

**RECOMENDACIÓN 1/2026, DE 3 DE MARZO, DE LA JUNTA ASESORA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.****DESTINATARIOS: DIRECCIONES DE SERVICIOS O GESTIÓN ECONÓMICA DE LOS DEPARTAMENTOS, Y DIRECCIONES DE LOS ORGANISMOS AUTÓNOMOS.****OBJETO: INCORPORACIÓN DE CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DISTINTOS DEL PRECIO Y OTROS CRITERIOS CUALITATIVOS OBJETIVOS EN EL ÁMBITO DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA CAE.**

1.- INTRODUCCIÓN

La contratación pública constituye uno de los instrumentos más relevantes para la consecución de los fines y políticas públicas, permitiendo a las Administraciones y entidades del sector público satisfacer necesidades colectivas mediante la adquisición de bienes, servicios y obras.

En este contexto, la adecuada selección y ponderación de los criterios de adjudicación de los contratos públicos resulta esencial para garantizar la eficiencia, la transparencia y la objetividad en la utilización de los recursos públicos, así como para promover la calidad de las prestaciones y la consecución de objetivos sociales, medioambientales y de innovación.

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en transposición de las Directivas europeas en la materia (2014/23/UE y 2014/24/UE), ha consolidado el principio de que la adjudicación de los contratos debe realizarse, con carácter general, utilizando una pluralidad de criterios basados en la mejor relación calidad-precio, evaluada mediante criterios económicos y cualitativos. Esta orientación normativa responde a la necesidad de superar el tradicional predominio del precio como único factor determinante, promoviendo la selección de ofertas que aporten un mayor valor añadido y respondan de manera más eficaz a las necesidades públicas, en línea con los principios de igualdad, transparencia y libre competencia (132 LCSP). Todo ello, en consonancia con las directrices de la Estrategia Europea y Nacional de Contratación Pública.

A este respecto, la LCSP y las directivas europeas en materia de contratación pública establecen que los criterios cualitativos pueden y deben incorporar aspectos medioambientales, sociales, de innovación, de accesibilidad, de organización y cualificación del personal, así como condiciones relativas al servicio posventa y a la asistencia técnica, entre otros, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva. La correcta definición y ponderación de estos criterios en los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y en los anuncios de licitación es fundamental para

garantizar la transparencia del procedimiento y la posibilidad de una evaluación efectiva y no discriminatoria de las ofertas.

Así, el art. 67 de la Directiva 2014/24/UE recoge que la adjudicación de contratos debe realizarse con el criterio de la "oferta económicamente más ventajosa", lo que implica considerar no solo el precio, sino también otros aspectos como la calidad, el servicio y la sostenibilidad.

Asimismo, en la presente legislatura, el Gobierno Vasco ha adoptado el firme compromiso de impulsar el uso adecuado de los criterios objetivos distintos del precio en la contratación pública, dotándolos de un mayor peso específico en los procedimientos de adjudicación. Esta apuesta responde a la necesidad de garantizar que la selección de las ofertas no se base únicamente en el precio, sino que priorice la obtención de bienes, servicios y obras que aporten un valor añadido real a la sociedad, promoviendo la innovación, la sostenibilidad¹ y la responsabilidad social. A tal fin se ha redactado esta recomendación con el ánimo de recoger aquellos instrumentos que refuercen la transparencia, la objetividad y la eficacia en la valoración de la calidad, asegurando que los criterios cualitativos objetivos sean medibles, verificables y estén directamente vinculados al objeto del contrato, en línea con los principios recogidos en la Ley de Contratos del Sector Público y la doctrina del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco (en adelante OARC).

En este sentido, la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi, tras un análisis de los datos que obran en nuestra plataforma Kontratazio Publikoa Euskadin-Contratación Pública en Euskadi KontratazioA, ha detectado un uso predominante del criterio del precio como factor principal en la adjudicación de contratos. Este hecho evidencia la necesidad de establecer directrices claras que fomenten el uso de criterios de calidad, garantizando que las ofertas seleccionadas no solo sean económicamente competitivas, sino que también respondan a los estándares de calidad. Todo ello, con el fin de que la Administración adjudique la mejor oferta entendida como aquella que tenga la mejor relación calidad-precio.

Recientemente se ha publicado el proyecto de Informe sobre contratación pública 2024/2103 (UNI) del Parlamento europeo, que insiste en la necesidad de una visión geopolítica de la contratación pública y cuestiona el modelo de adjudicación al precio más bajo. Este enfoque limita la efectividad de la contratación pública al ignorar aspectos como la calidad, la innovación y el valor a largo plazo. En dicho informe se propone cambiar hacia un principio de "oferta económicamente más ventajosa" basada en la calidad y la innovación tecnológica. Además, se señala que el modelo del precio más bajo no considera la rentabilidad a largo plazo ni la sostenibilidad, lo que puede llevar a ahorros inmediatos, pero a mayores costos futuros. En definitiva, se busca asegurar una gestión eficiente del dinero público a través de decisiones de contratación que prioricen la calidad y el impacto estratégico.

Cabe afirmar, por lo tanto, que la búsqueda de una mejor calidad no está reñida con la eficiencia, sino al contrario, esta se alcanza atendiendo a objetivos de calidad para la mejor satisfacción de las diversas necesidades públicas. En línea con las reflexiones del proyecto de Informe del Parlamento europeo, una contratación basada exclusivamente en la atención al precio puede tener como consecuencia la obtención de obras, suministros o servicios de

¹ El Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030 tiene entre sus objetivos alcanzar el 60% de licitaciones que incorporan cláusulas ambientales en 2030

un umbral de calidad o rendimiento inaceptables. Por ello, la priorización de los criterios de calidad se relaciona directamente con una eficiente utilización de los fondos públicos y, en su consecuencia, con una buena administración.

De conformidad con el artículo 28.d) del Decreto 116/2016, de 27 de julio, sobre el régimen de la contratación del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, corresponde a la Junta Asesora de Contratación Pública el ejercicio de la función de “Elaborar y proponer, en el ámbito de sus competencias, las normas, circulares, instrucciones o recomendaciones que considere oportunas en relación con la contratación pública”.

La presente Recomendación tiene como finalidad ofrecer a los poderes adjudicadores y a los responsables de la contratación pública una visión sistemática y actualizada sobre el uso adecuado de criterios de adjudicación distintos del precio y, en particular, sobre la correcta utilización de criterios cualitativos objetivos, conforme a la normativa vigente y a la doctrina administrativa y jurisprudencial más relevante.

Así se pretende abordar, de forma práctica y detallada, los requisitos legales y técnicos que deben cumplir los criterios de adjudicación distintos del precio -con especial atención a los criterios cualitativos- su vinculación al objeto del contrato (art. 145.6 LCSP)², su formulación y ponderación, así como las mejores prácticas para su aplicación y justificación en el expediente de contratación. Asimismo, se analizan los supuestos en los que la normativa exige una preponderancia de los criterios de calidad, como ocurre en los contratos de servicios de carácter intelectual o en aquellos que persiguen finalidades sociales o medioambientales específicas.

El objetivo, por tanto, es proporcionar una herramienta útil y actualizada para la toma de decisiones en la preparación y tramitación de los procedimientos de contratación pública, facilitando la selección de la oferta más ventajosa en términos de calidad y eficiencia, y contribuyendo a la mejora continua de la gestión pública y al cumplimiento de los principios y objetivos que inspiran la contratación pública.

