

**INFORME 2/2026, DE 16 DE FEBRERO DE 2026, DEL PLENO DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.****OBJETO: PROPUESTA DE ACUERDO DE APROBACIÓN DE RECOMENDACIÓN SOBRE INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DISTINTOS DEL PRECIO Y OTROS CRITERIOS CUALITATIVOS OBJETIVOS EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA CAE.****I.- ANTECEDENTES.**

La contratación pública constituye un instrumento esencial para la satisfacción de las necesidades colectivas mediante la ejecución de obras, la adquisición de suministros y la prestación de servicios. En este ámbito, los criterios de adjudicación adquieren una relevancia central, en la medida en que determinan la selección de la oferta más adecuada al interés público y deben configurarse con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia, proporcionalidad, libre competencia y eficiencia encaminados a lograr la buena administración en la utilización de los fondos públicos

El marco normativo vigente establece, con carácter general, la adjudicación de los contratos sobre la base de una pluralidad de criterios que permitan identificar la mejor relación calidad-precio. Dicha relación se articula mediante la combinación de criterios económicos —precio o coste, incluido, en su caso, el coste del ciclo de vida— y criterios cualitativos vinculados al objeto del contrato, entre los que pueden figurar aspectos técnicos, sociales, medioambientales o de innovación. Este modelo responde a la necesidad de superar enfoques centrados de forma predominante en el precio y de orientar la competencia hacia parámetros objetivos de calidad y rendimiento.

No obstante, la experiencia derivada de la tramitación de expedientes de contratación evidencia la persistencia de prácticas que otorgan al criterio precio un peso prácticamente determinante en un número significativo de procedimientos, incluso en supuestos en los que la normativa exige una consideración reforzada de la calidad.

Tales prácticas pueden conllevar riesgos relevantes para la correcta ejecución contractual, entre ellos la merma de la calidad de las prestaciones, la aparición de incidencias durante la ejecución y el incremento de costes indirectos asociados a conflictos contractuales. Asimismo, la formulación imprecisa o insuficientemente vinculada al objeto del contrato de determinados criterios cualitativos puede generar inseguridad jurídica, restringir la competencia efectiva y aumentar la litigiosidad.



En este contexto, la presente Recomendación tiene por finalidad proporcionar a los órganos de contratación pautas homogéneas y operativas para el diseño y aplicación de criterios de adjudicación distintos del precio, reforzando su objetividad, mensurabilidad y verificabilidad.

Con ello se pretende evitar configuraciones basadas en atributos generales de la empresa o en elementos que otorguen al órgano de contratación un margen de apreciación incompatible con los principios que rigen la contratación pública. En este sentido, cabe destacar la doctrina establecida por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC) en sus Resoluciones 143/2021, de 15 de septiembre y 196/2023, de 10 de noviembre.

## **II. –COMPETENCIA PARA EMITIR INFORME.**

A la vista de que la Presidencia de la Comisión Permanente considera que, por tratarse de cuestión de interés para la contratación pública, el informe relativo a la propuesta de acuerdo de aprobación de Recomendación debe ser elevado al Pleno, en virtud del artículo 30 del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi. Todo ello al objeto de elevarla para su aprobación en Consejo de Gobierno.

## **III. –CONSIDERACIONES JURÍDICAS.**

La mejor relación calidad-precio constituye el eje vertebrador del sistema de adjudicación en la contratación pública. Este principio se recoge de forma expresa en los arts. 131.2 y 145.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), conforme a los cuales la adjudicación debe recaer en la oferta económicamente más ventajosa atendiendo a una pluralidad de criterios que permitan identificar la mejor relación calidad-precio.

Conforme a la LCSP y a la Directiva 2014/24/UE, dicho concepto no se limita a una comparación aritmética de precios, sino que exige una valoración integrada del coste y del rendimiento esperado de la prestación. Ello implica que los órganos de contratación deben diseñar los criterios de adjudicación de modo que permitan identificar la oferta que, en su conjunto, resulte más ventajosa para el interés público atendiendo a parámetros objetivos, verificables y vinculados al objeto del contrato.

En este sentido, la correcta configuración de la mejor relación calidad-precio exige, en primer lugar, una adecuada definición de la necesidad pública que se pretende satisfacer y del objeto contractual, de conformidad con los arts. 1 y 28 de la LCSP. Por tanto, solo a partir de esa definición resulta posible seleccionar criterios de adjudicación coherentes y funcionales, evitando la introducción de elementos accesorios o meramente formales que no incidan de manera real en la calidad o eficiencia de la prestación.

Los criterios cualitativos pueden articularse mediante técnicas de valoración automática o mediante juicios de valor, en función de la naturaleza de la prestación y de la posibilidad de parametrizar los aspectos evaluables, de conformidad con lo dispuesto en el art. 146.2 de la LCSP, que establece la preponderancia, siempre que sea posible, de los criterios evaluables mediante la mera aplicación de fórmulas. Con relación a esto, la Recomendación pone de relieve que la utilización de criterios cualitativos evaluables mediante fórmulas contribuye a reforzar la objetividad y transparencia del procedimiento, reduciendo el margen de discrecionalidad técnica y facilitando el control posterior de la adjudicación.

