llamarlo "solvencia ambiental" en un intento de equipararlo con la "solvencia técnica", es un gesto voluntario. Pero es un gesto que cada vez está más alineado con los esfuerzos de las administraciones que suscriben compromisos de compra verde o de fomento de la economía circular.

La forma más sencilla de que una empresa que opta a un contrato pueda acreditar su solvencia ambiental es que documente que trabaja con un sistema de gestión medioambiental (SGM) con el que identifica, controla y mejora los impactos ambientales de su actividad. El hecho de que un candidato disponga de un SGM puede considerarse como una garantía que, al menos, la empresa conoce la legislación medioambiental que le aplica, que ha identificado los impactos medioambientales que causa su actividad, y que se ha planteado el reto de reducirlos en la medida de sus posibilidades y de una forma organizada.

La LCSP sólo cita a un SGM concreto: el sistema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*), pero admite cualquier otro sistema reconocido por la UE o por otros organismos acreditados. Esto incluye a lo que quizás es el SGM más difundido: la norma ISO 14001, que en España se ha transpuesto como UNE-EN ISO 14001:2015

#### **n** Normativa

En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan como medio para acreditar la solvencia técnica o profesional la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el licitador cumple determinadas normas de gestión medioambiental, harán referencia al sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS) de la Unión Europea, o a otros sistemas de gestión medioambiental reconocidos de conformidad con el artículo 45 del Reglamento (CE) n.º 1221/2009, de 25 de noviembre de 2009, o a otras normas de gestión medioambiental basadas en las normas europeas o internacionales pertinentes de organismos acreditados.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 94



## Recomendación ▷ 6

### Condiciones de solvencia ambiental

La forma prioritaria para que los licitadores demuestren que conocen y controlan el impacto ambiental de sus métodos de trabajo es:

	Valor exigido
Las empresas tienen implantado uno o dos de estos sistemas de gestión ambiental: <ul style="list-style-type: none"> <li>• ISO 14001</li> <li>• EMAS</li> </ul> Y se verifica que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• La actividad certificada incluye el objeto del contrato</li> <li>• Una entidad acreditada la ha auditado y certificado</li> </ul>	Existencia de certificado vigente en el momento de adjudicación (*)

(\*) Es necesario que el adjudicatario se comprometa a mantener su vigencia durante el periodo de ejecución del contrato.

CCF / ITeC

El proceso de difusión de los SGMs dentro del sector de la construcción ha comenzado por las empresas de mayor dimensión y se va extendiendo hacia las más pequeñas. Si se espera una participación de empresas pequeñas, habría que ofrecer una alternativa a la acreditación auditada y verificada. Como en el caso de la solvencia técnica, se puede recurrir al "know-how" adquirido por la experiencia previa.



## Recomendación ▷ 7

### Condiciones alternativas de solvencia ambiental

Los licitadores podrán demostrar que conocen y controlan el impacto ambiental de sus métodos de trabajo por otras vías diferentes, no excluyentes:

<b>Experiencia ambiental previa</b> Documentar buenas prácticas llevadas a cabo en contratos anteriores donde el objeto haya sido similar.	Se puede integrar en la relación de obras ejecutadas en los últimos años, como una columna más de la tabla (al estilo del importe, fechas, etc.) en la que se pide qué prácticas ambientales se llevaron a cabo. Atención a la ausencia de componente certificativo: unas simples declaraciones no se pueden usar de argumento para calificar ofertas.				
<b>Personal con experiencia ambiental previa</b> Presencia en la plantilla de la empresa de personas con conocimientos y experiencia en materia medioambiental, con énfasis en las que prestarán servicio en relación con el contrato.	Si la dimensión del contrato lo justifica, se podría pedir un responsable ambiental. Hay dos maneras de enfocarlo, pero hay que optar sólo por una para evitar duplicidades. <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <tbody> <tr> <td>Como solvencia</td> <td>Sí/No habrá responsable ambiental</td> </tr> <tr> <td>Como criterio de adjudicación</td> <td>Qué formación y experiencia tendrá el responsable ambiental, con una puntuación proporcional</td> </tr> </tbody> </table>	Como solvencia	Sí/No habrá responsable ambiental	Como criterio de adjudicación	Qué formación y experiencia tendrá el responsable ambiental, con una puntuación proporcional
Como solvencia	Sí/No habrá responsable ambiental				
Como criterio de adjudicación	Qué formación y experiencia tendrá el responsable ambiental, con una puntuación proporcional				
<b>Medios técnicos especializados</b> Trituradoras móviles de residuos Separadores de residuos (...)	Sólo si se plantea como criterio de solvencia (sí/no). No confundir con la calificación de impacto ambiental de la maquinaria, que es un factor más adecuado para ser tratado como criterio de adjudicación.				

CCF / ITeC

## 2 Evaluación de las ofertas

### 2.1 Evaluación de las ofertas económicas

Tradicionalmente, la oferta económica concentra mucha carga decisoria a la hora de adjudicar un contrato, lo que la convierte en una cuestión bastante sensible. Como la LCSP no concreta los procedimientos para puntuarlas, en la práctica los Pliegos de contratación acaban utilizando fórmulas diferentes y que se pueden agrupar de la siguiente manera:

tipo	Relación entre puntos otorgados y bajas respecto al presupuesto de licitación	¿Otorgan puntos a las ofertas que no hacen ninguna baja respecto al presupuesto de licitación?
a	lineal	no
b	no lineal	no
c	lineal	sí
d	no lineal	sí

#### Fórmulas tipo a

Son las más sencillas y han sido ampliamente utilizadas en la contratación:

e

**Ejemplo ▷ 8**

**Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0**

Fórmula	Puntuación para bajas entre 0% y -30% $B_n$ y para 35 puntos $P_{max}$
<p>[ a1 ]</p> $P_n = \frac{B_n \times P_{max}}{B_{max}}$ <p> <math>P_n</math> puntuación de la oferta <math>n</math>  <math>P_{max}</math> puntuación máxima  <math>B_n</math> baja* de la oferta <math>n</math>  <math>B_{max}</math> baja* máxima         </p>	

\*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

[ a1 ] INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación del contrato de los servicios de mantenimiento de los elementos constructivos e instalaciones de los edificios y viviendas adscritas al IMHAB (zona 7), diciembre 2018

[ a1 ] AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del contrato de conservación y mantenimiento de los edificios municipales en propiedad o explotación por el Ayuntamiento, marzo 2019

[ a1 ] MERCABARNA Pliego de cláusulas particulares, contratación del servicio de conservación y mantenimiento (preventivo y correctivo), en el ámbito de edificación, de los edificios de MPS, diciembre de 2019

[ a1 ] PARQUE TECNOCAMPUS MATARÓ Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de mantenimiento preventivo, conductivo, normativo y correctivo de las instalaciones de Parque Tecnocampus, mayo 2019

Estas fórmulas presentan dos inconvenientes:

- Recompensan con el mismo incremento de puntos a un licitador que pase de un -5% a un -10% que a otro que pase del -25% al -30%, cuando está claro que el primero está asumiendo un riesgo moderado mientras que el segundo se adentra en un territorio de alto riesgo.
- Si las ofertas que coinciden con el presupuesto de licitación reciben 0 puntos, de alguna manera se está induciendo a los candidatos a presentar ofertas por debajo, como si existiera alguna obligación normativa de hacerlo o como si el órgano de contratación asumiera de partida que el presupuesto que ha sacado a licitación está sobrevalorado.

### ***Fórmulas tipo b***

Algunos órganos de contratación han querido poner en valor las ventajas de trabajar con niveles bajos de riesgo y han optado por otros métodos de reparto de la puntuación donde ya de salida se desincentiven las ofertas demasiado agresivas, incluso antes de entrar en el territorio de la detección de ofertas presuntamente anormales.

Las dos fórmulas siguientes tienen en común un mismo comportamiento: a partir de un cierto momento, incrementar la baja no garantiza un incremento proporcional de la puntuación. O dicho de otra manera, conforme las bajas se hacen más agresivas, cuesta más recibir puntos extras.



## Ejemplo ▷ 9

## Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

El órgano de contratación fija la cantidad de puntos ( $P_{max}$ ) que otorga a la oferta más baja y, en caso de escoger la fórmula [ b3 ], también concreta la puntuación que recibirá la oferta media ( $P_{med}$ )

## Bajas\*

$B_n$	baja de la oferta $n$
$B_{med}$	baja media
$B_{max}$	baja máxima

## Puntuaciones

$P_n$	puntuación de la oferta $n$
$P_{med}$	puntuación para la oferta media
$P_{max}$	puntuación máxima para la oferta más económica

\*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

Fórmulas	Puntuación para bajas $B_n$ entre 0% y -30% y para $P_{max}$ 35 puntos
<p>[ b1 ]</p> $P_n = \sqrt{\frac{B_n}{B_{max}}} \times P_{max}$	
<p>[ b2 ]</p> $P_n = \sqrt[3]{\frac{B_n}{B_{max}}} \times P_{max}$	
<p>[ b3 ]</p> <p>Si <math>B_n</math> es inferior a <math>B_{med}</math></p> $P_n = P_{mit} \times \frac{B_n}{B_{mit}}$ <p>Si <math>B_n</math> es igual o superior a <math>B_{med}</math></p> $P_n = \left( \left( \frac{B_n - B_{max}}{B_{max} - B_{mit}} \right) \times (P_{max} - P_{mit}) \right) + P_{max}$	

[ b1 ] AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Obras de conservación, mantenimiento y reparación de los edificios adscritos a los Distritos y Gerencias del Ayuntamiento para los años 2019-21, noviembre de 2018

[ b2 ] CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del servicio de mantenimiento integral de los centros educativos del Consorcio, agosto de 2018

[ b3 ] JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de 8 de mayo de 2017, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser usados en la contratación pública de servicios



## Fórmulas tipo c

Otra manera de no desequilibrar en exceso la puntuación hacia las ofertas más agresivas es siendo más generoso con las ofertas más conservadoras. La fórmula [ c1 ] es la que recomienda la Generalitat en la [Directriz 1/2020 de la Dirección General de Contratación Pública](#) y con ella, los candidatos que han optado por no presentar bajas también reciben puntos.



### Ejemplo ▷ 10

### Fórmulas lineales que otorgan $n$ puntos a la baja 0

$P_n$  puntuación de la oferta  $n$        $B_n$  baja\* de la oferta  $n$   
 $P_{max}$  puntuación máxima       $B_{max}$  baja\* máxima

\*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

Fórmula	Puntuación para bajas $B_n$ entre 0% y -30% y para $P_{max}$ 35 puntos
<p>[ c1 ]</p> $P_n = 1 - \left[ (B_n - B_{max}) \times \left( \frac{1}{VP} \right) \right] \times P_{max}$ <p>VP es un valor de ponderación al que el órgano de contratación puede otorgar valores enteros o decimales entre 1 y 2 de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• VP ordinario = 1</li> <li>• VP asociado al peso específico del criterio precio = porcentaje del factor económico sobre el 100% de la puntuación del contrato + 1</li> </ul> <p>Como en el ejemplo el factor precio son 35 puntos sobre 100, se ha tomado <math>VP = 1 + 0,35 = 1,35</math></p>	

[ c1 ] INSTITUTO CATALÁN DE LA SALUD Servicio de mantenimiento integral, preventivo y correctivo, para los centros de Atención Primaria del Instituto Catalán de la Salud, junio 2024

[ c1 ] CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Servicio de mantenimiento integral de instalaciones y elementos constructivos y reparación de equipamiento del Consorcio de Educación de Barcelona (2023-2027), noviembre 2023

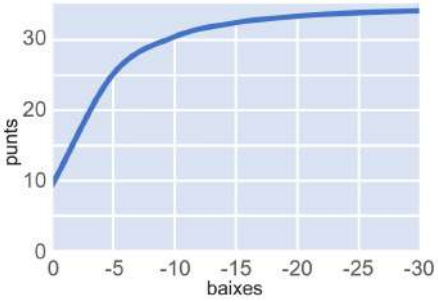
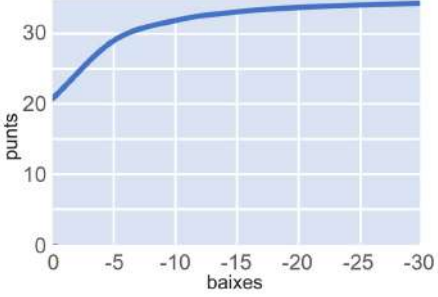
### Fórmulas tipo d

No hemos encontrado ejemplos prácticos de la última combinatoria posible: una fórmula no lineal donde la baja cero reciba puntuación. A efectos de completar el abanico de alternativas, aportamos una fórmula que cumple con estos requisitos. Tiene otra singularidad, dado que la puntuación no está condicionada ni por la media de ofertas ni por la oferta más baja; es decir, la relación baja/puntuación ya queda fijada a priori en la fase de redacción del Pliego.



Ejemplo ▷ 11

### Fórmulas no lineales que otorgan $n$ puntos a la baja 0

Fórmula	Puntuación para bajas $B_n$ entre 0% y -30% y para $P_{max}$ 35 puntos
<p>[ d1 ]</p> $P_n = P_{max} \times \frac{[0,2 (B_n - VP)]^2}{1 + [0,2 (B_n - VP)]^2}$ <p><math>B_n</math> baja* de la oferta <math>n</math>  <math>P_{max}</math> puntuación máxima</p> <p>*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación</p> <p>VP es un valor de ponderación a escoger por el órgano de contratación siempre que <math>VP &gt; 0</math>. Un rango aceptable para VP estaría entre 2 y 10. Conforme VP crece, se deriva más puntuación hacia los rangos de bajas más pequeñas.</p>	<p>Si VP = 3</p>  <p>Si VP = 6</p> 

ITeC



Recomendación ▷ 12

## Fórmulas de evaluación de la oferta económica

Bajas*		Puntuaciones	
$B_n$	baja de la oferta $n$	$P_n$	puntuación de la oferta $n$
$B_{max}$	baja máxima**	$P_{max}$	puntuación máxima para la oferta más económica
$B_{mit}$	baja media**	$P_{mit}$	puntuación para la oferta media

\*Baja: diferencia porcentual entre la oferta y el valor de licitación

\*\*Calculada entre las ofertas que han superado los criterios de anomalía

### Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

[ a1 ]		<p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● La fórmula más utilizada, con la que todos los agentes están familiarizados.</li> <li>● Otorga todos los puntos al licitador que más ha bajado.</li> </ul> <p>En contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Predispone a los licitadores a presentar bajas, con el fin de evitar la puntuación cero.</li> </ul>	no recomendada
--------	--	--	-------------------

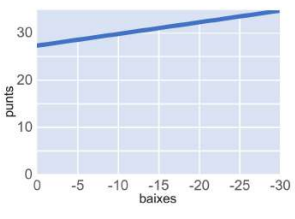
### Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0

[ b1 ]		<p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Las ofertas más agresivas quedan menos recompensadas.</li> <li>● Otorga todos los puntos reservados a la oferta económica al licitador que ha bajado más.</li> </ul> <p>En contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Predispone a los licitadores a presentar bajas, con el fin de evitar la puntuación cero.</li> </ul>	no recomendada
[ b2 ]			
[ b3 ]			

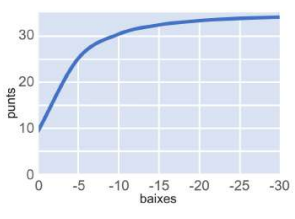
continúa →

### Fórmulas de evaluación de la oferta económica (continuación)

#### Fórmulas lineales que otorgan $n$ puntos a la baja 0

[ c1 ]		<p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Las ofertas más conservadoras reciben bastantes puntos.</li> <li>● Otorga todos los puntos reservados a la oferta económica al licitador que ha bajado más.</li> </ul> <p>En contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Los licitadores pueden acabar recibiendo puntuaciones excesivamente similares en los concursos con poca dispersión de bajas.</li> </ul>	recomendada
--------	---	--	-------------

#### Fórmulas no lineales que otorgan $n$ puntos a la baja 0

[ d1 ]		<p>A favor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Las ofertas más conservadoras reciben bastantes puntos, con la particularidad de que el órgano de licitación lo puede modular en la fórmula</li> </ul> <p>En contra:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● El licitador que ha bajado más recibirá más puntos, pero no necesariamente agotará el máximo reservado a la oferta económica.</li> <li>● Riesgo de que los licitadores acaben con puntuaciones muy similares.</li> </ul>	recomendada con reservas
--------	--	---	--------------------------

CCF / ITeC

### 2.1.1 Valoración por separado del mantenimiento programado y del no programado

Algunos órganos de contratación distinguen entre el mantenimiento que entra dentro de su programación y las actuaciones no programadas. Para el primer supuesto, pide a los candidatos que ofrezcan un precio cerrado, y para el segundo supuesto, pide una rebaja en los precios unitarios escogidos por el órgano de contratación y que se utilizarán para calcular los costes de los servicios que se prestarán como parte variable del contrato.