2. NATURALEZA Y FINALIDAD DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN.

La LCSP distingue claramente entre los criterios cuantitativos (económicos) y los criterios cualitativos a la hora de adjudicar contratos públicos, estableciendo para cada uno de ellos un régimen específico y una finalidad diferenciada³.

² Vid Resolución 143/2021 de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de 15 de septiembre de 2021, relativa a un contrato de un Ayuntamiento para la prestación de servicios energéticos y mantenimiento del alumbrado público y semáforos. La Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos (AMI) recurrió los pliegos por incluir un criterio de adjudicación que otorgaba puntos por disponer de un Sistema de Gestión de la Responsabilidad Social (IQNet SR10:2015). El OARC concluye que el criterio impugnado no guarda relación directa con las prestaciones objeto del contrato (gestión energética, mantenimiento, garantía total, obras de mejora), y por tanto, no cumple con el requisito de vinculación exigido por el artículo 145.6 LCSP.

Vid Resolución 972/2018, de 26 de octubre del TARC determina que es conditio sine qua non que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato, entendiéndose que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas .

³ En este sentido, el art. 145 de la LCSP, relativo a los requisitos y clase de criterios de adjudicación, en su apartado 2º indica que la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y criterios cualitativos.

a. Criterios cuantitativos

Los criterios cuantitativos, se refieren fundamentalmente al precio y al coste del ciclo de vida del contrato. Estos criterios permiten una valoración automática y matemática de las ofertas, ya que se basan en cifras o porcentajes fácilmente comparables entre los licitadores. El precio es el criterio más tradicional y directo, mientras que el coste del ciclo de vida implica una valoración más amplia, que abarca todos los costes asociados al producto, obra o servicio durante todas sus fases, desde la adquisición hasta la eliminación, incluyendo costes de utilización, mantenimiento, reciclaje y externalidades medioambientales, siempre que puedan ser verificables y cuantificables.

La principal característica de los criterios cuantitativos es la facilidad de comparación, lo que reduce el margen de discrecionalidad del órgano de contratación y garantiza la transparencia y la igualdad de trato entre los licitadores⁴. Además, la LCSP exige que, incluso cuando se utilicen criterios cualitativos, estos vayan acompañados de al menos un criterio relacionado con los costes, que puede ser el precio o el coste del ciclo de vida.

b. Criterios cualitativos

Por su parte, los criterios cualitativos están orientados a valorar aspectos que trascienden el mero precio y que inciden en la calidad global de la prestación. El artículo 145.2 LCSP enumera una serie de criterios cualitativos que pueden ser empleados para adjudicar un contrato, siempre que estén vinculados al objeto del mismo. Entre ellos destacan la calidad, el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal, así como criterios sociales y medioambientales. Estos últimos pueden referirse, por ejemplo, a la reducción de emisiones, el ahorro energético, la integración social de colectivos vulnerables, la igualdad de género, la conciliación de la vida laboral y familiar, la mejora de las condiciones laborales, la formación del personal, o la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social.

En resumen, la diferencia fundamental entre ambos tipos de criterios radica en que los criterios cuantitativos se refieren a aspectos económicos del objeto del contrato, relacionados con el precio o los costes, mientras que los criterios cualitativos se refieren a las demás características sustanciales de la prestación a contratar e inciden en la forma, condiciones y calidad con la que se recibirá dicha prestación.

3. REQUISITOS DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

⁴ Vid Resolución 59/2019 de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de 18 de marzo de 2019, trata directamente sobre la fijación de criterios de adjudicación y su compatibilidad con el principio de igualdad de trato, en el contexto de un contrato de servicios de asesoría arquitectónica para el Ayuntamiento de Zestoa. Dicha resolución reconoce que la experiencia profesional puede ser un criterio válido en contratos de carácter intelectual (como servicios de arquitectura), conforme al artículo 145.2 LCSP y jurisprudencia del TJUE. Sin embargo, limitar la experiencia valorada solo a la adquirida en la Administración Local no está vinculado suficientemente al objeto del contrato y otorga ventajas injustificadas a quienes ya han contratado con la administración, lo que vulnera el artículo 40.b LCSP y el principio de igualdad de trato (art. 1 LCSP).

Vid Resolución número 750/2022, de 23 de junio de 2022, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TARC), de acuerdo al cual, con la fijación de los criterios de adjudicación, se pretende una comparación de ofertas que favorezca o posibilite la economía de escala, a fin de conseguir la mejor oferta, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato.

En relación con los requisitos legales y técnicos que deben cumplir los criterios de adjudicación, con especial atención a los criterios objetivos distintos del precio, debe remarcar su vinculación al objeto del contrato, su formulación y ponderación, así como las mejores prácticas para su aplicación y justificación en el expediente de contratación. La normativa española y europea en materia de contratación pública establece que la adjudicación de los contratos debe realizarse, con carácter general, utilizando una pluralidad de criterios basados en la mejor relación calidad-precio, evaluada mediante criterios económicos y cualitativos. Esta pluralidad de criterios permite valorar no solo el precio, sino también otros aspectos relevantes relacionados con la calidad, siempre que estén vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva y transparente.

- a) Vinculación al objeto del contrato⁵: Según el artículo 145.6 de la LCSP, se considera que un criterio está vinculado al objeto del contrato cuando se refiere o integra las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los procesos de producción, prestación o comercialización, así como en otras etapas del ciclo de vida, incluso si no forman parte de la sustancia material del contrato. Esta exigencia garantiza que los criterios seleccionados respondan a las necesidades reales de la Administración y eviten la introducción de elementos ajenos o discriminatorios.

- b) Formulación de los criterios. La LCSP y las Directivas europeas exigen que éstos sean objetivos, claros y precisos, respetando los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad. Los criterios no pueden conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y deben permitir que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Además, deben ir acompañados

⁵ Vid Resolución nº 148/2022 de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. En ella se examina la adecuación de determinados criterios de adjudicación —en particular, los medioambientales y los relativos a la formación del personal— al objeto del contrato, en el marco de la contratación pública. En este sentido, considera que el requisito de vinculación de los criterios de adjudicación al objeto del contrato se cumple cuando estos criterios se refieren o integran las prestaciones que deben realizarse en virtud del contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Esto incluye factores que intervienen en la producción, prestación o comercialización, aunque no formen parte de la sustancia material del objeto contractual. Señala que la LCSP recoge expresamente la posibilidad de que los criterios de adjudicación se refieran a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas. Esta previsión responde a la transposición de la Directiva 2014/24/UE, que también contempla la inclusión de consideraciones sociales y medioambientales en los procedimientos de contratación pública.

A la vista de las obligaciones impuestas al concesionario en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), resulta indudable que la valoración de los criterios medioambientales y de formación del personal está relacionada con el objeto del contrato. Esto se debe a que el PPT exige expresamente la realización de acciones en estos ámbitos, lo que justifica su inclusión como criterios de adjudicación. Así, estos criterios cumplen la función de orientar las proposiciones de los licitadores hacia los objetivos perseguidos por el poder adjudicador, en línea con lo previsto en la LCSP.