No obstante, en aquellos supuestos en los que la complejidad técnica de la prestación lo exija, resulta legítimo recurrir a criterios dependientes de juicio de valor, siempre que se definan con precisión los subcriterios, las escalas de valoración y los elementos de comparación. En consecuencia, la ausencia de tales concreciones incrementa el riesgo de arbitrariedad y de impugnación del procedimiento, tal y como ya ha advertido el OARC en la ya citada Resolución 196/2023.

Asimismo, la ponderación de los criterios de adjudicación constituye un elemento esencial del diseño del procedimiento y debe figurar de forma clara y expresa en los pliegos. Por ello, el reparto de pesos entre criterios económicos y cualitativos ha de responder a una justificación funcional basada en las características del contrato y en las necesidades públicas identificadas, evitando configuraciones que neutralicen de facto alguno de los criterios sin causa objetiva.

En los procedimientos articulados en varias fases, la utilización de umbrales mínimos de calidad permite garantizar un nivel adecuado de rendimiento técnico antes de proceder a la valoración económica. No obstante, la introducción de tales umbrales incrementa las exigencias de precisión y motivación en la formulación de los criterios cualitativos, al operar como mecanismo de exclusión funcional.

Igualmente, la incorporación de criterios sociales y medioambientales como criterios de adjudicación resulta plenamente conforme con el marco normativo vigente, siempre que tales criterios guarden una vinculación directa con el objeto del contrato y se formulen de manera objetiva y verificable. Estos criterios deben proyectarse sobre la ejecución concreta de la prestación, evitando valoraciones relativas a políticas corporativas generales o a características abstractas de la empresa licitadora.

La adecuada configuración de estos criterios exige identificar el objetivo específico que se persigue —por ejemplo, la reducción del impacto ambiental durante la ejecución o la mejora de las condiciones laborales del personal adscrito— y traducirlo en indicadores medibles y compromisos contractuales exigibles, conforme a la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que exige que los criterios se apliquen de forma no discriminatoria, estén justificados por razones de interés general y sean proporcionados (entre otras, STJUE de 27 de octubre de 2005, asunto C-234/03).

En relación con los criterios de carácter social y, en particular, con los referidos a mejoras de las condiciones salariales del personal adscrito, deben considerarse las Conclusiones del Abogado General presentadas el 3 de julio de 2025 en el asunto C-

210/24, petición de decisión prejudicial planteada por el OARC relativa al recurso de la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia-AESTE contra el Ayuntamiento de Ortuella. En dichas conclusiones cuyo objeto de estudio es un criterio de contratación que favorece a las empresas que pagan salarios que superan los establecidos en los convenios colectivos sectoriales, se señala la admisibilidad de los criterios sociales como criterios de adjudicación cuando estén vinculados a la ejecución del contrato, se configuren con reglas transparentes y verificables, se motive su ponderación de forma proporcionada y se eviten efectos discriminatorios indirectos.

Téngase en cuenta también el asunto RegioPost (C-115/14), de 17 de noviembre de 2015, relativo a la compatibilidad con el Derecho de la UE de la ley de Renania-Palatinado de 1 de diciembre de 2010 que garantiza los convenios colectivos y un salario mínimo en la contratación pública.

Por otro lado, la valoración de la organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato es admisible cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a la correcta ejecución de la prestación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 145.2.2.º de la LCSP y el art. 67.2.b de la Directiva 2014/24/UE, tal y como ha sido reiterado por la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (entre otras, Resoluciones 972/2018, 524/2020 y 1629/2021). En estos casos, resulta imprescindible diferenciar entre los requisitos de solvencia técnica, que operan como umbral de acceso al procedimiento, y los criterios de adjudicación, que permiten comparar la calidad de las ofertas presentadas.

La experiencia valorable como criterio de adjudicación debe referirse al equipo concreto propuesto y a su adecuación funcional a las tareas del contrato, evitando referencias genéricas a la trayectoria global de la empresa o a experiencias en ámbitos territoriales o institucionales específicos que puedan restringir indebidamente la competencia (vid. Resolución 59/2019, de 18 de marzo del OARC).

La motivación de la elección y ponderación de los criterios de adjudicación constituye una exigencia esencial para garantizar la transparencia y la defensa del expediente frente a eventuales recursos, en los términos exigidos por los arts. 145.5, 146.2 y 336 de la LCSP y por la consolidada doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que exige una motivación concreta y no estereotipada de las puntuaciones otorgadas (entre otras, Resoluciones 437/2015 y 539/2024). Dicha motivación debe reflejarse tanto en la fase de preparación del contrato como en los informes de valoración y en la resolución de adjudicación, explicitando las razones por las que una oferta resulta preferible a las demás.

Asimismo, la adecuada documentación del procedimiento, incluida la constancia de las evaluaciones sucesivas y de los criterios aplicados, resulta indispensable para asegurar la trazabilidad de la decisión y el cumplimiento de las exigencias legales en materia de publicidad y transparencia.