Con el fin de mantener la coherencia en casos como estos en que los candidatos acaban presentando dos ofertas, hay que clarificar qué método se utilizará para evaluar cada una de ellas, y la puntuación máxima a otorgarlas:



## Ejemplo ▷ 13

### Valoración segregada de la oferta para el mantenimiento programado y para el no programado

		Puntuación	Fórmula de puntuación
<b>Mantenimiento programado</b>	Se pide a los licitadores un precio cerrado que funcionará como una "tarifa plana" (1) a ejecutar y facturar anualmente.	20	[ b2 ]
<b>Mantenimiento no programado</b>	El órgano de contratación cuenta con un banco de precios de acuerdo con el cual se facturará todo el mantenimiento no programado (2)  La oferta de cada candidato consiste en un compromiso de baja respecto a los precios del banco.	10	[ b2 ]

#### Notas:

- (1) En este ejemplo, aunque la puntuación se otorga en función del gran total ofertado, se pide desglosar el importe destinado a: recursos humanos (número de horas e importe para 4 categorías), transporte, materiales, informática y subcontratas. En el Pliego no queda demasiado explícito el uso que se hará de este escandallo, pero puede funcionar como un control de coherencia para evitar, por ejemplo, que los precios de la mano de obra no estén por debajo de los de convenio.
- (2) El banco de precios debe ser accesible a los licitadores, de manera que o bien debe añadirse a la documentación del anuncio de la licitación o bien debe ser un banco de precios consultable online. En este último supuesto, debe quedar explícita la versión que se considera de referencia.

CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del servicio de mantenimiento integral de instalaciones y elementos constructivos de los centros educativos del Consorcio, agosto de 2018

## 2.1.2 Ofertas presuntamente anormales

Al órgano de contratación también se le exige que detecte aquellas ofertas sospechosas de ser anormales:



### Normativa

La mesa de contratación, o en su defecto, el órgano de contratación deberá identificar las ofertas que se encuentran incursas en presunción de anormalidad, debiendo contemplarse en los pliegos, a estos efectos, los parámetros objetivos que deberán permitir identificar los casos en que una oferta se considere anormal.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 149.2

**n****Normativa**

Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.
2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.
3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.
4. Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.
5. Excepcionalmente, y atendiendo al objeto del contrato y circunstancias del mercado, el órgano de contratación podrá motivadamente reducir en un tercio en el correspondiente pliego de cláusulas administrativas particulares los porcentajes establecidos en los apartados anteriores.
6. Para la valoración de las ofertas como desproporcionadas, la mesa de contratación podrá considerar la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada.

Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Artículo 85

Los casos reales de pliegos de mantenimiento de edificios establecen criterios explícitos sobre qué se considera una oferta anormal. Los umbrales varían de un órgano de contratación a otro, pero se puede tomar como referencia:



## Ejemplo ▷ 14

### Exclusiones y bajas anormales

Se empieza por excluir las ofertas extremas, en los siguientes casos:

Número de ofertas recibidas	Exclusiones
>1	La más baja y más alta si hay un diferencial > 5% respecto de la oferta inmediatamente consecutiva.
>10	Las dos más bajas y más altas si hay un diferencial > 5% respecto de la oferta inmediatamente consecutiva.

Entre las ofertas restantes, se considera que su valor es "anormal o desproporcionado" cuando:

Número de ofertas recibidas	Baja considerada anormal
1	≥15% presupuesto base (sin IVA)
≥2	>5% media ofertas (descontadas las extremas)

INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN DE BARCELONA  
Pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación del contrato de los servicios de mantenimiento de los elementos constructivos e instalaciones de los edificios y viviendas adscritas al IMHAB (zona 7), diciembre 2018



## Recomendación ▷ 15

### Criterios genéricos de exclusión

#### Exclusiones

El ejemplo puede crear conflicto en el caso de que se reciban 2 ofertas con una distancia superior al 5%. Se resolvería levantando el rango de aplicación de esta exclusión a un número de ofertas entre 3 y 10.

#### Bajas anormales

Se recomienda aplicar los umbrales del ejemplo.

CCF / ITeC

Hay que tener en cuenta que según la LCSP, las ofertas identificadas como anormales no quedan automáticamente descartadas de la licitación. La ley sí obliga a reclamar al licitador una justificación que sustente la verosimilitud de su baja:

## n

## Normativa

Cuando la mesa de contratación, o en su defecto el órgano de contratación hubiere identificado una o varias ofertas incursas en presunción de anormalidad, deberá requerir al licitador o licitadores que las hubieren presentado dándoles plazo suficiente para que justifiquen y desglosen razonada y detalladamente el bajo nivel de los precios, o de costes, o cualquier otro parámetro en base al cual se haya definido la anormalidad de la oferta.

La petición de información que la mesa de contratación o, en su defecto, el órgano de contratación dirija al licitador deberá formularse con claridad de manera que estos estén en condiciones de justificar plena y oportunamente la viabilidad de la oferta.

Se entenderá en todo caso que la justificación no explica satisfactoriamente el bajo nivel de los precios o costes propuestos por el licitador cuando esta sea incompleta o se fundamente en hipótesis o prácticas inadecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico o económico.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 149.2

En las licitaciones en las que se ha redactado un presupuesto del trabajo a ejecutar, la discusión sobre la idoneidad de la oferta debe conducirse hacia la desviación respecto al presupuesto. Aquí tenemos un ejemplo en el que a los licitadores que rebasan el umbral de alerta preestablecido (20%) se les pide que justifiquen documentalmente que pueden operar con los costes que han incluido en su propuesta:

## e

## Ejemplo ▷ 16

## Justificación de bajas anormales

Las empresas que presenten ofertas deberán justificar sus bajas, cuando éstas sean superiores al 20% y deberán hacerlo utilizando las partidas que se adjuntan en el anexo I del presente pliego de condiciones, incluidas en los cuadros de precios que integran el presente contrato (...).

La justificación utilizará los elementos simples, compuestos y rendimientos, así como cualquier elemento que integre la descomposición del precio de la partida. La disminución de precios de estos elementos deberá estar perfectamente justificada de forma documental, teniendo en cuenta que la justificación se hará en base a una unidad de cada partida y no se admitirán estimaciones o hipótesis de rendimientos en base a la ejecución de un número determinado de unidades de la partida utilizada. La no correcta, inviable o incompleta justificación (a criterio de los técnicos que analicen las ofertas) de la disminución del precio según la baja oferta supondrá la desestimación de la oferta y se puntuará con 0 puntos en este apartado.

Para la justificación se utilizarán, sólo, precios que no sean inferiores a aquellos que formen parte de documentación y normativa legal y administrativa vigente en el momento de aprobación de estos Pliegos (convenio, precios oficiales...). En el caso de materiales y maquinaria, la justificación de la rebaja de precio deberá venir documentada con certificados con compromiso del suministrador y debidamente firmados.

El precio a justificar será con todos los porcentajes incluidos (Gastos Generales, Beneficio Industrial y Porcentaje de Seguridad y Salud) a excepción del IVA. Para la justificación de la disminución de precio no se podrá minorar los gastos en seguridad y salud y como máximo se podrán disminuir en 7 puntos porcentuales los Gastos Generales y en 3 puntos porcentuales el Beneficio Industrial.

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para el proyecto de urbanización del espacio libre en el interior de manzana entre las calles Menéndez Pidal, San Rafael e Isabel la Católica, mayo de 2019





Recomendación ▷ 17

## Justificación de bajas anormales con existencia de un presupuesto

Para que los licitadores puedan ejercer su derecho a justificar que su oferta no es anormalmente baja, y que su justificación se pueda valorar de forma efectiva y rápida, sería necesario que el órgano de contratación comprobara que su licitación tiene cubiertos los siguientes puntos, y que el Pliego informa a los licitadores en qué términos y plazos pueden recurrir.

<b>Órgano de contratación</b> Comprobaciones a efectuar	<b>Empresa licitadora</b> Margen de maniobra de lo que dispone							
<b>Presupuesto del proyecto</b>								
<p>El presupuesto se ha redactado en base a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• un banco de precios propio del órgano de contratación</li> <li>• un banco de precios de un tercero que el órgano de contratación ha escogido como banco de referencia</li> </ul> <p>El presupuesto contiene suficiente detalle como para que quede determinado inequívocamente, partida a partida, el tipo de material / mano de obra / maquinaria / auxiliares que requiere su ejecución, sus precios unitarios y sus rendimientos.</p> <p>Debe garantizar que los licitadores tienen acceso al presupuesto con todos sus niveles de detalle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• incorporándolo como anexo</li> <li>• proporcionando enlaces para acceder telemáticamente</li> </ul>	<p>Puede recurrir:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los rendimientos, partida a partida, aportando justificación documental.</li> <li>• Los precios de materiales, documentados con compromiso del suministrador.</li> <li>• El precio de la maquinaria, documentado con compromiso de la empresa que la alquila, o con justificación documental si es maquinaria propia del licitador.</li> <li>• Los precios de la mano de obra, siempre que no sean inferiores a los de los convenios vigentes.</li> <li>• Los precios de los conjuntos de partidas confiados a subcontratas, documentados con compromiso de la empresa que los ha presupuestado.</li> </ul>							
<b>Otros gastos y beneficio</b>								
<table border="1"> <tr> <td rowspan="2">Topes de minoración</td> <td>Seguridad y Salud</td> <td>Gastos Generales</td> <td>Beneficio Industrial</td> </tr> <tr> <td>0 pp</td> <td>7 pp</td> <td>3 pp</td> </tr> </table>	Topes de minoración	Seguridad y Salud	Gastos Generales	Beneficio Industrial	0 pp	7 pp	3 pp	
Topes de minoración		Seguridad y Salud	Gastos Generales	Beneficio Industrial				
	0 pp	7 pp	3 pp					
<b>Plazos</b>								
<table border="1"> <tr> <td>Plazo para que los licitadores en situación de oferta anormal presenten su justificación</td> <td>5 días hábiles</td> </tr> </table>		Plazo para que los licitadores en situación de oferta anormal presenten su justificación	5 días hábiles					
Plazo para que los licitadores en situación de oferta anormal presenten su justificación	5 días hábiles							
<b>Final del procedimiento de revisión</b>								
Si el órgano de contratación, considerando la justificación efectuada por la empresa, estima que la información solicitada no explica satisfactoriamente la oferta económica presentada, quedará excluida del proceso de licitación.	Decisión final, no recurrible dentro del proceso de licitación.							

CCF / ITeC

## 2.2 Evaluación de las ofertas técnicas

En relación con la valoración de la parte técnica, a menudo resulta difícil establecer criterios objetivos, dado que no siempre hay una manera única de ejecutar de un proyecto de edificación, particularmente en los casos de más dimensión o complejidad. Por lo tanto, hay que recurrir a la valoración cualitativa.

Hay que vigilar que el capítulo de criterios técnicos no contenga otros criterios que encubiertamente sean de naturaleza económica (por ejemplo, el incremento de prestaciones por encima de las definidas en el Pliego) porque se estaría aumentando el peso del precio en la adjudicación del contrato.

### 2.2.1 Calidad técnica de la propuesta

El concepto de "calidad técnica" de las propuestas es particularmente maleable, de manera que resulta imprescindible dar pautas sobre qué aspectos se analizarán y de qué manera se puntuarán. Dado que el análisis se hará sobre las memorias recibidas, hay que recordar la conveniencia de homogeneizar su extensión (ver punto 5 sobre formatos de las ofertas)

De entrada, hay que analizar a grandes rasgos el planteamiento del servicio que hace cada licitador, por lo que es oportuno pedir que describan sus estrategias de funcionamiento (aunque el análisis en profundidad de los medios y materiales se puede hacer por separado si fuera el caso) y también las de auto-evaluación (para asegurarse de que el funcionamiento se va corrigiendo y afinando con el tiempo).

El primer ejemplo puede parecer demasiado extenso porque proviene de unas recomendaciones genéricas de contratación pública, y por tanto de un alcance más amplio de lo que podría resultar óptimo para un caso de mantenimiento de edificios. Hay que notar que este documento simplemente enumera las cuestiones claves a evaluar, pero no da indicaciones sobre las proporciones de ponderación (las casillas "puntuación máxima" las debe cumplimentar el órgano de contratación):

**e** **Ejemplo ▷ 18**  
**Calidad técnica de la propuesta**

Materias a evaluar y pautas:

Contextualización del proyecto	Puntuación máxima
Definición y descripción del servicio: <ul style="list-style-type: none"> <li>• estrategias de entrada a la realización de la prestación y salida de la misma</li> <li>• explicación y definición de las actuaciones que llevará a cabo el contratista para la ejecución del servicio</li> </ul>	
Reglamento de régimen interno del servicio: se valorará la coherencia y claridad del documento, la estructura y su contenido en relación con la prestación a realizar	

continúa →

# Comisión Construimos el Futuro

## Calidad técnica de la propuesta (continuación)

Funcionamiento del servicio	Puntuación máxima
Descripción de las actividades que desarrollarán de acuerdo con los objetivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• perfiles de los profesionales que intervienen y encaje con el PPT</li> <li>• cadena de responsabilidades</li> <li>• cronograma de actividades</li> <li>• horarios, calendarios</li> </ul>	
Recursos materiales: <ul style="list-style-type: none"> <li>• adecuación a fin de la prestación</li> <li>• material y equipamiento aportado para la ejecución del servicio, descripción y destino</li> </ul>	
Formación del personal: <ul style="list-style-type: none"> <li>• temario de las acciones formativas previstas y encaje con el PPT</li> <li>• propuesta de formadores (deben ser acreditados)</li> <li>• calendario de las acciones formativas previstas (la puntuación puede ser proporcional a las horas lectivas)</li> </ul>	

Evaluación	Puntuación máxima
Descripción de indicadores e instrumentos de evaluación previstos para cada una de las actividades incluidas en la ejecución de la prestación	
Guion de la memoria de difusión de resultados de la evaluación	

Calidad del servicio	Puntuación máxima
Actuaciones hacia la mejora de la calidad en la prestación del servicio: realización de auditorías, encuestas de satisfacción, espacios de supervisión profesional	
Código de buenas prácticas en materia de seguridad y salud laboral que contemple las conductas específicas que deben observar las personas trabajadoras adscritas a la ejecución del contrato.	