Asimismo, la citada resolución nº 148/2022 menciona que la sentencia de 10 de mayo de 2012 (C-368/10) del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), antecedente de la Directiva 2014/24/UE, reconoce que los criterios de adjudicación pueden identificar ventajas económicas que beneficien no solo al poder adjudicador o a los usuarios directos de la prestación, sino también a otras personas, como los trabajadores que ejecutan el contrato. Esta interpretación ha permitido aceptar criterios como la procedencia de bienes de "comercio justo", que benefician a los productores, aunque no formen parte directa de la prestación objeto del contrato. En consecuencia, la inclusión de criterios de adjudicación medioambientales y sociales, así como de formación del personal, está plenamente justificada y vinculada al objeto del contrato siempre que el PPT prevea acciones en estos ámbitos. Esta práctica se ajusta tanto a la LCSP como a la Directiva 2014/24/UE, y cuenta con respaldo jurisprudencial del TJUE.

de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores, de modo que la evaluación sea verificable y reproducible. En el caso de que se utilicen mejoras como criterio de adjudicación, éstas deben estar suficientemente especificadas en cuanto a requisitos, límites, modalidades y características, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

- c) Ponderación de los criterios de adjudicación. La normativa exige que, salvo que se utilice exclusivamente el precio, se precise en los pliegos 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. Cuando no sea posible ponderar los criterios por razones objetivas debidamente justificadas, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia. Esta exigencia de ponderación contribuye a la transparencia y a la seguridad jurídica del procedimiento, permitiendo a los licitadores conocer de antemano la importancia relativa de cada criterio en la valoración de las ofertas.
- d) Adecuada justificación en el expediente de contratación. El órgano de contratación debe motivar⁶ la elección de los criterios y su ponderación, explicando cómo contribuyen a la obtención de la mejor relación calidad-precio y cómo se vinculan al objeto del contrato. Esta justificación debe evitar argumentaciones genéricas o estereotipadas y basarse en las características concretas del contrato y en las necesidades públicas que se pretenden satisfacer.
- e) Evaluación comparativa del rendimiento. Los criterios de adjudicación deben permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. El criterio debe servir para valorar en qué medida el aspecto definido mejora el rendimiento de la prestación objeto del contrato, de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación, tanto en aspectos intrínsecos de la prestación como en la consecución de objetivos estratégicos vinculados al contrato.

En este sentido, como señala el Informe 2/2024 de esta misma Junta Asesora de Contratación Pública, sobre incorporación de la perspectiva de género y cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres en la contratación pública, "la vinculación con el objeto del contrato de este tipo de cláusulas sociales sólo concurre cuando la presencia del criterio de adjudicación contribuye a la mejora de la prestación objeto del

⁶ Resolución 66/2025, de 14 de abril, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa TECUNI, S.A. contra la adjudicación del contrato "Suministros y ejecución de la primera fase de renovación del sistema de alumbrado público del municipio Deba Gipuzkoa, primera fase CM01 Y CM03", tramitado por Deba Beheko Garapen Ekonomikorako Elkartea - Sociedad para el Desarrollo Económico del Bajo Deba, S.A. (DEBEGESA) establece respecto de la arbitrariedad y vulneración de principios de la contratación pública que, si bien no es obligatorio que los pliegos que rigen la licitación establezcan el método que vaya a emplearse para la valoración de las ofertas (STJUE de 14/7/2016, C-6/15, ECLI:EU:C:2016:555), el OARC ya ha señalado en la Resolución 68/2024 que, si el órgano de contratación ha optado por fijar un método en los pliegos, "su cumplimiento es parte del fondo reglado que limita la discrecionalidad técnica que le ampara para evaluar las ofertas, siendo su contenido vinculante para el órgano de contratación y para los licitadores, como es propio de las cláusulas de los pliegos que han alcanzado firmeza por no haber sido impugnadas en tiempo y forma".

contrato y puede ser valorada en términos de rendimiento del contrato". Este principio resulta aplicable a todos los criterios de adjudicación, sean de naturaleza social, medioambiental o de calidad técnica.

La normativa prevé, además, supuestos en los que se exige una preponderancia de los criterios de calidad. Así, en los contratos de servicios incluidos en el Anexo IV de la LCSP, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual (por ejemplo, servicios de ingeniería y arquitectura), los criterios relacionados con la calidad deben representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

Debe recordarse que los contratos del Anexo IV han de garantizar, en todas sus fases y especialmente en la definición de criterios de adjudicación, aspectos como calidad, continuidad, accesibilidad, asequibilidad y participación de usuarios, con posibilidad de valorar experiencia del personal en prestaciones dirigidas a colectivos vulnerables.

Igualmente, en contratos que persiguen finalidades sociales o medioambientales específicas, la selección y ponderación de los criterios cualitativos debe orientarse a garantizar la obtención de prestaciones de gran calidad que respondan lo mejor posible a las necesidades públicas⁷.

⁷ La Sentencia del TS 390/2025-ECLI:ES:TS:2025-1723 resuelve una cuestión relevante y reiterada en la práctica administrativa relativa al peso mínimo que deben tener los criterios relacionados con la calidad en los contratos públicos de prestaciones de carácter intelectual.

El asunto tiene su origen en un contrato impulsado por el Ayuntamiento de Algeciras para la redacción de un proyecto y la dirección facultativa de una obra, adjudicado mediante procedimiento abierto simplificado. En los pliegos, el precio se ponderaba con un 55 %, mientras que los criterios vinculados a la calidad solo alcanzaban el 45 %, sosteniéndose la legalidad de esa distribución en la previsión del art. 159.1.b) de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), que limita al 45 % la puntuación de los criterios sometidos a juicio de valor en este tipo de procedimiento.

Sin embargo, el artículo 145.4 de la LCSP establece con carácter imperativo que, en los contratos de servicios cuyo objeto sea una prestación de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deben suponer, al menos, el 51 % de la valoración total de las ofertas. El conflicto residía en la aparente colisión entre ambos preceptos: si el límite del 45 % podía entenderse como excepción o bien debía coexistir con el requisito mínimo del 51 % de calidad.

El Tribunal Supremo establece como doctrina que:

1. La calidad no se identifica exclusivamente con los criterios evaluables mediante juicio de valor, sino que los criterios de calidad pueden articularse tanto con aspectos evaluables automáticamente como mediante valoración subjetiva.
2. El límite del 45 % del art. 159.1.b) LCSP únicamente restringe los criterios de juicio de valor, no los de calidad en general. Por tanto, no puede interpretarse como excepción al mandato del art. 145.4 LCSP, que exige que los criterios de calidad (automáticos y de juicio de valor) representen al menos el 51 % de la puntuación total.
3. El mandato del artículo 145.4 LCSP es imperativo y no admite excepciones, ni siquiera en el procedimiento abierto simplificado. El legislador quiso asegurar el predominio de la calidad en este tipo de contratos, evitando que el precio acabe siendo el factor determinante, lo que podría comprometer la calidad técnica o creativa esencial para el interés público.
4. Distinción conceptual entre "criterios relacionados con la calidad" y "criterios evaluables mediante juicio de valor": no son equivalentes ni intercambiables. Los criterios de calidad pueden ser valorados de forma automática o mediante juicio de valor, y ambos pueden computar para el 51 % mínimo exigido para contratos de carácter intelectual.

El TS establece una serie de implicaciones prácticas y exigencias para la Administración:

Por último, se recomienda la adopción de buenas prácticas en la definición, aplicación y justificación de los criterios de adjudicación, tales como la utilización de criterios objetivos y medibles, la publicación clara de los criterios y su ponderación en los pliegos y anuncios de licitación, la formación de comités de expertos para la valoración de criterios dependientes de juicio de valor -cuando la ponderación correspondiente a estos criterios sea superior a la de los criterios evaluables de forma automática-, y la documentación exhaustiva de todo el proceso en el expediente de contratación.