La correcta configuración de los criterios de adjudicación distintos del precio constituye un elemento clave para avanzar hacia una contratación pública más estratégica, eficiente y orientada a resultados. La presente Recomendación ofrece un marco

sistemático para el diseño de dichos criterios, reforzando la seguridad jurídica de los procedimientos y contribuyendo a una adjudicación alineada con el interés público y con los principios que rigen la contratación pública.

Asimismo, se orienta a promover un uso técnicamente depurado de los criterios de adjudicación cualitativos, en coherencia con el mandato legal de adjudicar los contratos conforme a la mejor relación calidad-precio. Su objetivo es contribuir a corregir prácticas en las que el precio opera de facto como factor predominante, incluso en ámbitos — como las prestaciones de carácter intelectual o los servicios comprendidos en el Anexo IV de la LCSP— en los que la ley impone una preponderancia efectiva de la calidad.

Desde una perspectiva sistemática, la normativa distingue entre la naturaleza del criterio de adjudicación (económico o cualitativo) y la técnica de valoración empleada (automática o dependiente de juicio de valor), tratándose de planos conceptualmente diferenciados. La calidad no se identifica necesariamente con el juicio de valor, pudiendo articularse también mediante criterios objetivables o evaluables de forma automática, siempre que se definan con claridad las métricas aplicables y los mecanismos de verificación, y que tales criterios guarden una vinculación directa con el objeto del contrato.

El contenido de la Recomendación incide en tres ejes jurídicos esenciales: la vinculación de los criterios al objeto del contrato, su formulación objetiva, clara y verificable, y la adecuada justificación de su selección y ponderación en el expediente. Estos requisitos encuentran respaldo expreso en la legislación de contratos del sector público y en la normativa europea, y constituyen parámetros determinantes en el control ejercido por los órganos de revisión administrativa y jurisdiccional.

La exigencia de vinculación al objeto implica que los criterios de adjudicación deben referirse a la prestación concreta que constituye el objeto del contrato, a cualquiera de las fases de su ciclo de vida o a las condiciones específicas de ejecución, en los términos previstos en los arts. 145.5.a y 145.6 de la LCSP y en el art. 67.3 de la Directiva 2014/24/UE. En consecuencia, quedan excluidos aquellos criterios que se limiten a valorar características generales de la empresa o políticas corporativas no directamente relacionadas con la prestación contractual, por cuanto tales configuraciones han sido reiteradamente consideradas contrarias a los principios de igualdad y transparencia.

En relación con la formulación de los criterios, se subraya la necesidad de definir con precisión tanto el contenido objeto de valoración como las reglas aplicables para su puntuación, evitando expresiones genéricas o indeterminadas que puedan conferir al órgano de contratación una libertad de decisión no compatible con el principio de objetividad, de acuerdo con lo exigido por el art. 145.5.b y c de la LCSP y por el art. 67.4 de la Directiva 2014/24/UE. Esta exigencia resulta especialmente relevante cuando los criterios cualitativos incorporan umbrales mínimos, efectos excluyentes o determinan el acceso a fases posteriores del procedimiento.

La Recomendación pone igualmente de relieve la importancia de la adecuada motivación en el expediente de la elección y ponderación de los criterios de adjudicación, así como del diseño de las fórmulas económicas. Dicha motivación debe



ser específica y suficiente, explicitando la conexión entre los criterios seleccionados y las necesidades concretas que el contrato pretende satisfacer, en coherencia con los principios de eficiencia, proporcionalidad y buena administración (Vid Resolución 66/2025, de 14 de abril del OARC sobre el carácter vinculante del método de valoración cuando se ha fijado en los pliegos de cláusulas administrativas.

Asimismo, se abordan de forma sistemática cuestiones como la utilización de mejoras como criterio de adjudicación, la incorporación de criterios sociales y medioambientales, la valoración de certificados y etiquetas con obligación de admitir equivalencias, y el diseño de fórmulas económicas, incluidos los denominados umbrales de saciedad. En todos los supuestos se insiste en que la conformidad jurídica del criterio depende de su adecuada justificación funcional, de su proporcionalidad y de su impacto real en la comparación objetiva de las ofertas.

Finalmente, la Recomendación recoge un conjunto de pautas de buena práctica dirigidas a reforzar la seguridad jurídica del procedimiento y a reducir el riesgo de litigiosidad, tales como la definición precisa de criterios y subcriterios, el establecimiento previo y público de las reglas de valoración y ponderación, la correcta delimitación entre requisitos de solvencia y criterios de adjudicación, la exhaustiva documentación del procedimiento y la motivación individualizada de las puntuaciones otorgadas. Estas pautas contribuyen a garantizar una adjudicación alineada con el interés público y con los objetivos estratégicos de la contratación pública.

## **V.- CONCLUSIONES.**

Dicho todo ello, se INFORMA FAVORABLEMENTE al contenido de la Recomendación sobre incorporación de criterios de adjudicación distintos del precio y otros criterios cualitativos objetivos en el ámbito de la contratación pública de la CAE, para su posterior aprobación por Acuerdo de Consejo de Gobierno.