Plan de Trabajo	Puntuación máxima	
Objeto y alcance		
Descripción de los sistemas a implantar relativos a	Mantenimiento preventivo	
	Mantenimiento técnico-legal	
	Mantenimiento correctivo	
Descripción del plan de aseguramiento de la calidad		

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

Aquí hay otra matriz general de criterios técnicos, en la línea de la anterior, que ya está adaptada a un servicio de mantenimiento de edificios, y con una ponderación para repartir 35 puntos. Aparecen dos particularidades frecuentes en este contexto: el requisito de gestión del servicio mediante un GMAO (Gestor de Mantenimiento Asistido por Ordenador) y la participación de técnicos especializados en diferentes disciplinas relacionadas con las instalaciones de los edificios que no acostumbran a formar parte del staff de las empresas licitadoras, pero que hay que prever subcontractar:



Ejemplo ▷ 19

### Calidad técnica de la propuesta

Materias a evaluar y pautas:

Implantación del servicio	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación de la transición del servicio</li> <li>Calendario de puesta en marcha del servicio</li> </ul>	3

Implantación del Gestor de Mantenimiento Asistido por Ordenador (GMAO)	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación para la elaboración del inventario de las instalaciones y sistemas</li> <li>Definición del procedimiento establecido para la implantación del GMAO</li> </ul>	5

Plan de mantenimiento	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planes de mantenimiento</li> <li>Descripción del procedimiento del servicio</li> <li>Recursos humanos asociados al contrato</li> <li>Plan de devolución del servicio</li> </ul>	22

Equipo de mantenimiento especializado	Puntuación máxima
RRHH especializados en disciplinas específicas (calefacción, refrigeración, instalaciones eléctricas...) que el licitador pone a disposición al margen de los operarios dedicados al mantenimiento ordinario	5

PARQUE TECNOCAMPUS MATARÓ Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de mantenimiento preventivo, conductivo, normativo y correctivo de las instalaciones de Parque Tecnocampus, mayo 2019

En este caso, las novedades (y el énfasis en la puntuación potencial) son el Plan de Seguridad y el apartado de Reporting (donde vuelve a aparecer el GMAO, en un estadio más maduro que en el ejemplo anterior).



Ejemplo ▷ 20

## Calidad técnica de la propuesta

Materias a evaluar y pautas:

Plan de organización detallado de los trabajos a realizar	Puntuación máxima	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción del servicio</li> </ul>		1,5
<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción de los trabajos</li> </ul>		4
<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta de fichas de mantenimiento preventivo</li> </ul>		1,5
<ul style="list-style-type: none"> <li>Descripción de la gestión de residuos</li> </ul>		1
Gestión del servicio	Puntuación máxima	
<ul style="list-style-type: none"> <li>RRHH que se adscribirá a la realización de los trabajos</li> <li>Organigrama funcional</li> <li>Horarios</li> </ul>		4
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización y funcionamiento del personal adscrito al servicio</li> </ul>		3
"Reporting"	Puntuación máxima	
Los licitadores deben entregar unas hojas resumen de trabajos realizados para que el órgano de contratación esté informado de qué tipo de mantenimiento se está haciendo (preventivo, normativo, correctivo...), sobre qué activos se está haciendo (edificios, urbanización) y a qué especialidades involucra (paletas, pintura, carpintería...). Deben quedar integrados en el GMAO.	Hoja resumen mensual	6
	Hoja resumen trimestral	6
Plan de Seguridad	Puntuación máxima	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Organización del sistema preventivo propuesto</li> <li>Evaluación de riesgos</li> <li>Adecuación a las situaciones de emergencia que se puedan dar a los activos objeto del contrato</li> <li>Coordinación con otras empresas que prestan servicios en los mismos edificios</li> </ul>		13
Otros	Puntuación máxima	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicio de urgencias 24h</li> </ul>		1
<ul style="list-style-type: none"> <li>Documentación técnica</li> </ul>		1
<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordinación de la ejecución del servicio a nivel de riesgos laborales y de plan de autoprotección con la propiedad y las demás empresas mantenedoras</li> </ul>		3

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares, Servicios de mantenimiento de obra civil de los edificios y de la urbanización del campus, noviembre 2019

Finalmente, este enfoque incorpora dos puntos diferenciales respecto a los anteriores: un plan de control de calidad y un análisis de riesgos con posibles medidas para darles respuesta. Este último puede ser una estrategia útil para fomentar que los candidatos hagan un reconocimiento previo de los activos objeto del contrato con un cierto detalle, lo suficiente como para detectar puntos potencialmente conflictivos y hacer propuestas como parte de la oferta.



### Ejemplo ▷ 21

### Calidad técnica de la propuesta

Materias a evaluar y pautas:

Metodología de trabajo	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de detalle</li> <li>Personalización a los activos objeto del contrato</li> <li>Encaje con las necesidades del órgano de contratación y los requerimientos del Pliego</li> </ul>	10

Medios ofrecidos para prestar el servicio	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Medios humanos disponibles y asignados al contrato</li> <li>Organización y organigrama funcional del servicio</li> </ul>	10
<ul style="list-style-type: none"> <li>Medios técnicos y materiales representativos a incorporar al servicio que puedan ser innovadores o diferenciadores</li> </ul>	5

Plan de control de calidad técnica en la ejecución del servicio	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Nivel de detalle</li> <li>Personalización a los activos objeto del contrato</li> <li>Encaje con las necesidades del órgano de contratación y los requerimientos del Pliego</li> </ul>	7

Identificación de los riesgos del servicio y respuesta	Puntuación máxima
No se identifican riesgos	0
Se identifican 1 o 2 riesgos y sus correspondientes respuestas	4
Se identifican 3 o 4 riesgos y sus correspondientes respuestas	6
Se identifican más de 4 riesgos y sus correspondientes respuestas	8

BARCELONA DE SERVEIS MUNICIPALS SA Pliego de Cláusulas Particulares para la contratación del servicio de mantenimiento integral de 3 dependencias gestionadas por los servicios técnicos de BSM, noviembre de 2019



## Calidad técnica de la propuesta

En la tabla se resumen los temas tratados por los 3 ejemplos aportados, agrupándolos en 4 paquetes:

Tema	Ejemplo	Recomendación	
Contextualización del proyecto Implantación / devolución del servicio		Recomendado Las "estrategias de entrada a la realización de la prestación y salida de la misma" son particularmente pertinentes en contratos plurianuales que van asociados a unos traspasos de responsabilidad entre empresas que terminan su plazo contractual y otros que toman el relevo. El "reglamento interno del servicio" no siempre será aplicable, sobre todo en los contratos de menor dimensión.	
Funcionamiento del servicio (y recursos asignados)	Servicio ordinario	18, 19 20, 21	Imprescindible
	Servicio urgente	20	Si aplica
Plan de Trabajo	18, 19 20	Imprescindible	
GMAO	20	Es necesario modular su tratamiento, dependiendo si el órgano de contratación dispone o no de un GMAO operativo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso negativo, se trata como "implantación" y puede tomar un cierto peso específico en la propuesta.</li> <li>• En caso positivo, se trata de garantizar su continuidad y que quede integrado en los métodos de trabajo del adjudicatario.</li> </ul>	
"Reporting"	20	Podría ser una derivada natural del propio uso de un GMAO	
Mantenimiento especializado	19	Dependerá de la cantidad de activos que requieran especialistas para su mantenimiento. Dependerá también de la experiencia con adjudicatarios anteriores y si han recurrido con frecuencia a la subcontratación en estas situaciones. Otros Pliegos lo convierten en un ítem específico y lo tratan por separado.	
Seguridad y Salud en el trabajo	20	Hay que distinguir entre el plan de seguridad y salud que legalmente se requiere a los proyectos de construcción y las medidas por encima de estos mínimos, que serían las únicas susceptibles de ser puntuadas.	
Control de calidad del servicio	21	Recomendado	
Identificación de riesgos	21	Recomendado para forzar a los candidatos a hacer una 'due diligence' de los activos a mantener.	

## 2.2.2 Recursos humanos

La LCSP pone facilidades a aquellos órganos de contratación que quieran asegurarse de que los adjudicatarios ponen a disposición del contrato unos determinados recursos humanos. La Ley es bastante explícita sobre cómo estos requisitos se convierten en obligaciones contractuales para el adjudicatario:

### n

#### Normativa

Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que (...) se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos de contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 86.3

Como ya se ha podido observar en el punto anterior sobre calidad técnica, a la hora de valorar los planes de trabajo y las estrategias de explotación que presentan las empresas candidatas, ya se ha tenido que hacer un balance sobre los recursos humanos que propone cada una. Valorar el factor humano de manera integrada en el sistema de trabajo es una buena manera de hacer patentes las cadenas de responsabilidad y la adecuación o no de los perfiles profesionales a cada función. La valoración aislada, sobre todo si sólo es cuantitativa, aporta menos información y se vuelve un criterio de selección demasiado sesgado. Sin embargo, a veces los Pliegos contienen cláusulas basadas en cantidad de personal, probablemente por tratarse de un criterio de fácil aplicación vía fórmulas automáticas:

### e

#### Ejemplo ▷ 23

#### Propuesta de equipo técnico

Se valorarán los recursos ofrecidos que sean superiores a los establecidos en el PPT y PCAP. Por cada trabajador más adscrito a la ejecución del contrato, se puntúa:

	Especialidad	Experiencia	Puntuación máxima
+1 titulado superior			
+1 titulado medio			
+1 operario			
etc			

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017



Es mejor centrarse en temas cualitativos. La siguiente pareja de Pliegos lo aborda razonando que un candidato que ofrezca cubrir el servicio con una plantilla con una alta proporción de personal que no sea estable ni consolidado puede ser un factor disuasivo para el órgano de contratación. El primer pliego mide la ratio de contratos indefinidos en el equipo de trabajadores propuesto, mientras que el segundo opta por la ratio de trabajadores sin contrato y que prestan su servicio como autónomos o subcontratas.



Ejemplo ▷ 24

## Proporción del equipo de trabajo con contrato indefinido

Reparte 12 puntos conforme crece el porcentaje de personas con contratos indefinidos que estén en el equipo propuesto para prestar el servicio:

PI= porcentaje de personal con contrato indefinido	Puntuación
PI = 0%	0
0% < PI ≤ 25%	4
25% < PI ≤ 50%	6
50% < PI ≤ 75%	9
75% < PI	12

Además, se toman precauciones para que la composición del equipo se mantenga tal y como aparece en la propuesta durante la duración del contrato. El Pliego especifica que la justificación de este apartado se aportará antes de la finalización del servicio y, en caso de que no se cumpla con lo estipulado en la oferta presentada, prevé penalizaciones.

BARCELONA DE SERVICIOS MUNICIPALES SA Pliego de Cláusulas Particulares para la contratación del servicio de mantenimiento integral de 3 dependencias gestionadas por los servicios técnicos de BSM, noviembre de 2019



Ejemplo ▷ 25

## Proporción del equipo de trabajo en régimen de autónomo y subcontratado

Reparte 1,5 puntos conforme baja el porcentaje de personas subcontratadas y autónomas que estén en el equipo propuesto para la prestación del servicio:

PA+S = porcentaje de personal subcontratado o autónomo	Puntuación
PA+S ≥ 50%	0
50% > PA+S ≥ 20%	0,5
20% > PA+S	1,5

CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del servicio de mantenimiento integral de instalaciones y elementos constructivos de los centros educativos del Consorcio, agosto de 2018

Siguiendo en la línea de centrarse en la calidad del equipo humano por encima de la simple cantidad, este Pliego incentiva a las propuestas que se comprometan a prestar el servicio con el mismo personal que ha estado trabajando hasta que el servicio se ha vuelto a licitar. La idea es no desaprovechar el "know-how" del equipo del contrato viejo, que ya está familiarizado con los activos objeto del contrato.



### Ejemplo ▷ 26

#### Preinscripción de trabajadores

El cumplimiento de esta cláusula otorga automáticamente la puntuación, sin requerir evaluación subjetiva:

	Puntuación
Compromiso de la empresa licitadora de mantener en la ejecución del contrato la plantilla que actualmente presta el servicio, manteniendo las mismas condiciones laborales	7

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares, Servicios de mantenimiento de obra civil de los edificios y de la urbanización del campus, noviembre 2019

El siguiente Pliego puntúa, por un lado, perfil profesional y experiencia, y por otro, la especialización en instalaciones de control.



### Ejemplo ▷ 27

#### Idoneidad de la propuesta de equipo de trabajo

El órgano de contratación las puntúa de acuerdo con el siguiente esquema, que otorga como máximo 18 puntos:

	Mucho deficiente	Deficiente	Aceptable	Satisfactorio	Muy satisfactorio
Perfil y cualificación de los profesionales de trabajo de campo, especificando los años de experiencia de cada persona según tres grupos: menos de 5 años, entre 5 y 10, más de 10 años	0	2,25	4,5	6,75	9
Presencia en el personal propuesto de operarios conocedores de los sistemas de control en los edificios más complejos o automatizados	0	2,25	4,5	6,75	9

El adjudicatario deberá mantener a lo largo del contrato la calificación y perfil profesional del personal de trabajo de campo que desarrolle estas tareas de acuerdo con su oferta. También deberá mantener la estabilidad de las personas asignadas sin muchas modificaciones. En caso de que produzca alguna circunstancia que implique una modificación del personal, previamente tendrá que ser notificada a los responsables del Consorcio para su aprobación.

CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del servicio de mantenimiento integral de instalaciones y elementos constructivos de los centros educativos del Consorcio, agosto de 2018

Por último, esta licitación parte de la premisa de que a lo largo de la prestación del servicio se requerirá la participación puntual de algún perfil profesional especialista que no acostumbra a formar parte de la plantilla de las empresas candidatas o, en caso de que sí esté en plantilla, su dedicación se reparte entre diferentes contratos. El órgano de contratación quiere asegurarse de que, en caso de necesidad, el adjudicatario pueda garantizar que podrá poner a su disposición a estos especialistas. Por ello, pide que le sea propuesta una bolsa de horas de cuatro perfiles de especialistas, y puntuará a los candidatos en función de la cantidad de tiempo comprometida:



Ejemplo ▷ 28

## Disponibilidad de expertos especialistas

El órgano de contratación las puntuará de acuerdo con el siguiente esquema, que otorga como máximo 10 puntos: la mejor oferta se otorgará un máximo de 2,5 puntos

	Horas ofertas / puntos		
	0 horas	Casos intermedios	Máximo horas
Asistencia técnica de especialista en estructuras	0	←proporcionalmente→	2,5
Asistencia técnica de especialista en climatización	0	←proporcionalmente→	2,5
Asistencia técnica de especialista en alarmas (ingeniero informático)	0	←proporcionalmente→	2,5
Vigilante de seguridad	0	←proporcionalmente→	2,5

En el transcurso de la vigencia del contrato podría darse el caso de que el número de horas propuestas no se agotara.