En este sentido, los criterios de adjudicación y su ponderación deben figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, así como en el anuncio de licitación, garantizando la máxima transparencia y permitiendo a los licitadores conocer de antemano las reglas del procedimiento. Igualmente, la justificación de los criterios de adjudicación en el expediente debe ser concreta y específica, explicando cómo cada criterio contribuye a la obtención de la mejor relación calidad-precio y cómo se vincula al objeto del contrato, evitando argumentaciones genéricas o estereotipadas.

Estas prácticas contribuyen a la transparencia, la igualdad de trato y la eficiencia en la contratación pública, y refuerzan la confianza de los operadores económicos en el sistema.

4. PONDERACIÓN O REGLAS DE VALORACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

La ponderación de los criterios de adjudicación en los contratos públicos está directamente relacionada con el tipo de procedimiento de contratación utilizado. Así, la LCSP establece reglas específicas para la distribución de puntos entre criterios automáticos y criterios sujetos a juicio de valor en función del procedimiento elegido⁸.

Por tanto, la ponderación relativa atribuida a cada criterio de adjudicación debe precisarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, pudiendo expresarse mediante una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

a. Procedimiento Abierto (art. 146.2 LCSP):

-
- Revisión de pliegos: El Supremo señala la obligación de revisar y, en su caso, modificar los pliegos de cláusulas administrativas para cumplir el porcentaje mínimo del 51 % exigido para la calidad, evitando futuras impugnaciones y anulaciones.
 - Refuerzo técnico: Se exige un diseño más preciso de los criterios de adjudicación, garantizando una adecuada puntuación de la calidad por encima del precio en estos contratos.
 - Justificación reforzada: El reparto porcentual de los criterios debe motivarse y ajustarse escrupulosamente a la normativa vigente, asegurando legalidad y transparencia.

En conclusión, la Sentencia 390/2025 del Tribunal Supremo unifica doctrina y zanja la confusión generada hasta el momento, consolidando la prevalencia de la calidad como principio rector en la contratación pública de prestaciones intelectuales. Declara que el mínimo del 51 % en criterios de calidad es ineludible también en el procedimiento abierto simplificado, y que el límite del 45 % a los criterios de juicio de valor no exime del cumplimiento de dicho mínimo, siendo ambos preceptos compatibles y plenamente aplicables. De este modo, se garantiza que la Administración obtenga servicios con alto valor técnico y creativo, en línea con el interés público y la eficiencia en el gasto público.

⁸ El art. 146 de la LCSP relativo a la aplicación de los criterios de adjudicación, en su apartado 2º, cuando se utilicen una pluralidad de criterios, en su determinación, siempre que sea posible, se dará preponderancia a los que hagan referencia a las características del contrato que puedan valorarse mediante cifras, porcentajes o mera aplicación de fórmulas prevista en los pliegos.

- Ponderación de criterios:

Se dará preponderancia a los criterios automáticos valorables mediante fórmulas. Si los criterios sujetos a juicio de valor superan a los automáticos, su valoración corresponderá a comité de expertos u organismo técnico especializado.

b. Procedimiento Abierto Simplificado (art. 159 LCSP):

- Ponderación de criterios:
 - Criterios automáticos (cuantitativos y cualitativos): Mínimo 75%
 - Criterios sujetos a juicio de valor (cualitativos): Máximo 25%
 - En prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura: Máximo 45 %

c. Procedimiento Abierto Súper Simplificado (art. 159.6 LCSP):

- Ponderación de criterios:
 - Solo se pueden aplicar criterios automáticos valorables mediante fórmulas.

d. En los contratos de servicios del Anexo IV de la LCSP y en los contratos de prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51% de la puntuación asignable.

A modo de resumen, se adjuntan los siguientes cuadros:

Procedimiento	Criterios automáticos (cuantitativos y cualitativos)	Criterios sujetos a juicio de valor (cualitativos)
Abierto	Se dará preponderancia a los criterios automáticos valorables mediante fórmulas. Si los criterios sujetos a juicio de valor superan a los automáticos, su valoración corresponderá a comité de expertos u organismo técnico especializado.	
Abierto simplificado	≥ 75%	≤ 25%
Abierto simplificado (Prestaciones de carácter intelectual)	≥ 55%	≤ 45%
Abierto súper simplificado	Sólo criterios automáticos valorables mediante fórmulas	

	Criterios cuantitativos (por fórmula)	Criterios cualitativos (por fórmula o por juicio de valor)
Prestaciones de carácter intelectual	≤ 49%	≥ 51%

e. Cuando el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se establecerá un umbral mínimo del 50% de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para

continuar en el proceso selectivo. Los criterios cualitativos pueden ser tanto criterios sujetos a juicios de valor como de evaluación automática⁹.

Cabe señalar que en procedimientos abiertos, en los que hay dos momentos de valoración de las proposiciones (es decir, en los que existen el sobre de juicios de valor; y el sobre de fórmulas donde además del precio, encajan los criterios cualitativos valorados de forma automática, sujetos a fórmulas, puntos, porcentajes) los poderes adjudicadores pueden imponer en sus pliegos requisitos mínimos en lo referente a la evaluación técnica, de modo que las ofertas presentadas que no alcancen una puntuación mínima predeterminada al término de esta evaluación queden excluidas de una evaluación posterior. Esta forma de actuar no pretende limitar el número de ofertas sometidas a la evaluación basada en el precio, ya que, en principio, todas las ofertas pueden cumplir esos requisitos mínimos¹⁰.

La utilización del mecanismo previsto en el artículo 146.3 de la LCSP permite establecer un umbral mínimo de calidad en la valoración de los criterios técnicos, de modo que únicamente las ofertas que superen dicho umbral puedan ser evaluadas económicamente. Esta fórmula contribuye a evitar que el contrato se adjudique a propuestas que, aunque presenten precios bajos, no garanticen niveles adecuados de calidad, funcionalidad o rendimiento. En consecuencia, se refuerza la relevancia de los aspectos cualitativos en la evaluación, asegurando que la adjudicación se base en la oferta económicamente más ventajosa en su conjunto, y respetando en todo momento el principio de igualdad de trato entre licitadores.

La posibilidad de articular el procedimiento de adjudicación en fases o en su caso, en los distintos momentos de valoración de la oferta, con una puntuación mínima técnica constituye una herramienta útil para garantizar un nivel mínimo de calidad en las ofertas antes de proceder a valorar el precio. Ello no obstante, su diseño requiere de una especial cautela, para alcanzar un equilibrio coherente con el respeto de los principios de igualdad de trato, de transparencia y de proporcionalidad.

Así, estos principios vinculados al objeto del contrato con base a unos objetivos estratégicos validan la consideración de criterios de adjudicación referidos a las características cualitativas de la prestación del contrato, tanto en sus aspectos internos (elementos intrínsecos a la ejecución de la prestación) como externos (políticas públicas en materia de sostenibilidad ambiental, social o de innovación).

f. Justificación y finalidad

La distribución de la ponderación responde a la necesidad de:

- Aumentar la transparencia en los procedimientos más ágiles y de menor cuantía.

⁹ El art. 146 de la LCSP, en su apartado 3º, párrafo 2º dispone que “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”.

¹⁰ STJUE 20/09/2018, Montte, C-546/16 (ECLI:EU:C:2018:752) señala que la Directiva 2014/24/UE permite a los poderes adjudicadores establecer, en procedimientos abiertos, una puntuación mínima técnica para las ofertas, con la consecuencia de exclusión de quienes no la alcancen antes de valorar el precio, siempre que dicha exigencia respete los principios de transparencia, igualdad y proporcionalidad y se recoja expresamente en los pliegos.