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del contrato de los trabajos de conservación y mantenimiento (correctivo y normativo) de los edificios municipales en propiedad o explotación por el Ayuntamiento en las ramas de obra, instalaciones e intervenciones subsidiarias, marzo 2019



Recomendación ▷ 29

### Recursos humanos

En general, la cuestión de los RRHH debería estar lo suficientemente imbricada en los planes de trabajo como para no necesitar forzosamente de una evaluación por separado. Por lo tanto, la recomendación es rehuir de incluir cláusulas que valoren:

- **Aportación extra de RRHH**, aunque aisladamente, y en los casos en que se justificara se podría tratar como "mejora" la aportación de algún recurso con funciones muy claras y acotadas, por ejemplo: coordinador ambiental, BIM manager o facilitador Lean.
- **Estabilidad laboral de los RRHH**: puede resultar discriminatorio para las empresas que concurran a la licitación basándose en medios externos, tal como admite la legislación de contratos.
- **Experiencia de los RRHH**: hay precedentes donde la propuesta de personas concretas ha generado conflictividad, o como mínimo un incremento de rigidez, sobre todo teniendo en cuenta se vuelven ofertas vinculantes que deben mantenerse a lo largo de la duración del contrato. La tendencia es exigir perfiles profesionales como alternativa.
- **Especialización de los RRHH**: depende de la complejidad técnica de los activos. En los casos más sencillos, no habría que convertirlos en un ítem puntuable. En casos de complejidad media, la fórmula de la asistencia puntual por horas podría resultar suficiente, definiendo un límite de sociedad. Sólo en casos de alta complejidad se puede recurrir a pedir un staff con expertos residentes, aunque sería conveniente especificar en qué disciplinas

CCF / ITeC

### 2.2.3 Recursos materiales

En el contexto del mantenimiento de edificios, el capítulo de los recursos humanos acostumbra a ser más crítico que el de los recursos materiales, y los Pliegos examinados no le dedican demasiado detalle. El planteamiento más común es que los requisitos que afectan a los materiales queden ya suficientemente cubiertos en la fase de valoración de la calidad técnica de la propuesta.

En la muestra de Pliegos analizados, las exigencias sobre el parque de máquinas o vehículos a exigir a los candidatos son muy escasas. En el siguiente ejemplo se observa un grado de concreción bastante exhaustivo, dado que el órgano de contratación ha incluido dos listas de recursos materiales: una primera lista de recursos materiales imprescindibles para optar al contrato, y una segunda lista de recursos opcionales con los que obtener puntuación.



Ejemplo ▷ 30

## Recursos materiales adicionales

El PPT de esta licitación enumera una serie de recursos materiales que llama "básicos" y que los candidatos deben comprometerse a garantizar. Si, además de los recursos básicos los candidatos ofrecen alguno de los 6 recursos adicionales de la tabla siguiente, se les otorga una puntuación extra:

		Puntuación
<b>Instrumental de diagnosis</b>	1. Cámara endoscópica alcance $\geq 15$ m	1
	2. Analizador para prueba de interruptores	
<b>Medios para trabajo en altura</b>	3. Equipo de verificación y certificación de redes de datos	1
	4. Equipo de localización de líneas e instalaciones soterradas	
<b>Medios para trabajo en altura</b>	5. Camión-cesta alcance $\leq 12$ m	3
	6. Andamios aptos para alturas $\leq 10$ m	1

MINISTERIO DE FOMENTO Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares  
Contratación del servicio de mantenimiento integral de varios edificios del Ministerio en Madrid, julio de 2019

Aquí se solicita de los licitadores la prestación de un servicio continuo de recepción de incidencias:



Ejemplo ▷ 31

## Centro de recepción de incidencias y de atención al cliente

Ofrecer el servicio otorga automáticamente la puntuación, sin requerir evaluación subjetiva:

		Puntuación
Se ofrece durante la ejecución del contrato un centro de recepción de incidencias y de atención al cliente 24/365	sí	10
	no	0

BARCELONA DE SERVICIOS MUNICIPALES SA Pliego de Cláusulas Particulares para la contratación del servicio de mantenimiento integral de 3 dependencias gestionadas por los servicios técnicos de BSM, noviembre de 2019



Recomendación ▷ 32

## Recursos materiales

Como recomendación general, la cuestión de los recursos materiales debería estar lo suficientemente imbricada en los planes de trabajo y los planes de explotación que se han evaluado en las memorias como para no necesitar forzosamente de una evaluación por separado.

La demanda de un "call center" para recibir incidencias puede justificarse en contratos donde la cartera de edificios a mantener sea muy extensa o se esté prestando en ellos unos servicios muy críticos. En casos de menor entidad, la gestión de un canal de incidencias puede quedar también incluida en los planes de trabajo y los planes de explotación.

CCF / ITeC

## 2.3 Evaluación de las ofertas ambientales

El tipo de criterios que la LCSP considera bajo la etiqueta de "mediambientales" son los siguientes:

### **n** Normativa

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145 2.1

La redacción de la Ley se ha hecho para cualquier contexto de contratación, de manera que no proporciona la concreción necesaria para el caso concreto de un contrato de mantenimiento de edificios.

### 2.3.1 Calidad ambiental de la propuesta

Cuando se ha tratado el tema de la valoración de la calidad técnica de las propuestas, se ha encontrado oportuno empezar por una visión general de las estrategias de funcionamiento que propone cada candidato. Se trataría ahora de hacer algo parecido, pero desde el punto de vista ambiental.

La estrategia ambiental de cada licitador (medios y medidas para prevenir, controlar, reducir y corregir los impactos ambientales) debería concretarse en un Plan de Calidad Ambiental. Para no recibir documentos muy desiguales de un candidato a otro, hay que volver a insistir en la conveniencia de limitar la extensión de la memoria de estos Planes, sea como pieza documental propia, o metiéndolo dentro de la extensión total del sobre correspondiente (ver punto 4 sobre formatos de las ofertas)

### **r**

Recomendación ▷ 33

#### **No confundir Plan de Calidad Ambiental y Plan de Gestión de Residuos**

Antes de comenzar cualquier obra que genere residuos de construcción y demolición, existe la obligación legal de preparar un Plan de Gestión de Residuos donde se haga previsión del volumen y la tipología de residuos que se producirán, se planifique la manera en que se dispondrá de cada uno de ellos y basado en todo ello se destina una partida presupuestaria suficiente.

Por tanto, un candidato que limitara su oferta en materia ambiental a redactar y ejecutar un Plan de Gestión de Residuos no estaría haciendo nada de excepcional: por ley está obligado a hacerlo.

El alcance del Plan de Calidad Ambiental va más allá de la cuestión de los residuos. Se espera que aborde otros aspectos como la selección de productos con baja huella ecológica, la selección de técnicas constructivas con menor afectación al medio ambiente o el aprovechamiento del 'know-how' del mantenedor para introducir mejoras en fase de diseño que puedan repercutir en otros edificios.

CCF / ITeC

Aportamos aquí un ejemplo que se podría utilizar como primer paso para introducir exigencias ambientales, por lo que toma sentido pedir auditorías para recopilar información sobre las prestaciones de los activos objeto del contrato. Este paso ya no sería necesario en la próxima licitación, de manera que el siguiente contrato ya podría apuntar a objetivos ambientales más ambiciosos.



## Ejemplo ▷ 34

### Estrategia ambiental

Auditoría energética	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de las auditorías que se propone hacer y con qué metodología</li> </ul>	2
Política de residuos	Puntuación máxima
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación del cumplimiento de las obligaciones sobre gestión de residuos</li> <li>Establecimiento de objetivos anuales en materia de reducción, reutilización y reciclaje de residuos</li> <li>Acciones concretas a emprender para alcanzar los objetivos</li> </ul>	3

PARQUE TECNOCAMPUS MATARÓ Pliego de cláusulas administrativas particulares para la contratación del servicio de mantenimiento preventivo, conductivo, normativo y correctivo de las instalaciones de Parque Tecnocampus, mayo 2019

En el siguiente estadio de mayor madurez se podrían utilizar criterios como los siguientes:



## Ejemplo ▷ 35

### Evaluación del Plan de Calidad Ambiental

Se valorará el compromiso por parte del adjudicatario de poner en práctica un programa de buenas prácticas medioambientales adaptadas a las peculiaridades de la actividad.

Medidas de mejora de la calidad ambiental	Puntuación máxima
Calidad y ganancias potenciales de las medidas propuestas	
Adecuación y adaptación al objeto del contrato de las medidas propuestas	
Viabilidad y facilidad de adopción de las medidas propuestas	
Establecimiento de objetivos medibles	Puntuación máxima
Implementación de medidas ambientales de reducción de: <ul style="list-style-type: none"> <li>el consumo de energía y agua generado por la prestación del servicio</li> <li>los residuos generados por la prestación del servicio</li> </ul> ... definiendo objetivos cuantificables, expresados en % sobre los indicadores previos a la introducción de las medidas	

Elaboración ITeC, basada parcialmente en JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

La siguiente matriz de criterios ambientales sería una síntesis de las anteriores, con algunas ampliaciones por el lado de la diseminación de los resultados:

	Valoración / puntos			
	Insuficiente	Suficiente	Bien	Excelente
	0	0,5	0,75	1
<b>Diagnóstico ambiental previa</b>				
El licitador ha llevado a cabo un reconocimiento previo ('due diligence') de los activos objeto del contrato desde un punto de vista ambiental, y se considera que está familiarizado con el tipo de impactos ambientales que generará la ejecución del contrato.				
<b>Adecuación al objeto del contrato</b>				
Las medidas propuestas son técnicamente adecuadas.				
El ratio coste ÷ beneficio ambiental de las propuestas es adecuado.				
<b>Cuantificación</b>				
La propuesta incluye indicadores cuantificables que se pueden seguir a lo largo del tiempo.				
<b>Autoevaluación</b>				
La propuesta incluye mecanismos para ir comprobando el grado de éxito de las medidas implementadas, y para ir corrigiendo y afinando durante el periodo de contrato.				
<b>'Reporting'</b>				
El adjudicatario se compromete a remitir periódicamente al órgano de contratación información ambiental relativa al proyecto.				
El adjudicatario designa un responsable medioambiental [que no necesariamente debe coincidir con el responsable técnico] que asume las funciones de interlocutor con el órgano de contratación para asuntos ambientales.				

CCF / ITeC



## 2.3.2 Recursos humanos

Tal y como se acaba de ver, es una buena práctica disponer de un responsable ambiental que lidere la implantación de las mejoras ambientales dentro de la empresa, y que haga de interlocutor entre adjudicatario y órgano de contratación. Sería fácilmente evaluable con criterios cuantitativos automáticos como los siguientes:

**r** Recomendación ▷ 37  
**Responsable ambiental**

Se valorará el perfil formativo y profesional del recurso que los candidatos pongan a disposición del contrato como responsable ambiental:

		Puntuación
Formación	Técnico medio	2
	Técnico superior	5
Experiencia	E < 1 año	1
	1 año < E < 3 años	3
	E > 3 años	5

CCF / ITeC

## 2.3.3 Parque de vehículos

Entre los pliegos examinados, ha aparecido poco el tema de las emisiones de la flota de vehículos con la que el adjudicatario prestará el servicio. Su relevancia varía, por ejemplo, si hay un equipo mantenedor permanentemente en el edificio o si se desplaza cada vez que ha de intervenir. Por otra parte, es un tema fácil de tratar de forma cuantificable y objetiva mediante las etiquetas ambientales de cada vehículo. Este ejemplo es dudoso porque sólo valora el vehículo más limpio, ignorando el resto de la flota:

**e** Ejemplo ▷ 38  
**Etiqueta ambiental de los vehículos**

La puntuación máxima será de 2 puntos. En caso de disponer de varios vehículos adscritos al contrato con etiqueta, sólo se valorará la que otorgue al licitador la mayor puntuación.

Etiqueta	0	ECO	C	B
Puntos	2	1,5	1	0,5

Quien resulte adjudicatario deberá facilitar la relación de vehículos adscritos al contrato en la que se especifique la etiqueta de la que disponen, previo a empezar a prestar el servicio. El vehículo que disponga de la etiqueta más favorable se asignará al miembro del equipo de trabajo que tenga que hacer más desplazamientos.

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del contrato de los trabajos de conservación y mantenimiento (correctivo y normativo) de los edificios municipales en propiedad o explotación por el Ayuntamiento en las ramas de obra, instalaciones e intervenciones subsidiarias, marzo 2019



Recomendación ▷ 39

### Impacto ambiental de los vehículos adscritos al contrato

El parque de vehículos propuesto por cada candidato se valorará de acuerdo a:

Etiqueta	0	ECO	C	B
Puntos	2	1,5	1	0,5
vehículo 1				
vehículo 2				
...				
vehículo <i>n</i>				
SUMA	$\Sigma$			

La puntuación de cada oferta será el resultado de:  $P$

$$P = \frac{\Sigma \times P_{max}}{\Sigma_{max}}$$

- donde:  $P_{max}$  puntuación máxima  
 $\Sigma$  suma de puntos conseguidos  
 $\Sigma_{max}$  suma de puntos conseguidos por candidato mejor puntuado

Hay que definir qué vehículos serán objeto de puntuación y cuáles se excluyen: vehículos de movilidad personal (VMP), furgonetas, vehículos todoterreno, motocicletas, ciclomotores, bicicletas con propulsión.

Hay que contar con algún mecanismo de acreditación de la flota ofrecida, por ejemplo:

- El licitador deberá aportar en el sobre correspondiente la documentación técnica de los vehículos.
- Si aún no dispone de la documentación porque prevé comprar, alquilar o contratar en *leasing* alguno de los vehículos para la ejecución del contrato, se debe comprometer a conseguir los vehículos que ha ofrecido y entregar la documentación técnica en un plazo máximo de [3 meses] contado a partir de la fecha de formalización del contrato. Durante este tiempo prestará el servicio con otros vehículos similares.

CCF / ITeC

#### 2.3.4 Materiales de construcción

El uso de productos de baja huella (energética, de recursos, de materia prima) es una de las medidas más obvias de cualquier estrategia ambiental en el sector construcción. En la práctica, sin embargo, no es muy frecuente encontrar casos reales de pliegos que hagan una demanda explícita a los candidatos. Las razones son diversas. Por un lado, no se puede dar por supuesto que habrá disponibilidad de productos alternativos a los convencionales. Y por otro, está bastante extendida la sensación de que el mantenimiento es una actividad que bascula hacia la mano de obra, con el consumo de materiales ocupando un segundo plano. Siguiendo este razonamiento, si la oferta de materiales con un extra de

sostenibilidad no está asegurada, y la demanda es en realidad poco relevante en el contexto de un contrato de mantenimiento, se explica la escasez de ejemplos.

Se ha encontrado un caso donde se adopta una especie de estrategia de compromiso. El órgano de contratación invita a los candidatos a que ofrezcan materiales con etiqueta ecológica, otorgando una puntuación automática de la siguiente manera:

**e** Ejemplo ▷ 40  
**Uso de materiales reciclados o sostenibles**

Las familias de productos válidas a efectos de esta puntuación son las que se utilizan en las obras como las del objeto del contrato y que dispongan de:

- una etiqueta ecológica comunitaria, o
- una etiqueta regional o nacional tipo I o tipo III, de acuerdo con las normas ISO 14024 e ISO 14025 respectivamente.

Habrà que especificar en la oferta cuáles son los materiales reciclados o medioambientalmente sostenibles que se utilizarán, y aportar las fichas técnicas donde figuren los datos de la etiqueta concedida.

	Puntuación
Presentación de etiquetas de 1 familia de productos	1
Presentación de etiquetas de 2 familias de productos	2
Presentación de etiquetas de 3 familias de productos	3

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del contrato de los trabajos de conservación y mantenimiento (correctivo y normativo) de los edificios municipales en propiedad o explotación por el Ayuntamiento en las ramas de obra, instalaciones e intervenciones subsidiarias, marzo 2019

Este acercamiento tiene un punto fuerte y un punto débil. Parece acertado que el redactado invite a los candidatos a buscar productos sostenibles en familias diferentes, y así evitar ofertas centradas sólo en productos donde resulta "fácil" encontrar ecoetiquetas (p.ej.- que se presenten 3 pinturas sin compuestos orgánicos volátiles). Por otra parte, el redactado deja la puerta abierta a que se presenten propuestas de productos sostenibles de familias que no sean lo suficientemente representativas del consumo de materiales que se producirá en el contrato en cuestión (p.ej.- que se presente un aislante térmico con un contrato en el que es improbable que haya que hacer sustituciones de fachadas o cubiertas)

Con el fin de evitar situaciones como estas, se trataría de que el órgano de contratación concretara cuáles son los tipos de productos con auténtica incidencia en el contrato que se licita, preferiblemente basándose en la experiencia en contratos anteriores de los mismos activos, o en contratos de activos parecidos.

Una manera simplificada de abordar esta selección de materiales clave para el contrato sería que el órgano de contratación escogiera un grupo cerrado de productos, y que pidiera explícitamente a los candidatos que busquen ofertas concretas de mercado.


**Recomendación ▷ 41**
**Uso de materiales de bajo impacto ambiental**

Se valorarán las ofertas donde los candidatos hayan identificado productos con ecoetiqueta (de la UE, nacional o regional tipo I o III, según ISO 14024 e ISO 14025 respectivamente) que pertenezcan a las categorías seleccionadas por el órgano de contratación, por ejemplo:

Productos con ecoetiqueta	Puntuación
Mortero de reparación de pavimentos	1
Pintura en esmalte para superficies metálicas	1
Mecanismo de descarga para inodores	1
etc	

La identificación se hará con las fichas técnicas donde figuren los datos de la etiqueta, las cuales se utilizarán para posteriores comprobaciones de que el adjudicatario está utilizando los productos que se ha comprometido a utilizar. Habrá que justificar cualquier desviación con respecto a este compromiso.

CCF / ITeC

Otro enfoque sería admitir ecoetiquetas de cualquier familia de productos, pero repartiendo la puntuación según el peso específico de cada familia en el contrato en cuestión.


**Recomendación ▷ 42**
**Uso de materiales de bajo impacto ambiental**

El órgano de contratación valorará la selección de materiales con ecoetiqueta que le presenten los licitadores de acuerdo con una matriz parecida a la del ejemplo a continuación:

Ejemplo de puntuación para los productos con ecoetiqueta según el grupo al que pertenecen										
Estructura	Ramo de albañilería	Pintura	Carpintería	Carpintería metálica	Fontanería	Electricidad Alumbrado	Climatización	Domótica	Jardinería	SUMA
0	3	3	1	1	3	2	2	0	0	<b>15</b>

El criterio para establecer la puntuación de cada grupo está relacionado con las cantidades consumidas:

Incidencia del grupo de productos en el contrato	Puntuación
Sin incidencia o fuera del objeto del contrato	0
Incidencia baja, necesidad esporádica	1
Incidencia media	2
Incidencia alta, necesidad frecuente	3

Aplicarían también las cláusulas anteriores sobre documentación y compromiso de uso.

CCF / ITeC

## 2.4 Evaluación de las ofertas sociales

La Ley de Contratos enumera una nutrida lista de criterios sociales para incorporar a los Pliegos:

### **n** Normativa

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la **integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables** entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la **subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción**; los planes de **igualdad de género** que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la **conciliación de la vida laboral, personal y familiar**; la **mejora de las condiciones laborales y salariales**; la **estabilidad** en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de **criterios éticos y de responsabilidad social** a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un **comercio equitativo** durante la ejecución del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145 2.1

A veces estos indicadores también se utilizan como criterio de desempate cuando diferentes licitadores obtienen la misma puntuación. Pero en la práctica esto significa que pocas veces acaban funcionando como factores de decisión, dado que sólo se recurre a ellos en el caso, relativamente infrecuente, de empate de puntuaciones entre candidatos. Una forma de implicar más estos criterios sociales es incorporarlos como un criterio más que otorga puntuación a cada oferta. El primer ejemplo se centra sobre los compromisos de formación complementaria de la plantilla.

### **e** Ejemplo ▷ 43

#### **Formación complementaria en prevención, seguridad y salud laboral**

Las empresas licitadoras podrán ofrecer a los trabajadores que prestarán el servicio, cursos de formación específicos en materia de prevención, seguridad y salud laboral relacionados con los puestos de trabajo y funciones que ejercen en el centro de trabajo objeto del contrato.

Esta formación tendrá carácter complementario respecto de la formación básica que el empresario está obligado a proporcionar de acuerdo con las disposiciones vigentes aplicables; en particular en todos aquellos casos que puedan calificarse como potencialmente peligrosos o cuya función implique un riesgo laboral elevado.

El órgano de contratación puede concretar cuáles son las acciones formativas complementarias que valorará, en función de la naturaleza y características del contrato.

Se otorgará el máximo de puntos a la oferta económica de mayor cuantía y que podrá llegar hasta un máximo de 0,2% del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Al resto de ofertas se les asignará la puntuación con dos decimales que corresponda proporcionalmente.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

En este otro caso se utiliza un procedimiento de cálculo objetivo para puntuar temas de conciliación en la plantilla. Como buena práctica, incorpora un límite superior que varía en función de la medida que se trate:



#### Ejemplo ▷ 44

### Conciliación entre la vida personal, laboral y familiar

Las empresas licitadoras podrán ofrecer hasta tres medidas concretas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar, a escoger entre las que se relacionan. La puntuación se asigna según el porcentaje del presupuesto base de licitación (IVA excluido) que el licitador se compromete a destinar a financiar cada medida:

	Puntuación máxima según asignación (% del presupuesto base)			
	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%
Centros de educación infantil de primer ciclo u otros servicios o establecimientos de ocio, atención y cuidado de menores que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada laboral.				
Servicios de atención a menores, personas mayores, personas con discapacidad o personas en situación de dependencia que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada laboral.				
Servicios de atención en centros de día o centros especializados a personas con discapacidad o en situación de dependencia que residan en el domicilio de los trabajadores, durante el tiempo en que éstos realicen su jornada laboral.				
Bolsa de horas de libre disposición para los trabajadores y de carácter retribuido, que les permita disfrutar durante la jornada semanal de un tiempo libre para realizar gestiones de carácter personal o como descanso.				
Potenciación de la flexibilización, adaptación o reasignación de las funciones del puesto de trabajo y horario, atendiendo a las circunstancias o necesidades particulares de cada trabajador, en aras de la conciliación familiar.				

Si se utilizan estos criterios sociales, habrá que prever que en la plantilla de algún licitador no concurren las circunstancias que harían aplicables algunas de las medidas de la mesa. Hay que establecer cómo se procederá en estos casos, y garantizar la intercambiabilidad de las medidas.

Además de la memoria económica, el licitador también se compromete a:

- remitir al órgano de contratación, dentro de los quince días hábiles siguientes a la formalización del contrato, un documento de calendarización para la implantación de las medidas, fruto de las oportunas reuniones con cada uno de los trabajadores que prestarán el servicio, en las que se habrán identificado sus necesidades concretas y determinado la forma de aplicación de las medidas ofrecidas.
- implantar la totalidad de las medidas incluidas en el contrato dentro de los tres meses siguientes a la formalización de la adjudicación.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Continuando con el mismo órgano de contratación, ha extendido el mismo planteamiento hacia las mejoras en materia de seguridad y salud:



Ejemplo ▷ 45

## Mejoras en materia de seguridad y salud

Las empresas licitadoras podrán ofrecer medidas concretas para superar los estándares mínimos legales en materia de seguridad y salud, a escoger entre las que se relacionan. Se otorgará el máximo de puntos a la oferta económica de mayor cuantía y que podrá llegar hasta un máximo de 0,2% del presupuesto base de licitación, IVA excluido. Al resto de ofertas se les asignará la puntuación con dos decimales que corresponda proporcionalmente.

	Puntuación máxima según asignación (% del presupuesto base)			
	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%
Reducción en los plazos legales para la realización de los reconocimientos médicos periódicos de manera que se incremente la frecuencia de los mismos				
Incremento en los medios personales destinados por la empresa a la vigilancia de la salud de los trabajadores (p.ej: Técnicos Superiores en Riesgos Laborales, en Medicina de Trabajo, ATS-DUE de empresa o equivalentes, etc.)				
Incorporación a los reconocimientos médicos de carácter básico de nuevas pruebas diagnósticas (análisis PSA, mamografías, etc) y vacunas (hepatitis, tétanos, gripe)				

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Un caso práctico sobre subcontratación con Centros Especiales de Empleo y Empresas de Inserción:



## Ejemplo ▷ 46

### Subcontratación con empresas de inserción y/o centros especiales de empleo

Por el compromiso fehaciente de incluir en la parte prevista como trabajos de posible subcontrata, el hacerlo por encima del mínimo establecido del 5% del importe de adjudicación del contrato con:

- empresas de inserción, dentro del marco de la Ley catalana 27/2002 y de la Ley estatal 44/2007
- centros especiales de empleo regulados en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social

para trabajos integrales de cualquier especialidad objeto del contrato, con sus partidas de obra, servicios o elementos de forma completa, y que integre la totalidad del concepto contratado (mano de obra, materiales, medios auxiliares, productos, EPIs, soporte técnico, estructura, gastos, beneficios etc. de la empresa de inserción y/o centro especial). En ningún caso podrá aceptarse la mera prestación de personal.

Compromiso base	5%	5%	5%
Compromiso adicional	+1%	+3%	+5%
Total	6%	8%	10%
Puntos	2	6	10

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de conservación, mantenimiento y reparación de los edificios adscritos en los Distritos y Gerencias del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, noviembre de 2018

Una variante de la anterior, con la que no resulta imprescindible la figura del centro especial de empleo o empresa de inserción:



## Ejemplo ▷ 47

### Contratación inclusiva

El órgano de contratación puntúa las ofertas que favorecen la contratación de personas de grupos sociales sensibles, de acuerdo con el siguiente esquema que otorga como máximo 5 puntos:

	Número de personas / puntos		
	0 personas	Casos intermedios	Máximo personas
Personas con discapacidad que se adscribirán al contrato: <ul style="list-style-type: none"> <li>• que ya formen parte de la plantilla del adjudicatario</li> <li>• que el adjudicatario se compromete a contratar</li> </ul>	0	←proporcionalmente→	2,5
Nuevas contrataciones que se adscribirán al contrato, con experiencia en cualquiera de las ramas de actuación, provenientes de alguno de estos colectivos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• personas desempleadas de larga duración</li> <li>• mayores de 45 años</li> <li>• personas en riesgo de exclusión social</li> </ul>	0	←proporcionalmente→	2,5

continúa →



## **Contratación inclusiva** (continuación)

El adjudicatario quedará obligado a hacer la contratación y/o adscribir a las personas según los perfiles ofrecidos con la vigencia propuesta en el contrato.

Con 15 días de antelación al inicio del contrato, deberá presentarse la relación de las personas contratadas y/o adscritas, de acuerdo con la oferta presentada por el adjudicatario.

Cualquier variación del personal ofrecido se podrá hacer de manera justificada y con el visto bueno de la DF respetando el número de personas ofrecidas. La justificación de los cambios deberá ser motivada y aceptada de manera expresa por el Ayuntamiento y formará parte del expediente.

AYUNTAMIENTO DE L'HOSPITALET Pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación del contrato de los trabajos de conservación y mantenimiento (correctivo y normativo) de los edificios municipales en propiedad o explotación por el Ayuntamiento en las ramas de obra, instalaciones e intervenciones subsidiarias, marzo 2019

Finalmente, la perspectiva de género puede incorporarse en la línea del siguiente ejemplo:



### **Ejemplo** ▷ 48

#### **Perspectiva de género**

Las empresas licitadoras podrán comprometerse a que en sus nuevas contrataciones, bajas o sustituciones, alcanzarán un porcentaje de género superior al que la Encuesta de Población Activa (EPA) recoge para el sector construcción.

Se otorgará el máximo de puntos ( $P_{max}$ ) a la oferta que comprometa a un porcentaje superior.

El resto de los licitadores obtendrán una puntuación conforme a la fórmula:

$$\text{puntuación} = P_o / P_{oM} \times P_{max}$$

donde:

$P_o$ : porcentaje de género del licitador (que debe ser superior al de la EPA)

$P_{oM}$ : máximo entre los porcentajes de género ofrecidos

$P_{max}$ : puntuación máxima

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017



### **Recomendación** ▷ 49

#### **Criterios sociales**

- **Formación y seguridad y salud.** Hay que prestar mucha atención a no convertir en puntuables aspectos obligatorios de formación o de seguridad y salud. Es importante no promover la percepción de que hay unos estándares mínimos y unas eventuales mejoras voluntarias.
- **Perspectiva de género y contratación inclusiva.** Hay que insistir en que una hipotética monitorización de estos temas debe hacerse exclusivamente sobre el personal vinculado al contrato.
- **Duplicaciones:** Si se opta por incluir cláusulas como las de los ejemplos, se debe comprobar que no aparezcan otra vez en el mismo Pliego empleados como criterio de desempate entre licitadores.

CCF / ITeC

## 2.5 Evaluación de las ofertas de 'compliance'

La LCSP exige al órgano de contratación que a lo largo del proceso de selección de la oferta más ventajosa no se incurra en el tipo de infracciones legales que enumera en:

### **n** Normativa

1. Los órganos de contratación deberán tomar las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores.

2. A estos efectos el concepto de conflicto de intereses abarcará, al menos, cualquier situación en la que el personal al servicio del órgano de contratación, que además participe en el desarrollo del procedimiento de licitación o pueda influir en el resultado del mismo, tenga directa o indirectamente un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de licitación.

Aquellas personas o entidades que tengan conocimiento de un posible conflicto de interés deberán ponerlo inmediatamente en conocimiento del órgano de contratación.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

Para llevar a la práctica estas exigencias de una manera explícita, en los ejemplos examinados encontramos dos estrategias:

- Que el órgano de contratación disponga de una política propia de 'compliance' que sea pública y que sea extensible a los proveedores de productos y servicios que contrata.
- Que las empresas que opten a ser contratadas dispongan voluntariamente de una política propia de 'compliance', lo que se puede usar como un criterio de selección más, al estilo de los criterios que se han analizado hasta ahora y que deben ser sometidos a valoración subjetiva.

En el primer caso, es necesario que el órgano de contratación tenga en funcionamiento un sistema propio de 'compliance' con los contenidos habituales (código de conducta, mapa de riesgos, manual de prevención, sistemas de control y de 'reporting', etc.) con particular cuidado de la operatividad de su canal de denuncias y protocolos de actuación en caso de detección de riesgos. El sistema debe ser público; por ejemplo, debe ser consultable en el apartado de Transparencia de la web del órgano de contratación.