- Permitir una mayor valoración cualitativa en aquellos contratos donde la calidad técnica y otros aspectos no cuantificables son determinantes para la correcta ejecución del contrato.
- Adaptar la valoración a la naturaleza y riesgos del contrato, garantizando siempre la vinculación de los criterios al objeto del contrato y el respeto a los principios de igualdad, no discriminación y transparencia.

La LCSP no establece una puntuación mínima para el criterio precio ni reglas que impongan una ponderación determinada, salvo en contratos del Anexo IV o prestaciones intelectuales donde los criterios de calidad deben representar al menos el 51% (limitando el precio al 49%).

Fuera de ese caso, el criterio precio puede oscilar entre el 1% y el 99% en relación con los criterios de calidad, atendiendo a las características del objeto contractual y la discrecionalidad del poder adjudicador en la búsqueda de la mejor relación calidad-precio.

Una forma de primar los elementos relacionados con la calidad del contrato sobre el precio es otorgar al criterio precio una ponderación inferior a la de los criterios de calidad (valorados preferiblemente de forma automática).

En este sentido, ha de repararse en la distinción que la Ley hace, por un lado, entre los criterios cuantitativos frente a los cualitativos y, por el otro, entre los criterios de valoración automática frente a los criterios sujetos a juicio de valor.

En la primera de esas distinciones, los criterios cuantitativos se refieren, como antes se ha dicho, al precio y al coste del ciclo de vida del contrato, mientras que los criterios cualitativos están orientados a valorar aspectos que trascienden el mero precio y que inciden en la calidad global de la prestación.

A su vez, considerando la segunda distinción, la Ley establece que los criterios cuantitativos siempre se valoran conforme a fórmulas automáticas, mientras que los criterios relacionados con la calidad pueden valorarse tanto automáticamente como conforme a juicios de valor. De hecho, el artículo 146.2 LCSP dispone que "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".

Por lo tanto, en relación con el diseño de los criterios de adjudicación de un determinado expediente, corresponde al órgano de contratación realizar una doble ponderación:

- Por un lado, la ponderación entre el criterio precio y los criterios de calidad, buscando el equilibrio adecuado en cada caso, como se ha dicho, para una gestión eficiente del dinero público a través de decisiones de contratación que prioricen la calidad y el impacto estratégico.
- Por el otro, la ponderación entre criterios de valoración automática y criterios sujetos a juicio de valor, adaptándose a cada tipo de procedimiento, priorizando la objetividad y la automatización en los procedimientos más ágiles y reservando un mayor margen para la valoración subjetiva en contratos complejos o de carácter intelectual. Esta distribución busca equilibrar la eficiencia administrativa con la

calidad de la contratación pública, asegurando siempre la transparencia y la igualdad de oportunidades para los licitadores.

g. Fórmulas de valoración de ofertas económicas

La LCSP no establece una fórmula concreta para la valoración de proposiciones económicas. Los tribunales contractuales han ido estableciendo diversos principios:

- La fórmula debe conceder la puntuación máxima a la oferta más baja.
- En virtud del principio de oferta económicamente más ventajosa, a priori, no cabe atribuir puntuación alguna a una oferta que no mejore el tipo de licitación¹¹.
- La fórmula debe valorar el resto de las ofertas guardando una cierta proporcionalidad entre ellas, de forma que las ofertas más baratas obtengan más puntuación que otras más caras.
- Aunque el sistema más adecuado a la naturaleza del precio como criterio de adjudicación parece el de la valoración lineal, en el que todas las unidades monetarias de descuento tienen la misma traducción en puntos, se entiende que caben otros sistemas proporcionales.
- El Tribunal Supremo, en Sentencia nº 381/2024, de 05/03/2024 (Recurso 7797/2020, ECLI:ES:TS:2024:1786) ha establecido la doctrina jurisprudencial consistente en que, cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública

El siguiente ejemplo se presenta a título meramente ilustrativo. La fórmula que se describe a continuación toma un punto de inflexión central (la media aritmética de las ofertas presentadas), que genera una función continua de pendientes asimétricas. El sistema crea un primer tramo de baja sensibilidad entre la oferta mínima y el promedio, donde solo se dirime el 5% de la puntuación, con el fin de neutralizar el incentivo a las bajas temerarias y priorizar la estabilidad económica. Por el contrario, un segundo tramo de alta sensibilidad penaliza de forma exponencialmente mayor el alejamiento al alza respecto al precio medio, actuando como un filtro de eficiencia que asegura la competitividad de las propuestas frente al mercado.

Para la determinación de la puntuación de las proposiciones económicas admitidas al procedimiento de licitación, se establece un máximo de cien (100) puntos. El cálculo

¹¹ Debe tenerse en cuenta la Resolución 177/2025, de 1 de diciembre, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi que recoge la doctrina de la sentencia de TSJPV número 16/2021, de 18 de enero de 2021, ECLI:ES:TSJPV:2021:274

de dicha puntuación se regirá por la relación entre el precio ofertado y la media de las ofertas válidas, de acuerdo con las siguientes reglas:

P_{min} (Precio mínimo ofertado): Se otorgará la máxima calificación de 100 puntos a la proposición con el importe más bajo de entre las admitidas.

P_{med} (Precio medio del conjunto): La media aritmética de la totalidad de las ofertas que no hayan sido excluidas se valorará con una puntuación de 95 puntos.

A los efectos del cálculo, se considerará como " Precio mínimo ofertado" el de la oferta más baja que no haya sido calificada como oferta con valores anormales o desproporcionados conforme a los parámetros de ofertas anormalmente bajas fijados en el presente pliego, previo procedimiento de justificación en su caso.

Metodología de cálculo

A) Ofertas comprendidas entre el precio mínimo ofertado y el precio medio ($P_{min} \leq O_i \leq P_{med}$):

Para aquellas propuestas cuyo importe (O_i) sea igual o superior al mínimo pero no exceda la media aritmética, la puntuación (S_i) se obtendrá mediante la aplicación de la siguiente expresión:

$$S_i = 100 - 5 * \left(\frac{O_i - P_{min}}{P_{med} - P_{min}} \right)$$

Donde:

S_i: Calificación final de la oferta evaluada.

O_i: Importe de la proposición económica objeto de estudio.

P_{min}: Importe de la oferta más económica admitida.

P_{med}: Media aritmética de los importes de todas las ofertas admitidas.

B) Ofertas superiores al precio medio ($O_i > P_{med}$):

Para las proposiciones cuyo coste (O_i) supere la media aritmética calculada, la puntuación (S_i) se determinará reduciendo los 95 puntos de forma proporcional al exceso sobre dicha media, según la fórmula:

$$S_i = 95 - 95 * \left(\frac{O_i - P_{med}}{P_{med}} \right)$$

Regla absoluta: La oferta que iguale el presupuesto de licitación obtendrá 0 puntos.

Nota técnica: El resultado final de la valoración en este apartado se expresará con dos cifras decimales, aplicando el redondeo estándar al segundo dígito.

En todo caso, la elección de la fórmula debe atender a las características de cada contrato, en términos de competencia efectiva y ponderación con los criterios de calidad.

5. EJEMPLOS DE CRITERIOS AUTOMÁTICOS U OBJETIVOS

- Calidad y valor técnico: Incluye la innovación, las características estéticas y funcionales, la experiencia profesional¹², la accesibilidad, el diseño universal, la durabilidad, la eficiencia y la adaptabilidad de la prestación.