En el caso del ejemplo, el Pliego reproduce la lista de reglas que deberán cumplir las empresas que opten al contrato y, evidentemente, las que reciban la adjudicación:



## Ejemplo ▷ 50

### Criteria de actuación y código de comportamiento para los contratistas

Se establecen los siguientes criterios de actuación y código de comportamiento para las empresas licitadoras y contratistas:

1. Adoptar una conducta éticamente ejemplar, abstenerse de fomentar, proponer, promover o llevar a cabo cualquier tipo de práctica corrupta, tanto en relación a lo que el Código Penal refiere como corrupción como también en relación a actuaciones éticamente reprobables, poner en conocimiento de los órganos competentes cualquier manifestación de estas prácticas que, a su juicio, esté presente o pueda afectar al procedimiento o a la relación contractual y no realizar cualquier otra acción que pueda vulnerar los principios de igualdad de oportunidades y de libre competencia.
2. Observar los principios, normas y cánones éticos propios de las actividades, oficios y/o profesiones correspondientes a las prestaciones objeto del contrato.
3. No realizar acciones que pongan en riesgo el interés público con relación al ámbito del contrato o de las prestaciones contratadas.
4. Denunciar, durante la ejecución del contrato, las situaciones irregulares que se puedan presentar en el proceso de contratación.
5. Comunicar inmediatamente al Órgano de Contratación las posibles situaciones de conflicto de intereses, entendido como cualquier situación en la que los miembros del personal del Órgano de Contratación participen en el desarrollo del procedimiento de contratación o puedan influir en el resultado de este procedimiento y tengan, directa o indirectamente, un interés financiero, económico o personal que pudiera parecer que compromete su imparcialidad e independencia en el contexto del procedimiento de contratación. Se tendrán en cuenta las previsiones contenidas respecto del conflicto de intereses en la Directiva 2014/24/UE.
6. No ofrecer ni facilitar a cargos o empleados del Órgano de Contratación ventajas personales o materiales, ni para ellos mismos ni para terceras personas, con independencia del vínculo personal o profesional que puedan o no tener, y a personas que participen o que puedan influir en los procedimientos de contratación.
7. Respetar los principios de libre mercado y de competencia competitiva y abstenerse de realizar conductas que tengan por objeto o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia, como por ejemplo los comportamientos colusorios o de competencia fraudulenta (ofertas de resguardo, eliminación de ofertas, asignación de mercados, rotación de ofertas, etc.). Asimismo, denunciar cualquier acto o conducta dirigidos a aquellas finalidades y relacionados con la licitación o el contrato de los que tuviera conocimiento.
8. No utilizar información confidencial, conocida mediante la licitación o la ejecución del contrato, para obtener, directa o indirectamente, una ventaja o beneficio de cualquier tipo en interés propio.
9. No intentar influir indebidamente en el proceso de toma de decisiones del Órgano de Contratación, obtener información confidencial que pueda conferirle ventajas indebidas en el procedimiento de contratación o proporcionar negligentemente información engañosa que pueda tener una influencia importante en las decisiones relativas a la exclusión, selección o adjudicación.

continúa →

**Cumplimiento de principios éticos y reglas de conducta** (continuación)

10. Colaborar con el Órgano de Contratación en las actuaciones que éste realice para el seguimiento y/o la evaluación del cumplimiento del contrato, particularmente facilitando la información que le sea solicitada para estos fines.
11. Denunciar los actos de los que tenga conocimiento y que puedan comportar una infracción de las obligaciones anteriores.

El incumplimiento por las empresas licitadoras de las reglas de conducta definidas en esta cláusula puede derivar en causa de prohibición de contratar. Las reglas de conducta definidas en esta cláusula se consideran obligaciones contractuales esenciales y su infracción se califica como falta muy grave si concurre dolo, culpa o negligencia de la empresa, con imposición de penalidades o la resolución del contrato.

FUNDACIÓ ORFEÓ CATALÀ-PALAU DE LA MÚSICA CATALANA Pliego de cláusulas administrativas particulares del servicio integral de mantenimiento de las instalaciones y obra civil del Palau de la Música Catalana, febrero de 2022

# Comisión Construimos el Futuro

La otra opción es que sean las empresas candidatas las que hayan implantado una política propia de 'compliance', que se trataría de valorar. Sería parecido a la manera en que se ha evaluado la capacidad técnica de cada licitador, disgregándola por temas y ofreciendo un criterio de puntuación, al estilo de:



Ejemplo ▷ 51

## Madurez del sistema de 'compliance'

Esta matriz reparte un máximo de 14 puntos:

	¿Está operativo?			¿Se informa de su operación? ('reporting')		
	No	En parte	Sí	No	En parte	Sí
	Puntuación →					
<b>Liderazgo</b>						
Se ha designado un 'compliance officer' completamente independiente, con facultades para exigir responsabilidades a los máximos directivos y dotado de suficientes recursos humanos y financieros para ejercer su misión.						
<b>Mapa de riesgos</b>						
Se han identificado los riesgos de infracción que pueden ser cometidos por la empresa en función de su objeto y actividad habitual						
<b>Procedimientos internos</b>						
Se han establecido procedimientos de reducción de riesgos de infracción y se mantienen actualizados						
Hay un plan de formación continua en 'compliance'						
Hay un canal de denuncias anónimo y accesible para todos los trabajadores						
<b>Sistema de control del cumplimiento</b>						
Controles secundarios Hay un sistema disciplinario que sanciona el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo.						
Controles terciarios El modelo se verifica periódicamente y siempre que se detecten infracciones relevantes, cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios.						

Se puede complementar con un umbral inferior de puntuación.

ITeC

Finalmente, en este otro ejemplo el órgano de contratación opta por confiar la evaluación de la política de 'compliance' de los licitadores a un certificador externo, en la línea de lo que se acostumbra a hacer en las disciplinas de la gestión de la calidad o la gestión ambiental:



Ejemplo ▷ 52

### Certificación de las prácticas de gestión en diferentes disciplinas

El órgano de contratación valora positivamente a los licitadores en la posesión de certificados vigentes que demuestren la bondad de sus sistemas de gestión de calidad, ambiental, seguridad y salud, responsabilidad social y 'compliance'.

La puntuación está condicionada a la presentación en el sobre correspondiente de las copias de los certificados, en ausencia de los cuales no se concederá puntuación.

Ámbito	Normativas de referencia	Puntuación máxima
Gestión de la calidad	ISO 9001:2015	1 punto
Gestión ambiental	ISO 14001:2015	2 puntos
Gestión de la seguridad y salud en el trabajo	ISO 45001 OHSAS 18001	2 puntos
Gestión de responsabilidad social	Iqnet SR10	5 puntos
'Compliance' en el ámbito de la prevención y detección penal, en favor de la independencia, prevención de delitos y lucha contra la corrupción y sobornos	ISO 19600 ISO 37001	5 puntos

INSTITUTO MUNICIPAL DE MERCADOS DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares para el contrato de obras de conservación y mejoras de los edificios e instalaciones de los mercados municipales y oficinas de los servicios centrales, noviembre de 2020



Recomendación ▷ 53

## Sistema de 'compliance'

El espíritu de la recomendación es dosificar el uso de los sistemas de 'compliance' para seleccionar ofertas, y reservarlo para los proyectos más grandes. Somos conscientes de la falta de definición sobre qué constituye un "contrato grande"

Ejemplo	Método	Recomendación	
		contratos de gran volumen	contratos de poco volumen
50	Adhesión del licitador a la política de 'compliance' del órgano de contratación	No recomendado	Puede resultar útil para difundir entre los licitadores que el órgano de contratación ha adoptado medidas preventivas. Pero no introduce ningún criterio selectivo entre los licitadores
51	La mesa de contratación valora la política de 'compliance' del licitador	Mejor que el anterior	Ya introduce un criterio selectivo entre los licitadores, pero se podría considerar que restringe la concurrencia de las pequeñas y medianas empresas.
52	Una empresa certificadora externa valora la política de 'compliance' del licitador	Recomendado	

CCF / ITeC

## 2.6 Evaluación de las mejoras

El tema de las mejoras no es de obligada inclusión como criterio de adjudicación de un servicio de mantenimiento de edificios, sino que forma parte del margen discrecional del órgano de contratación. En el caso de que opte por esta vía, hay que entender que se está añadiendo un elemento extra a la lista "irrenunciable" de criterios (económicos, técnicos, sociales, ambientales) que debe tratarse de idéntica manera, en el sentido de que debe quedar igualmente justificado, acotado, vinculado al objeto del contrato y con un criterio de valoración que no deje brechas de ambigüedad.

Todas estas advertencias se incluyen explícitamente en la LCSP, que insiste en que la prioridad debe ser el cumplimiento de las prestaciones "base" del contrato, independientemente de que la admisión de mejoras permita suponer que en la práctica habrá un incremento de prestaciones. En consecuencia, los redactores de pliegos deben ser cuidadosos al definir cuáles son estas prestaciones "base" porque no pueden confiar en que sean las propuestas las que cubran las carencias a través de mejoras.

## n

## Normativa

En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

[Jurisprudencia]

Por mejora hay que entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto del mismo. Es imprescindible, en consecuencia, su vinculación al objeto de la prestación (objetividad) y la justificación de en qué mejora, por qué lo mejora, y con arreglo a qué criterios se valoran tales circunstancias.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN  
Acuerdos 8/2012, de 7 de febrero y 45/2015, de 16 de abril

En la selección de Pliegos de contratación que se han empleado como ejemplos, éste hace énfasis en descartar las mejoras que no están suficientemente concretadas y las mejoras que no repercuten en las prestaciones definidas en el pliego:

## e

## Ejemplo ▷ 54

## Requisitos que deben reunir las mejoras

- No pueden ser mejoras genéricas, no determinadas con respecto a los aspectos de la prestación que serían mejorables por las propuestas de los licitadores y / o el valor o la ponderación que tendrán como criterio de adjudicación. También para la valoración de las ofertas, que incluye la de las mejoras, su concreción es un requisito esencial.
- Deben tener relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o, en su caso, en el anuncio de licitación y ponderación de las mismas. Por tanto, se valorarán aquellas mejoras propuestas por el licitador siempre que tengan una relación directa con el objeto del contrato y supongan un incremento de la calidad o cantidad de la prestación definida en el pliego.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017



Este otro ejemplo también está centrado en los mismos principios que el anterior, si bien resulta más explícito a la hora de establecer que por "mejora no concretada" se entiende "mejora no presupuestada":



**Ejemplo** ▷ 55

## Requisitos que deben reunir las mejoras

Sólo se considerarán mejoras las que están relacionadas con el objeto del contrato y que no recogen prestaciones ya incluidas en las condiciones técnicas del presente Pliego. Por lo tanto, las mejoras deben cumplir las siguientes condiciones:

- que no sean de carácter obligatorio;
- que se presten sin coste en la prestación de los servicios;
- que representen una repercusión positiva para el proyecto, siempre que las mejoras no condicionen o supongan prestaciones menores que las mínimas exigidas en este Pliego.

Sólo serán valoradas aquellas mejoras que vengan acompañadas de los correspondientes presupuestos, los cuales se elaborarán según el valor económico de mercado de las referidas mejoras.

Por lo tanto, las mejoras que no cumplan los requisitos mencionados en este apartado, se tendrán por no propuestas.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Como síntesis de todo lo anterior:



**Recomendación** ▷ 56

## Requisitos que deben reunir las mejoras

- Toda mejora debe tener relación directa con el objeto del contrato y se debe poder demostrar que está motivada.
- Ninguna mejora puede encubrir trabajos/acciones que forman parte del servicio base.
- Ninguna mejora puede sobrepasar unos límites que deben fijarse en los Pliegos, preferiblemente en términos de coste (% del presupuesto base de licitación).
- El organismo contratante debe contar con un sistema razonado con el que valorar las propuestas.
- Se descartarán automáticamente todas las mejoras que no cumplan los requisitos.

CCF / ITeC

### 2.6.1 Mejoras propuestas por el licitador

Algunas licitaciones contemplan que sean las empresas licitadoras las que propongan las mejoras en el órgano de contratación. La LCSP lo plantea así:

**n** Normativa

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 64

A la vista del redactado de la Ley, el uso de este mecanismo desencadena un par de consecuencias a tener en cuenta:

- Compromete al adjudicatario, que no se puede desdecir de la obligación de ejecutar la mejora o mejoras que ha propuesto, en los términos que las ha propuesto.
- Compromete al organismo de contratación a aceptar la ejecución de la mejora o mejoras contenidas en la propuesta que ha escogido para hacer la adjudicación, en los mismos términos.

En síntesis, en el momento que se produce la adjudicación, las propuestas de mejora de la oferta ganadora pasan de ser simples propuestas y se convierten, a todos los efectos, en proyectos a ejecutar con todo lo que ello supone (coste, cumplimiento normativo, responsabilidad civil). Razón de más para que los Pliegos pidan a los licitadores que sean rigurosos en sus propuestas de mejora, sin perder de vista la cuestión de la extensión (ver punto 4 sobre formatos de las ofertas)

La manera más abierta de plantear el tema es la del siguiente ejemplo, el cual contempla varias cuestiones importantes: un techo al número de mejoras, un techo de coste, y combina dos criterios de evaluación (a y b):



Ejemplo ▷ 57

## Mejoras sujetas a juicio de valor

Como máximo se admitirán  $n$  mejoras.

Las mejoras no sobrepasarán un  $x\%$  del precio neto de licitación ( $x$  se sitúa entre 2 y 10%)

Las mejoras especificarán los aspectos materiales / personales del PPT mejorables

Forma de valoración:

Mejora	Calificación de 0 a 10			Puntuación máxima $P_{max}$	Total $c \cdot P_{max}$
	Interés $a$	Adecuación precios $b$	Combinado $c=(a+b) \div 2$		
Mejora A					
Mejora B					
...					

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Esta estrategia de dejar toda la iniciativa a los licitadores comporta diferentes riesgos. Por un lado, al no acotar la naturaleza de las ofertas, se puede acabar recibiendo mejoras poco alineadas con los intereses del órgano de contratación. Por otra, en el caso de recibir mejoras demasiado heterogéneas, se puede complicar el trabajo de la mesa de contratación si tiene que calificar, por ejemplo, mejoras de seguridad contra mejoras de tiempo de respuesta contra mejoras en la frecuencia de inspección. En situaciones como estas, priorizar una u otra mejora supone adentrarse en un territorio demasiado subjetivo.

Con el fin de evitar los inconvenientes de dejar abierto el tipo de mejora, una posible opción para los casos donde el objeto del contrato sea un grupo de edificios es que el órgano de contratación fije la naturaleza de la mejora y deje a los candidatos que propongan en qué edificios donde implantarla. El siguiente caso es un ejemplo práctico donde el órgano de contratación quiere ir introduciendo monitorización de consumos en los edificios bajo su responsabilidad, y pide a las empresas que identifiquen cuáles de ellos se podrían ser los mejores candidatos a ser sensorizados y que presenten propuestas concretas:



Ejemplo ▷ 58

### Monitorización de edificios

El órgano de contratación facilita una lista de edificios dentro del contrato que se podrían beneficiar de la monitorización y/o conteo de alguno de los suministros eléctricos, de agua o de gas. Los candidatos deben hacer una visita in situ, escoger los casos que crean más adecuados y preparar una propuesta por edificio de un máximo de 5 páginas, con un presupuesto completo.

El órgano de contratación seleccionará un máximo de 2 por candidato y las puntuará de acuerdo con el siguiente esquema, que otorga como máximo 7,5 puntos por mejora:

	Valoración / puntos			
	Insuficiente	Suficiente	Bien	Excelente
<b>Descripción y comprensión del estado actual</b>				
La descripción del estado actual se adecua a la realidad existente	0	0,25	0,35	0,50
Las variables escogidas son las más adecuadas a la realidad del edificio	0	0,25	0,35	0,50
<b>Propuesta técnica</b>				
Las soluciones propuestas son técnicamente adecuadas a las exigencias del pliego de prescripciones técnicas	0	0,50	0,75	1
La documentación técnica aportada es detallada y permite la total comprensión de la solución	0	1	1,50	2
Las propuestas de materiales y funcionamiento se adecuan a la realidad del edificio y las instalaciones	0	0,50	0,75	1
<b>Presupuesto</b>				
Las descripciones de las partidas son adecuadas y detalladas	0	0,25	0,35	0,50
Los precios propuestos se adecuan a las bases de precios del contrato, a las del ITeC o a la realidad del mercado	0	0,25	0,35	0,50
Las cantidades indicadas para cada partida son adecuadas a la realidad de los elementos objeto de la mejora y a la propuesta técnica	0	0,25	0,35	0,50
Las partidas son adecuadas a la propuesta técnica y a la realidad de los elementos objeto de la mejora	0	0,25	0,35	0,50
<b>Justificación de precios</b>				
Los conceptos del desglose de los precios son adecuados a los trabajos a realizar	0	0,15	0,20	0,25
Las cantidades propuestas para cada línea de desglose son adecuadas a la partida	0	0,15	0,20	0,25

Las propuestas se deben poder integrar con la plataforma de monitorización propia del órgano de contratación.

El presupuesto debe incluir seguridad y salud, con precios unitarios y compuestos (especificando la fuente) por cada trabajo de instalación, de obra y medios auxiliares. Hay que presentar el Precio de Ejecución Material sin ninguna baja. Las mejoras que se propongan deben considerarse íntegras para ser realizadas por el adjudicatario a su cargo; se realizarán a partir de Órdenes de Trabajo.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de conservación, mantenimiento y reparación de los edificios adscritos en los Distritos y Gerencias del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, noviembre de 2018



Recomendación ▷ 59

## Mejoras propuestas por el licitador

Se desaconseja pedir mejoras en abstracto. Es impropio aprovechar una licitación para hacer un ejercicio de "tormenta de ideas", porque puede derivar en un esfuerzo improductivo tanto para los licitadores como para la mesa de contratación.

Es cierto que puede resultar tentador incitar a las empresas a que contribuyan con su "know-how", pero el órgano de contratación no debería renunciar a acotar y dirigir a los candidatos hacia allí donde detecta que hay más carencias o más potencial de mejora.

CCF / ITeC

## 2.6.2 Mejoras propuestas por el organismo de contratación

En estos casos, el organismo de contratación pide en los Pliegos unas prestaciones mínimas y a la vez abre la posibilidad de que los candidatos se comprometan a unas prestaciones ampliadas (aumento de servicio, reducción de plazos, reducción o supresión de coste) a cambio de una determinada puntuación.

El primer ejemplo parte de la base de que cada vez que se contrata un servicio de mantenimiento, el nuevo adjudicatario no puede funcionar a régimen hasta que no acaba el inventario de los activos que han pasado a ser responsabilidad suya. Por tanto, puntúa la rapidez con la que se hará el inventario-auditoría, pero descarta de salida que se pueda hacer en menos de 3 meses, ni a un coste por debajo del 2,2% del importe total neto de licitación del primer año de vigencia del contrato.



Ejemplo ▷ 60

## Coste y plazos del inventario

El Pliego da un límite de 6 meses desde la fecha de inicio del contrato para completar la actualización del inventario. Se puntúa el compromiso del adjudicatario de realizarlo en un plazo más corto:

Reducción de plazo	1 mes	1 punto
	2 meses	2,5 puntos
	3 meses	5 puntos

El Pliego establece que el adjudicatario recibirá en concepto de actualización de inventario, un 3,0% del importe neto de licitación del primer año de vigencia del contrato correspondiente a la suma de los conceptos de mantenimiento preventivo, correctivo y conductivo. Se puntúa el compromiso del adjudicatario de realizarlo con un coste de:

2,60% del importe neto de licitación del mantenimiento	2,5 puntos
2,20% del importe neto de licitación del mantenimiento	5 puntos

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de conservación, mantenimiento y reparación de los edificios adscritos en los Distritos y Gerencias del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, noviembre de 2018

En este otro Pliego se puede observar mejor el tipo de inventario al que aspira el órgano de contratación. Se trata de que cada edificio se descomponga en 11 "sistemas", cada uno con una ficha descriptiva donde se levanta acta de su estado de conservación. Puesto que cumplimentar la ficha requiere una inspección, el adjudicatario del mantenimiento se encuentra en una buena posición para hacerlo, por lo que se valorará a aquellas empresas que se ofrezcan a acelerar el inventario mientras prestan su servicio.



### Ejemplo ▷ 61

#### Contribución a la actualización del inventario

El órgano de contratación quiere tener una "ficha" actualizada de cada uno de sus activos lo antes posible a partir de la concesión del contrato. La "ficha" es un documento donde se describen con detalle (43 páginas) el tipo de soluciones constructivas que se han usado, y en qué estado se encuentran, en cada uno de los sistemas constructivos del edificio:

Sistema	Elementos a observar	
Fachadas (principal, posterior, laterales)	paramentos, vacíos, cuerpos salientes, carpinterías	
Cubiertas	diferentes soluciones que puedan coexistir, puertas acceso, barandillas, chimeneas,	
Estructura	muros carga, pilares, techos, escaleras	
Espacios interiores	pavimentos, techos, revestimiento, carpinterías, buzones	
Ascensores	presentes	estado del aparato, comprobación que dispone de mantenedor
	no presentes	posibilidad de añadirlo
Instalaciones agua	recinto de contadores, batería, depósitos, tubos	
Instalaciones electricidad	caja general protección, línea alimentación, recinto de contadores, contadores, alumbrado zonas comunes, alumbrado emergencia	
Instalaciones gas	montantes, recinto de contadores, contadores, derivaciones	
Instalaciones saneamiento	arquetas y red horizontal, bajantes verticales	
Instalaciones ACS solar	captadores, acumuladores, bombas y válvulas	
Instalaciones seguridad	pararrayos, equipo alarma, extintores, bocas, columna seca	

La "ficha" no tiene sólo un propósito de inventariado, sino que también debe servir para la detección de deficiencias, para proponer actuaciones para corregirlas y para establecer prioridades. Debe ser firmada por un arquitecto técnico / ingeniero de edificación.

Los candidatos reciben las siguientes puntuaciones si se comprometen a las siguientes tareas de actualización del inventario en los plazos especificados:

		6 meses	12 meses
Edificios plurifamiliares de construcción reciente	No existe ficha de edificio, hay que redactarla	5	3
Edificios plurifamiliares de construcción no reciente	Sí existe ficha de edificio, hay que actualizarla	4	2
Edificios unifamiliares	No existe ficha, hay que redactar una versión simplificada de la ficha de edificio	4	2
Viviendas sueltas en edificios plurifamiliares			

INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN DE BARCELONA  
Pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación del contrato de los servicios de mantenimiento de los elementos constructivos e instalaciones de los edificios y viviendas adscritas al IMHAB (zona 7), diciembre 2018

La frecuencia de inspección puede ser otro parámetro susceptible de ser tratado como mejora. Este Pliego define un número mínimo de inspecciones al año para 5 gamas de elementos a mantener y puntúa a aquellos candidatos que ofrecen duplicarlas:



Ejemplo ▷ 62

## Mejora de la frecuencia de inspección

Por cada sistema constructivo donde se proponga mejorar la periodicidad de inspección de los elementos preventivos y normativos, se otorga una puntuación de acuerdo con la tabla:

Condiciones del Pliego		mejora	
Gama de mantenimiento	frecuencia	frecuencia	puntos
<b>Cubierta:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de la vegetación en la grava</li> <li>• Limpieza de lucernarios y claraboyas</li> <li>• Limpieza de sumideros</li> <li>• Limpieza de conductos de ventilación</li> <li>• Examen de las juntas</li> </ul>	anual	semestral	2
<b>Grupos de presión:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Motobombas</li> <li>• Depósitos</li> <li>• Equipamientos</li> </ul>	anual	semestral	2
<b>Alumbrado de emergencia</b>	anual	semestral	2
<b>Alcantarillado:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectores</li> <li>• Arquetas</li> <li>• Alcantarillados</li> </ul>	semestral	trimestral	2
<b>Puertas de garaje:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lubricación</li> <li>• Motor</li> <li>• Mecanismos</li> </ul>	semestral	trimestral	2

INSTITUTO MUNICIPAL DE LA VIVIENDA Y REHABILITACIÓN DE BARCELONA  
Pliego de cláusulas administrativas particulares para la licitación del contrato de los servicios de mantenimiento de los elementos constructivos e instalaciones de los edificios y viviendas adscritas al IMHAB (zona 7), diciembre 2018

En este Pliego se aborda el tema de la velocidad de resolución de incidencias. Se han fijado unos estándares de tiempo de resolución (diferenciando incidencias ordinarias y urgentes) a satisfacer por todos los candidatos y se puntúan las ofertas que se comprometen a tiempos menores. Es importante la cuestión del "umbral de saciedad", que funciona como salvaguarda para que no lleguen ofertas de tiempo de resolución "cero" o simplemente tiempos de resolución imposibles de cumplir. También se ha hecho un esfuerzo con el fin de establecer definiciones que evitan ambigüedades al respecto de que se entiende por tiempo de reacción, incidencia ordinaria e incidencia urgente.



Ejemplo ▷ 63

### Mejora del tiempo de resolución de incidencias

**Tiempo de resolución** se define como el tiempo que transcurre entre que la empresa adjudicataria recibe la notificación de la incidencia por parte del órgano de contratación y la avería queda definitivamente solucionada (y cerrada la OT en el sistema GMAO).

**Incidencia** se define como el daño o deterioro de las condiciones de las instalaciones o elementos constructivos del edificio, por cualquier causa así como las situaciones que requieren la sustitución de materiales.

Una incidencia es **urgente** cuando puede ocasionar una interferencia grave o parada total o parcial en las actividades desarrolladas en los edificios objeto del contrato, o un peligro para las personas y los bienes que se encuentran en él. Ejemplos: fugas de agua y/o gas, atascos, quiebras graves en las instalaciones, alteración de la seguridad del edificio y/o de las personas, reparaciones urgentes por robos, accidentes, u otros imprevistos y las relacionadas con riesgo de caída de elementos constructivos, u otros riesgos a las personas.

Puntuación de las ofertas de tiempo de resolución dentro del mantenimiento correctivo

	Mejora tiempo	Tiempo resultante	Puntuación
<b>Incidencias ordinarias</b>	0 días	7 días	0
	-1 día	6 días	2,25
	-2 días	5 días	4,5
<b>Incidencias urgentes</b>	0 h	24 h	0
	-4 h	20 h	2,25
	-8 h	16 h	4,5

CONSORCIO DE EDUCACIÓN DE BARCELONA Pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del servicio de mantenimiento integral de instalaciones y elementos constructivos de los centros educativos del Consorcio, agosto de 2018

Las cuestiones relacionadas con las garantías también se tratan a menudo como mejoras. El aumento del plazo de garantía incide directamente en la calidad del servicio ya que motiva a las empresas a ser más cuidadosas en la selección de materiales y en la ejecución para minimizar el riesgo de tener que hacer reposiciones y/o reparaciones posteriores.



En este Pliego encontramos un planteamiento muy simple, con la salvaguarda del "umbral de saciedad" que hemos comentado anteriormente (el órgano de contratación no contempla ampliaciones superiores a los 2 semestres):

**e** Ejemplo ▷ 64  
**Ampliación de garantía**

Aumento del plazo de garantía sobre el periodo de un año establecido en el Pliego	+1 semestre	+2 semestres
	1,25 puntos	2,5 puntos

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, Contrato mixto de servicios y obras de conservación, mantenimiento y reparación de los edificios adscritos en los Distritos y Gerencias del Ayuntamiento de Barcelona para los años 2019-21, noviembre de 2018

En situaciones como estas, entra en juego la problemática de que el plazo de garantía puede alargarse más allá de la finalización del contrato, de manera que hay que prever que el servicio puede haber pasado a otra empresa. De ahí que este Pliego intente conseguir que los candidatos se comprometan a una cierta continuidad, y a emplear a algunos de los responsables con experiencia directa en la prestación del servicio durante el periodo del contrato original, aunque puedan estar destinados a otros contratos:

**e** Ejemplo ▷ 65  
**Ampliación de garantía**

	Puntuación máxima
<b>Plazo de garantía</b> Puntuación máxima a la oferta con el plazo más largo por encima del mínimo exigido al PPT que no sobrepase el umbral de saciedad, y proporcionalmente al resto de oferta (regla de proporcionalidad directa)	
<b>Recursos asignados</b> Por cada persona con la calificación específica de _____ asignada al periodo de garantía que haya participado en la prestación del servicio X puntos, hasta la puntuación máxima. Si la persona comprometida por el adjudicatario no continuase con la relación laboral o profesional con el adjudicatario, podrá ser sustituida por otra de perfil profesional equivalente (tanto en titulación como en experiencia) previa autorización expresa del órgano de contratación, dejando constancia en el expediente administrativo.	
<b>Tiempo de respuesta durante el período de garantía</b> Puntuación máxima en la oferta con el tiempo máximo más rápido, y proporcionalmente al resto de oferta (regla de proporcionalidad directa)	

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública de servicios, mayo 2017

### 3 Selección y ponderación de los criterios de adjudicación

Hasta ahora se han estado viendo posibles maneras de definir criterios de adjudicación. El paso siguiente consistiría en escoger cuáles son los más adecuados para la situación concreta del contrato que se quiere licitar y asignarles un peso específico en la puntuación de las ofertas.

Efectivamente, la LCSP otorga cierta libertad al órgano de contratación para escoger y ponderar los criterios de adjudicación, pero deja claro que no espera que este margen de maniobra se utilice para quedarse en el territorio habitual de la ponderación exclusiva de la oferta económica:

#### **n** Normativa

... la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato.

Las entidades del sector público (...) valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública.

Ley de Contratos del Sector Público, Preámbulo, II

La Ley de Contratos es explícita sobre la preferencia por sistemas de valoración que utilicen un conjunto de criterios, en lugar de uno solo, para determinar la mejor oferta.

#### **n** Normativa

La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio

(...)

La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 145

# Comisión Construimos el Futuro

La LCSP da algunas indicaciones generales sobre la manera de establecer prioridades sobre la lista de criterios. A la hora de redactar un pliego, invita a escoger aquellos criterios que puedan valorarse objetivamente aplicando fórmulas. Pero a la hora de valorar una oferta, establece que antes de entrar en los resultados de las fórmulas, se debería haber sopesado la parte subjetiva como paso previo.

## **n** Normativa

Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, 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.

(...)

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

(...)

Deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 146

La LCSP también toma medidas para evitar ofertas muy desequilibradas (p.ej: una propuesta técnica floja acompañada de una oferta económica muy agresiva) mediante unas "notas de corte" o umbral mínimos que toda oferta debe superar antes de pasar a la siguiente fase del proceso de selección:

## **n** Normativa

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.

Ley de Contratos del Sector Público, Artículo 146

Finalmente, hay que tener presente que el órgano de contratación no tiene potestad para introducir variaciones con posterioridad a la publicación de los Pliegos:



## Jurisprudencia

*Fijación a posteriori de coeficientes de ponderación y de subcriterios relativos a los criterios de adjudicación recogidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación*

(...) cuando el contrato deba adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, las entidades adjudicadoras mencionarán, en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, los criterios de adjudicación que vayan a aplicar, si fuera posible en orden decreciente de importancia atribuida.

Según la jurisprudencia, esta última disposición (...) exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de los mismos.

(...) Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de atribución que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE)  
Sentencia de la Sala primera de 24 de enero de 2008 | ECLI:EU:C:2008:40

Por lo tanto, la elección de criterios debe quedar claramente fijada en los Pliegos y debería seguir las líneas siguientes:



## Recomendación ▷ 66

### Criterios de adjudicación

Hay que comprobar que:

- Estén justificados.
- Estén vinculados al objeto del contrato.
- Sean objetivos y referidos a parámetros que puedan ser valorados y faciliten la selección por comparación imparcial de las ofertas.
- Estén claramente descritos en el anuncio y en el pliego, que incluirá la manera de ponderarlos. Deben ser suficientemente explícitos tanto para los licitadores para presentar sus ofertas como para el propio órgano de contratación para valorar las ofertas recibidas. La mesa de contratación no los puede concretar a posteriori.

No se deberán seleccionar criterios que puntúen varias veces aspectos idénticos.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017, síntesis de los puntos 1.8 y 1.9

## 3.1 Tres posibles mapas de criterios

A continuación describimos tres esquemas de ponderación de criterios, relacionando cada uno de ellos con una posible situación de partida donde se adaptaría más el mapa de criterios que se propone, pensando en la justificación que pide la LCSP a los órganos de contratación:

**r** Recomendación ▷ 67  
**Mapa de criterios con prioridad a la mejora ambiental**

*Prerrequisitos / situación de partida:*

- El servicio de mantenimiento de edificios ya tiene implantados unos procedimientos de trabajo que se han demostrado efectivos. Por lo tanto, no hay urgencias operativas, el inventario está actualizado, el GMAO funciona fluidamente, etc.
- El órgano de contratación ya tiene definidos unos objetivos ambientales (por ejemplo, a escala municipal) y necesita garantizar que cada contrato esté alineado con ellos.