En este sentido, puede incluirse criterios que valoren la implementación de tecnologías que incrementen la eficiencia, la digitalización de procesos o la incorporación de soluciones de innovación en la ejecución del contrato, siempre que estén debidamente justificados en el objeto contractual.

- Características medioambientales¹³: Reducción de emisiones, eficiencia energética, uso de energías renovables, gestión de residuos, utilización de materiales reciclados o ecológicos, y cualquier otro aspecto que contribuya a la sostenibilidad ambiental¹⁴.

¹² La STJUE de 26 de marzo de 2015 (asunto C-601/13 Ambsig. ECLI:EU:C:2015:204) señala que la experiencia profesional puede emplearse tanto como criterio de solvencia técnica como de adjudicación en los procedimientos de contratación pública, incluso de forma simultánea, siempre que se diferencien claramente sus finalidades y se cumplan ciertos requisitos. Para su valoración como criterio de solvencia, se exige a la empresa licitadora acreditar experiencia previa en contratos similares, lo que sirve para establecer un umbral mínimo de acceso a la licitación y está vinculado a la trayectoria de la empresa y a la cualificación de su personal. Por ejemplo, se puede requerir que el contratista haya realizado al menos un proyecto similar al objeto del contrato. Y como criterio de adjudicación, puede valorarse la calidad, organización, cualificación y experiencia del equipo humano propuesto para ejecutar el contrato, siempre que la calidad de dicho personal pueda afectar significativamente a la ejecución del mismo. Esta valoración debe referirse a aspectos que superen el mínimo exigido como solvencia y estar objetivamente vinculada al objeto del contrato.

La jurisprudencia europea y la LCSP permiten que la experiencia y cualificación del personal adscrito al contrato sean criterios de adjudicación, especialmente en contratos de servicios intelectuales, siempre que se garantice la transparencia, igualdad y no discriminación, y que los criterios sean objetivos y no otorguen libertad de decisión ilimitada al órgano de contratación. No obstante, no es admisible exigir experiencia limitada exclusivamente a contratos con entidades del sector público, ya que esto sería discriminatorio y vulneraría los principios de igualdad y libre concurrencia, constituyendo causa de anulabilidad. A este respecto, puede consultarse también las resoluciones del OARC nº 59/2019 y 33/2022.

En conclusión, la experiencia profesional puede figurar simultáneamente como criterio de solvencia y de adjudicación, pero con distinto objeto y respetando los límites legales y de transparencia, debiendo situarse la valoración como criterio de adjudicación por encima del nivel mínimo exigido para la solvencia.

¹³ Pueden consultarse ejemplos en la Instrucción 1/2023, sobre la incorporación de cláusulas ambientales en la compra y contratación de la Administración General, Institucional y demás entidades integrantes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, redactada conjuntamente por IHOBE y la Junta Asesora de Contratación Pública de Euskadi. Vid link: [Instruccion-1-2023-sobre-incorporacion-de-clausulas-ambientales-formato.pdf](#)

¹⁴ La Resolución 084/2017 del OARC analiza, entre otros aspectos, la legalidad del criterio de adjudicación relativo a la "proximidad de la planta de gestión de residuos" en el contrato de recogida, transporte y eliminación de desechos hospitalarios tramitado por Osakidetza. El análisis se centra en la compatibilidad de dicho criterio con los principios de igualdad, no discriminación y, especialmente, de proporcionalidad.

El poder adjudicador defendió la inclusión del criterio de proximidad en base a la normativa europea, estatal y autonómica, que recoge el principio de proximidad en la gestión de residuos (Reglamento 1013/2006, Directiva 2008/98/CE). Este principio exige que los residuos destinados a eliminación sean tratados lo más cerca posible del lugar en que se producen, con el objetivo de proteger el medio ambiente y reducir los riesgos asociados al transporte.

La resolución cita la Sentencia del TJUE de 27 de octubre de 2005 (asunto C-243/03), que admite la posibilidad de establecer criterios de adjudicación basados en el arraigo territorial, siempre que se apliquen de manera no discriminatoria, estén justificados por razones imperiosas de interés general, sean adecuados para garantizar el objetivo perseguido y no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo (principio de proporcionalidad).

El OARC examina si el criterio de proximidad cumple con el principio de proporcionalidad, que exige que cualquier medida restrictiva de derechos o de la libre concurrencia sea idónea para alcanzar el fin legítimo perseguido, sea necesaria, es decir,

Así, es posible incorporar la exigencia de certificados medioambientales en las ofertas siempre que estén ligados al objeto del contrato y permitan valorar efectivamente la calidad de la prestación ofrecida (por ejemplo, Etiqueta ecológica europea, ISO 14001, etc) y se admita su equivalencia.

También puede incluirse criterios relacionados con la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero durante la prestación o ejecución del contrato; la incorporación de soluciones de eficiencia energética avanzada, uso de energías renovables o tecnologías limpias en obra, servicios u operaciones; la implantación de un Plan de gestión integral de residuos, que garantice la minimización, segregación y valorización, o reducción de la huella ecológica asociada a la prestación o la propuesta de mejoras en la movilidad sostenible vinculada al contrato, como el uso de flotas eléctricas o bajas en emisiones para los desplazamientos inherentes al servicio.

Asimismo, resulta recomendable la consulta de la citada Instrucción 1/2023, sobre la incorporación de cláusulas ambientales en la compra y contratación de aplicación obligatoria para la Administración General, Institucional y demás entidades integrantes del Sector Público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que recoge un catálogo de cláusulas medioambientales básicas aplicables a contratos de obras, suministro y servicio en 19 categorías de producto prioritarias.

Igualmente, el Programa de Compra y Contratación Verde de Euskadi 2030 proporciona recursos adicionales para la incorporación de cláusulas medioambientales.

que no exista otra medida menos restrictiva para alcanzar el mismo fin y sea equilibrada, de modo que los beneficios de la medida superen los perjuicios que pueda causar.

A la hora de la valoración , el OARC analiza estos factores:

- No discriminación: El criterio se aplica en función de la distancia, no de la ubicación en una comunidad autónoma concreta, ni de la nacionalidad o domicilio social del licitador.
- Justificación: El criterio responde a un interés general reconocido en la normativa europea y nacional: la protección del medio ambiente mediante la aplicación del principio de proximidad.
- Proporcionalidad: El criterio no es excluyente, ya que no constituye un requisito de admisión, sino un elemento de valoración. Su peso en la puntuación global es reducido (7%). La valoración se basa exclusivamente en la distancia, sin exigir la ubicación en una determinada comunidad autónoma y no se exige la disponibilidad de la planta en el momento de la oferta ni un título concreto sobre la misma.

Por tanto, el OARC/KEAO concluye que el criterio de proximidad es proporcionado, adecuado y no va más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección ambiental.

En consecuencia, el criterio de proximidad, tal y como estaba configurado en los pliegos, se ajusta a los principios de igualdad, no discriminación y proporcionalidad exigidos por la normativa y la jurisprudencia europea.