*Objetivos / situación final deseada:*

- El servicio de mantenimiento se sigue prestando con la efectividad habitual, pero ahora consiguiendo una ganancia ambiental demostrable y cuantificable.

		Rango de puntos	Ejemplos y recomendaciones	
1a	criterio ambiental	25 a 40		Dos posibles estrategias, que no se excluyen mutuamente:
			38, 39 40, 41 42	<b>I. Estrategia transversal</b> Dar preferencia a las ofertas con mejor calidad ambiental en los capítulos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• vehículos</li> <li>• materiales</li> <li>• residuos</li> </ul>
			58 35, 36	<b>II. Estrategia edificio en edificio</b> Incluir en el plan de trabajo del contrato: <ul style="list-style-type: none"> <li>• sensorización y recogida de datos</li> <li>• análisis de los datos y propuestas de intervención</li> <li>• ejecución de las propuestas</li> <li>• contraste con los resultados</li> </ul>
		Posible punto para establecer nota de corte		

continúa →

**Mapa de criterios con prioridad a la mejora ambiental (continuación)**

		Rango de puntos	Ejemplos y recomendaciones	
1b	criterio técnico	10 a 20	18, 19 20, 21 22	Énfasis en la continuidad de los procedimientos que han dado buenos resultados en contratistas anteriores.
	criterio social	10 a 15	49	
	compliance	10 a 15	53	
	Total P <sub>max</sub>	60 a 70		
		Posible punto para establecer nota de corte: 50% P <sub>max</sub>		
2	criterio económico	30 a 40	12	
3	mejoras	0 a 10	64, 65	Todas las estrategias ambientales deberían tratarse como criterio de calificación; tratarlas como mejora da a entender que son optativas para el contrato. Es preferible limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía o los tiempos de reacción.
		<b>100</b>		

**Valoración objetiva y subjetiva**

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

**Flexibilización de la estrategia II**

Dependiendo de la duración del contrato, puede resultar demasiado ambicioso incluir la ejecución entera de las 4 fases (sensorización-análisis-intervención-comprobación). En determinados casos sería más realista plantear en un primer contrato las tareas de sensorización y recogida de un primer juego de datos reales, de manera que fuera el siguiente adjudicatario el responsable de digerir estos datos y a partir de ellas diseñar y ejecutar intervenciones para mejorarlos. Al final del plazo de este segundo contrato ya se dispondría de un juego de datos post-intervención que se podrían comparar con el juego pre-intervención recogido al final del primer contrato.

Otra forma de flexibilizarlo es, en los casos donde el objeto del contrato sea un grupo de edificios, escoger sólo un subconjunto.

**Combinación de las estrategias I+II**

Como ya se ha señalado, las dos estrategias son compatibles e implantables simultáneamente.

CCF / ITeC



Recomendación ▷ 68

## Mapa de criterios con prioridad a la resolución de incidencias

### Prerrequisitos / situación de partida:

- El órgano de contratación ha constatado una alta frecuencia de aparición de incidencias, ordinarias o urgentes.
- La resolución eficaz de estas incidencias se complica porque el objeto del contrato comprende un grupo numeroso de activos.
- La resolución eficaz de estas incidencias se complica porque el objeto del contrato contiene instalaciones cuyo mantenimiento requiere especialistas.

### Objetivos / situación final deseada:

- Disminución del número de incidencias
- Incremento en la eficacia de resolución de las incidencias

		Rango de puntos	Ejemplos y recomendaciones	
1	criterio técnico	30 a 45	18, 19 20, 21 22, 62	<b>I. Estrategia preventiva</b> • GMAO operativo y funcionando con fluidez • Conocimiento de los activos objeto del contrato • Esfuerzo de inspección • Proximidad del centro de operaciones
			28, 30 31, 63	<b>II. Estrategia correctiva</b> • GMAO operativo y funcionando con fluidez • Velocidad de respuesta • Disponibilidad efectiva de especialistas
	criterio ambiental	10 a 15	35, 36 38, 39, 40, 41 42	
	criterio social	10 a 15	49	
	compliance	10 a 15	53	
	Total P <sub>max</sub>	60 a 70		
nota de corte: 50% P <sub>max</sub>				

continúa →

**Mapa de criterios con prioridad en la huella ambiental (continuación)**

		Rango de puntos	Ejemplos y recomendaciones	
2	criterio económico	30 a 40	12	
3	mejoras	0 a 10	64, 65	Todas las estrategias de detección y corrección de incidencias deberían tratarse como criterio de calificación; tratarlas como mejora da a entender que son optativas para el contrato. Es preferible limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía o calidad ambiental de vehículos, materiales y/o residuos.
		<b>100</b>		

*Valoración objetiva y subjetiva*

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

*Conocimiento de los activos*

Se trataría de garantizar que el licitador está familiarizado con los activos objeto del contrato. Si el inventario no está cumplido o actualizado, sería necesario que los licitadores comenzaran por este punto.

En el caso de que el inventario esté resuelto, podría optarse por pedir mejoras concretas a los candidatos, con el fin de incentivar el reconocimiento detallado de los activos. Para no desvirtuar el contrato hay que hacer énfasis en la no admisión de mejoras genéricas en abstracto, y establecer un techo económico acotado.

*Esfuerzo de inspección*

Incrementando la frecuencia de inspección, o su grado de detalle, se puede detectar potenciales incidencias antes de que se manifiesten. Es necesario que el órgano de contratación establezca plazos concretos de periodicidad mínima y periodicidad incrementada.

A la vista de las características físicas de los activos, puede ser conveniente prever que los candidatos aporten maquinaria o medios específicos para facilitar el acceso seguro a los operarios en tareas de inspección y reparación.

*Disponibilidad de especialistas*

Puede ser un punto potencialmente débil de la cadena operativa. Es necesario que el órgano de contratación valore si los activos contienen instalaciones que requieren un "know-how" muy específico y si ha habido problemas previos con adjudicatarios anteriores, por ejemplo, si no tenían en plantilla especialistas adecuados.

CCF / ITeC





Recomendación ▷ 69

## Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos

*Prerrequisitos / situación de partida:*

- El nivel de calidad percibido hasta el momento en el servicio de mantenimiento no ha sido satisfactorio.
- La causa probable son unos procedimientos de trabajo no adecuados o poco efectivos.

*Objetivos / situación final deseada:*

- El mantenimiento satisface las expectativas y abre la posibilidad a, en próximos contratos, empezar a abordar objetivos más ambiciosos.

		Rango de puntos	Ejemplos y recomendaciones				
1	criterio técnico	25 a 40	18, 19 20, 21 22	Definir e implantar un nuevo Plan de Calidad con estas líneas maestras:			
				*Preferentemente GMAO			
				criterio ambiental	10 a 15	35, 36 38, 39, 40, 41 42	
				criterio social	10 a 15	49	
				compliance	10 a 15	53	
Total P <sub>max</sub>		60 a 70					
nota de corte: 50% P <sub>max</sub>							
2	criterio económico	30 a 40	12				
3	mejoras	0 a 10	64, 65	Todas las estrategias de diagnosis y optimización del sistema de trabajo deberían tratarse como criterio de calificación; tratarlas como mejora da a entender que son optativas para el contrato. Es preferible limitar las mejoras a cuestiones como los plazos de garantía.			
		<b>100</b>					

continúa →

**Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos (continuación)***Valoración objetiva y subjetiva*

En el paquete 1 pueden convivir criterios valorados de manera objetiva (mediante la aplicación de fórmulas o tablas de valores) y subjetiva (donde interviene un juicio de valor). Caso de que fuera así, el paquete 1 debería dividirse en un primer paquete 1.1 "subjetivo" que tendría que pasar primero por los evaluadores de la Mesa de Contratación, como paso previo al 1.2 "objetivo" donde ya se aplicarían las fórmulas.

*Diagnosis*

Partiendo de la base de que el servicio existente tiene carencias, se trataría de garantizar que el licitador las tiene identificadas, tanto por el lado del inventario, por la de los procedimientos de trabajo y por la de la gestión general del servicio.

*Acciones correctoras*

Partiendo de las carencias identificadas, el adjudicatario deberá corregirlas y es aquí donde se espera que introduzca cambios (innovaciones) allí donde espere mejores resultados, sea en el inventariado, en el sistema de trabajo y/o en el de gestión.

*Autoevaluación*

No se debe esperar al plazo de prestación del contrato para evaluar la efectividad de las innovaciones introducidas. El adjudicatario debería ir midiendo la evolución de sus indicadores de calidad de servicio con suficiente frecuencia como para tomar conciencia del efecto real de sus acciones correctivas y poder hacer reajustes.

CCF / ITeC

## 4 Formato de la oferta

Es una buena práctica poner límites a la extensión de la oferta, dado que la dispersión en longitud del documento (e incluso en formato) entre las diferentes ofertas no favorece la comparación en igualdad de condiciones. Una manera rigurosa de que las ofertas no difieran formalmente podría ser:



Ejemplo ▷ 70

### Exigencias de formato para los documentos

La proposición técnica de los licitadores deberá contener la documentación necesaria (impresa o digital) para poder valorarla, con los siguientes requisitos:

Número máximo de páginas	
Tamaño de la fuente para el texto	
Interlineado	
Márgenes	

El incumplimiento de estas exigencias de formato establecido implicará automáticamente una penalización en la valoración, que se fijará expresamente en el cuadro resumen de características, y podrá conseguir hasta el 30% de la establecida para el subapartado correspondiente al que le resulte de aplicación esta exigencia de forma.

JUNTA DE EXTREMADURA Circular 1/17 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, sobre criterios de valoración de ofertas susceptibles de ser utilizados en la contratación pública, mayo 2017

Alternativamente, se podría utilizar una pauta más explícita como la siguiente, para evitar desequilibrios entre los diferentes contenidos que se piden:

**r** Recomendación ▷ 71  
**Exigencias de formato para los documentos**

Definición de la hoja estándar

Hoja DIN A4	Orientación	Vertical
	Caras	Aunque deja de tener sentido en la documentación digital, y para evitar malentendidos, se puntualiza que se piden hojas a 1 cara.
	Márgenes	Laterales 2,5 cm, superior 3 cm, inferior 2 cm Numerados en la parte superior derecha
	Fuente	Texto estándar tamaño 12 puntos, títulos 12 puntos negrita. Evitar fuentes exóticas
	Interlineado	Sencillo

Estructura del documento  
(ítems sólo a título indicativo, a adaptar a cada Pliego)

		Formato	Extensión máxima (número de hojas)
Organigrama, perfiles profesionales, cadena de responsabilidades		DIN A4	3
Plan de trabajo	Plan de ejecución	DIN A4	4
	Análisis del proyecto ejecutivo	DIN A4	2
	Situaciones de rehabilitación	DIN A4	2
	Singularidades	DIN A4	2
Plan de calidad		DIN A4	4
Plan ambiental		DIN A4	4
Seguridad y Salud		DIN A4	3
(...)			
Variaciones técnicas o mejoras propuestas por el licitador / órgano de contratación	Memoria	DIN A4	1
	Documentación gráfica	libre	1
	Presupuesto	DIN A4	1
(...)			
TOTAL			30 a 40

CCF / ITeC



## Relación de ejemplos y recomendaciones

- ▷1 Acreditación de la solvencia económica y financiera
- ▷2 Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €
- ▷3 Acreditación de la solvencia económica y financiera en contratos < 500.000 €
- ▷4 Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €
- ▷5 Acreditación de la solvencia técnica en contratos < 500.000 €
- ▷6 Acreditación de la solvencia ambiental
- ▷7 Condiciones alternativas de solvencia ambiental
- ▷8 Fórmulas lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0
- ▷9 Fórmulas no lineales que otorgan 0 puntos a la baja 0
- ▷10 Fórmulas lineales que otorgan  $n$  puntos a la baja 0
- ▷11 Fórmulas no lineales que otorgan  $n$  puntos a la baja 0
- ▷12 Fórmulas de evaluación de la oferta económica
- ▷13 Valoración segregada de la oferta para el mantenimiento programado y para el no programado
- ▷14 Exclusiones y bajas anormales
- ▷15 Criterios genéricos de exclusión
- ▷16 Justificación de bajas anormales
- ▷17 Justificación de bajas anormales con existencia de un presupuesto
- ▷18 Calidad técnica de la propuesta
- ▷19 Calidad técnica de la propuesta
- ▷20 Calidad técnica de la propuesta
- ▷21 Calidad técnica de la propuesta
- ▷22 Calidad técnica de la propuesta
- ▷23 Propuesta de equipo técnico
- ▷24 Proporción del equipo de trabajo con contrato indefinido
- ▷25 Proporción del equipo de trabajo en régimen de autónomo y subcontratado
- ▷26 Preinscripción de trabajadores
- ▷27 Idoneidad de la propuesta de equipo de trabajo
- ▷28 Disponibilidad de expertos especialistas
- ▷29 Recursos humanos
- ▷30 Recursos materiales adicionales
- ▷31 Centro de recepción de incidencias y de atención al cliente
- ▷32 Recursos materiales
- ▷33 No confundir Plan de Calidad Ambiental y Plan de Gestión de Residuos
- ▷34 Estrategia ambiental
- ▷35 Evaluación del Plan de Calidad Ambiental
- ▷36 Plan de Calidad Ambiental: materias a evaluar y pautas
- ▷37 Responsable ambiental
- ▷38 Etiqueta ambiental de los vehículos
- ▷39 Impacto ambiental de los vehículos adscritos al contrato
- ▷40 Uso de materiales reciclados o sostenibles
- ▷41 Uso de materiales de bajo impacto ambiental
- ▷42 Uso de materiales de bajo impacto ambiental
- ▷43 Formación complementaria en prevención, seguridad y salud laboral
- ▷44 Conciliación entre la vida personal, laboral y familiar
- ▷45 Mejoras en materia de seguridad y salud
- ▷46 Subcontratación con empresas de inserción y/o centros especiales de empleo
- ▷47 Contratación inclusiva
- ▷48 Perspectiva de género
- ▷49 Criterios sociales
- ▷50 Criterios de actuación y código de comportamiento para los contratistas
- ▷51 Madurez del sistema de 'compliance'

## Relación de ejemplos y recomendaciones (continuación)

- ▷52 Certificación de las prácticas de gestión en diferentes disciplinas
- ▷53 Sistema de 'compliance'
- ▷54 Requisitos que deben reunir las mejoras
- ▷55 Requisitos que deben reunir las mejoras
- ▷56 Requisitos que deben reunir las mejoras
- ▷57 Mejoras sujetas a juicio de valor
- ▷58 Monitorización de edificios
- ▷59 Mejoras propuestas por el licitador
- ▷60 Coste y plazos del inventario
- ▷61 Contribución a la actualización del inventario
- ▷62 Mejora de la frecuencia de inspección
- ▷63 Mejora del tiempo de resolución de incidencias
- ▷64 Ampliación de garantía
- ▷65 Ampliación de garantía
- ▷66 Criterios de adjudicación
- ▷67 Mapa de criterios con prioridad a la mejora ambiental
- ▷68 Mapa de criterios con prioridad a la resolución de incidencias
- ▷69 Mapa de criterios con prioridad a la innovación / optimización de procesos
- ▷70 Exigencias de formato para los documentos
- ▷71 Exigencias de formato para los documentos