- Características sociales¹⁵: Fomento de la integración social y laboral de personas con discapacidad¹⁶ o en riesgo de exclusión, igualdad de género¹⁷, conciliación de la vida

¹⁵ Vid Conclusiones del Abogado General en el asunto C-210/24 (Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia-AESTE contra el Ayuntamiento de Ortuella), respecto de la petición de decisión prejudicial planteada por el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

En relación con la utilización de criterios de adjudicación de naturaleza social —y, en particular, los referidos a la mejora de las condiciones salariales del personal adscrito a la ejecución del contrato— debe tenerse en cuenta:

- Admisibilidad de criterios sociales como criterios de adjudicación. El art. 67 de la Directiva 2014/24/UE permite incorporar criterios sociales como criterios de adjudicación, siempre que se configuren de acuerdo con los principios de transparencia, igualdad de trato y proporcionalidad.
- Vinculación al objeto del contrato. Un criterio de incremento salarial puede estar vinculado al objeto del contrato cuando incide en la ejecución de la prestación, especialmente en contratos de servicios sociales, en los que las condiciones de trabajo del personal pueden repercutir en la continuidad y calidad del servicio. Esta vinculación exige una justificación concreta en el contexto del contrato.
- Proporcionalidad de la ponderación. La adecuación del peso del criterio social debe apreciarse caso por caso, atendiendo a la naturaleza del contrato y al conjunto de criterios, sin que exista un porcentaje abstracto predeterminado; la ponderación puede ser elevada en determinados contratos sociales, siempre que sea proporcionada.
- Igualdad y no discriminación (impacto potencial sobre pymes). Advierte del posible riesgo de discriminación indirecta si el criterio perjudicara a operadores con menor capacidad económica (como, por ejemplo, las pymes), si bien considera que su incidencia puede ser limitada en función de las circunstancias; en todo caso, corresponde al órgano nacional verificarlo conforme a los principios de igualdad y no discriminación.
- Negociación colectiva (art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). Cuando el criterio se articula incentivando la negociación —por ejemplo, imponiendo negociar los incrementos y obligando únicamente a “procurar” la formalización de un instrumento convencional específico para el personal adscrito— el Abogado General concluye que no se vulnera el derecho a la negociación colectiva del art. 28 de la Carta, en la medida en que el mecanismo no obstaculiza la autonomía colectiva, sino que la impulsa.

En consecuencia, a la luz de estas conclusiones, la inclusión de criterios sociales como el incremento salarial en la adjudicación puede resultar compatible con la Directiva 2014/24/UE siempre que el órgano de contratación asegure su vinculación real al objeto, defina reglas transparentes y verificables, y motive una ponderación proporcionada y no generadora de efectos discriminatorios.

¹⁶ El OARC en su Resolución nº 196/2023, de 10 de noviembre, señala que los criterios de adjudicación no pueden ser tan vagos o genéricos que no vinculen al órgano adjudicador, ya que ello facilitaría la arbitrariedad y vulneraría el principio de igualdad de trato. En este sentido, el artículo 145 LCSP exige que los criterios sean objetivos, transparentes y no confieran libertad de decisión ilimitada.

En el caso concreto, el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor (valoración técnica) es considerado insuficiente y poco transparente, ya que no permite a los licitadores conocer qué aspectos serán valorados positivamente, impidiendo una comparación objetiva de las ofertas. La existencia de un umbral eliminatorio refuerza la necesidad de transparencia y concreción en los criterios, ya que su superación condiciona la continuación en el procedimiento.

Considera que el criterio social (Porcentaje de Personas con Discapacidad) impugnado no está vinculado a la ejecución del contrato, sino a la organización general de la empresa, lo que contraviene el artículo 145.2.1º LCSP y la doctrina europea. Se recuerda que los criterios sociales deben estar relacionados con el objeto del contrato y no con políticas generales de responsabilidad corporativa.

El OARC argumenta que la LCSP no exige justificación exhaustiva de todos los criterios, salvo en los supuestos expresamente previstos (art. 116.4 LCSP). La falta de motivación solo es causa de anulación si genera indefensión, lo que en este caso no ocurre, ya que el recurrente ha podido articular su recurso. Por lo que estima parcialmente el recurso y anula la cláusula relativa a la valoración técnica (por falta de transparencia y concreción) y la cláusula relativa a criterios sociales (por no estar vinculada al objeto del contrato).

La resolución pone de manifiesto la importancia de la transparencia, objetividad y vinculación al objeto del contrato en la configuración de los criterios de adjudicación. La falta de concreción y la inclusión de criterios no vinculados al objeto contractual pueden suponer la anulación de los pliegos y de la licitación, en defensa de los principios de igualdad, no discriminación y transparencia en la contratación pública.

¹⁷ Pueden consultarse ejemplos en la Instrucción 1/2024, sobre incorporación de la perspectiva de género y cláusulas para la igualdad de mujeres y hombres en la contratación pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi Vid link: [2401563a.pdf](#)

laboral y familiar¹⁸, mejora de las condiciones laborales, estabilidad en el empleo, formación y protección de la salud y seguridad en el trabajo, y aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social¹⁹.

En este sentido, puede incorporarse un criterio referido a la implantación de un Plan de formación específica para el personal adscrito, en competencias digitales, sostenibilidad, innovación, o de Prevención de Riesgos Laborales, durante la vigencia contractual, en proporción verificable al equipo asignado. O incluso, exigir estabilidad y calidad en el empleo del personal afecto al contrato, siempre que se concrete en compromisos de duración o de mejora organizativa que intervengan positivamente en la ejecución contractual, siempre que sea acreditable y cuantificable²⁰.

¹⁸ Vid La Resolución 0090/2025 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), de fecha 23 de enero de 2025, aborda un recurso contra la adjudicación de un contrato de servicios en el que se analiza la aplicación del artículo 71.1.d) de la LCSP, modificado por la Ley Orgánica 2/2024. Debe destacarse los siguientes aspectos de la resolución:

1-Plan de Igualdad como requisito obligatorio: Se confirma que, tras la modificación legal, las empresas de 50 o más trabajadores deben contar con un Plan de Igualdad inscrito en el registro laboral correspondiente. La falta de inscripción puede constituir una prohibición para contratar con el sector público.

2-Aplicación del Acuerdo del Pleno del TACRC de 26 de septiembre de 2024: Este acuerdo establece cómo debe aplicarse la prohibición de contratar por no tener inscrito el Plan de Igualdad. En el caso analizado, no se aplica la excepción prevista para empresas que hayan solicitado la inscripción y no hayan recibido respuesta en tres meses (silencio administrativo positivo).

3- No se admite el Plan de Conciliación como criterio alternativo: Aunque no se menciona explícitamente en el texto disponible, se deduce que el Plan de Conciliación no sustituye ni equivale al Plan de Igualdad exigido por la normativa. Por tanto, no puede ser utilizado como criterio válido para evitar la prohibición de contratar.

Igualmente Vid la Resolución 0042/2025, de 15 de enero de 2025, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la que el tribunal anula una cláusula de adjudicación que proponía un criterio social (contratación futura de personas con discapacidad o dificultades de inserción) por estar desvinculado del objeto del contrato. Considera que no cumple con el principio de vinculación al objeto del contrato, exigido por el artículo 145 de la LCSP. Este razonamiento puede extrapolarse a otros criterios sociales como las medidas de conciliación familiar si no están directamente relacionados con el objeto contractual.

¹⁹ La Resolución nº 143/2021, de 15 de septiembre, del OARC analiza si el criterio de disponer de un sistema de responsabilidad social está realmente vinculado al objeto del contrato, es decir, si afecta o mejora la prestación de los servicios energéticos y de mantenimiento objeto de la licitación. El criterio impugnado valora una característica general de la empresa licitadora (tener un sistema de gestión de responsabilidad social), pero no acredita ni justifica cómo dicha característica mejora o afecta la ejecución concreta del contrato.

La citada resolución señala que el artículo 145.2.1º de la LCSP permite incluir criterios sociales, pero siempre que estén vinculados al objeto del contrato. El OARC recuerda que la Directiva 2014/24/UE y su Considerando 97 excluyen los criterios relativos a la política general de responsabilidad corporativa de la empresa, salvo que tengan un vínculo directo con el objeto del contrato. Asimismo, señala que la Resolución 972/2018, de 26 de octubre, del TACRC y Resolución 186/2018, de 27 de diciembre, del OARC rechazan la valoración de elementos que caracterizan a la empresa y no a la prestación contractual.

El OARC concluye que el criterio de adjudicación impugnado no cumple con el requisito de vinculación al objeto del contrato, y que se trata de un requisito genérico de la empresa, no de la prestación contractual. No se justifica en el expediente cómo la tenencia de un sistema de gestión de responsabilidad social mejora la ejecución del contrato. Por tanto, se anula el criterio y, en consecuencia, se cancela la licitación.

Debemos destacar que dicha resolución considera que no es válido exigir sistemas de gestión de responsabilidad social como criterio de adjudicación si no se justifica su relación directa con el objeto del contrato. Así, la valoración de políticas generales de la empresa (como la responsabilidad social) solo es admisible si inciden en la prestación concreta objeto del contrato. La inclusión de criterios sociales debe estar debidamente motivada y vinculada a la mejora de la prestación contractual.

Esta resolución refuerza la necesidad de fundamentar y vincular los criterios sociales al objeto contractual en los procedimientos de contratación pública, evitando la introducción de requisitos que puedan suponer una discriminación o restricción injustificada de la competencia.

²⁰ Vid Resolución número 695/2021 del TARC valida el uso de la subcontratación con Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro como una condición especial de ejecución en un contrato de servicios. El artículo 215 de la LCSP no permite imponer la subcontratación obligatoria en los pliegos, puesto que la subcontratación es potestativa para el contratista. Sin embargo, sí es legal establecer como condición especial de ejecución que determinadas prestaciones del contrato se realicen a través de

- Organización, cualificación y experiencia del personal: Siempre que la calidad del personal adscrito pueda afectar significativamente a la ejecución del contrato.

Ejemplo de cualificación del personal adscrito al contrato

Criterio: Cualificación del personal adscrito al contrato

Ponderación: Y puntos

Fórmula: Se valora con la máxima puntuación (Y puntos) la oferta que presente una mayor cualificación y con 0 puntos la oferta que se ajuste a los requisitos mínimos de licitación. Las ofertas intermedias se valorarán mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$P = Y \times \frac{Pct}{PcM}$$

Siendo:

Pct: Puntuación de la cualificación total de la oferta

PcM: Puntuación de la oferta más cualificada

- Servicio posventa, asistencia técnica y condiciones de entrega: Incluye la fecha y el plazo de entrega²¹, el proceso de entrega, los compromisos relativos a recambios y la seguridad del suministro.

Ejemplo de **plazo de entrega**

Criterio : Plazo de entrega del proyecto básico y/o ejecución.

Ponderación: Y puntos.

Fórmula: Se valorará con la máxima puntuación (Y puntos) el plazo de entrega del proyecto básico y/o proyecto de ejecución que sea reducido en un total de 4 semanas y con 0 puntos la oferta que se ajuste al plazo máximo de licitación.

Las ofertas intermedias se valorarán proporcionalmente a éstas, de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$P = Y \times \frac{(\text{Plazo máximo licitación} - \text{plazo ofertado})}{(\text{Plazo máximo licitación} - \text{plazo mínimo})}$$

Las reducciones de plazo se considerarán por semanas enteras.

Centros Especiales de Empleo sin ánimo de lucro, Centros de Inserción Sociolaboral o Empresas acogidas a programas de empleo protegido.

Asimismo, señala que estas condiciones deben estar recogidas conforme al artículo 202 de la LCSP, que permite incluir consideraciones sociales, laborales y ambientales como condiciones especiales de ejecución. Asimismo, argumenta que el contrato administrativo es bilateral (entre administración y adjudicatario), y no puede imponer obligaciones a terceros (como subcontratistas). Pero si el contratista voluntariamente decide subcontratar, debe cumplir las condiciones especiales de ejecución establecidas en el pliego, incluyendo las sociales.

A modo de conclusión, el TARC afirma que la subcontratación con Centros Especiales de Empleo no puede imponerse como obligación, pero sí puede exigirse como condición especial de ejecución, siempre que se respete la voluntariedad del contratista y los principios de igualdad y no discriminación.

²¹ En los contratos de obras y los contratos de servicios referidos a redacciones de proyectos de obra, el plazo de finalización en ningún caso se incorporará como criterio de adjudicación.

6. ASPECTOS RELEVANTES A CONSIDERAR

1-Para garantizar la adecuada selección de la oferta económicamente más ventajosa y lograr la mejor relación calidad-precio en la contratación pública, los criterios de adjudicación deben formularse en estricta observancia de los principios de igualdad de trato, transparencia, no discriminación, proporcionalidad y concurrencia. La LCSP impone, asimismo, la necesidad de incorporar criterios que permitan obtener prestaciones de mayor calidad, de utilidad pública reconocida y ajustadas a los intereses generales.

2- Los criterios de adjudicación deben ser claros, objetivos y estar vinculados al objeto del contrato, en los términos del artículo 145 de la LCSP. Dichos criterios han de referirse directa o indirectamente a las prestaciones objeto del contrato, considerándose la vinculación suficiente cuando afectan a cualquier aspecto o etapa de su ciclo de vida, incluyendo procesos productivos, de prestación, de comercialización, o incluso etapas accesorias pero relevantes de la vida del contrato. La formulación objetiva de los criterios exige la evitación de toda discrecionalidad ilimitada por parte del órgano de contratación y la garantía de que todos los licitadores puedan conocer previamente y en igualdad de condiciones el sistema de valoración de sus ofertas.

Estos criterios se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo y deberán figurar en el anuncio de licitación, expresando de manera precisa los requisitos, límites, modalidades y características aplicables, en especial cuando operen como mejoras.

3- El principio de vinculación al objeto del contrato impone que los criterios de adjudicación, incluidos los de naturaleza social y medioambiental, respondan a una relación directa y verificable con el objeto contractual. Solo serán admisibles los criterios que permitan medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como queda definido en las especificaciones técnicas y demás documentación contractual. No se admitirán criterios sociales o ambientales meramente retóricos o vacíos de contenido, salvo si existe justificación en cuanto a su impacto en la calidad de la ejecución o en el rendimiento de la prestación.

Queda vedado el uso de condiciones referidas a la empresa licitadora que no acrediten una mejora efectiva en la prestación contractual; por ejemplo, compromisos genéricos de responsabilidad social, planes internos de igualdad de empresa o existencia general de planes medioambientales ajenos a la ejecución específica del contrato.

4- La observancia del principio de igualdad de trato en la fase de licitación y adjudicación es esencial para garantizar que todos los licitadores participan en condiciones de igualdad real. Los pliegos de condiciones y los criterios de adjudicación no deben contener cláusulas oscuras, ambiguas o discriminatorias ni inducir, por indeterminación, a interpretaciones variables en perjuicio de la transparencia y la libre concurrencia. La inclusión de elementos no suficientemente detallados, valoraciones desproporcionadas o arraigos territoriales injustificados pueden constituir motivo de impugnación y nulidad.

Asimismo, los criterios aplicados no pueden suponer de hecho la eliminación de la competencia efectiva o la selección predeterminada de un licitador concreto.

5- Los criterios de adjudicación deben ser específicos, cuantificables y evaluables de forma objetiva y justificada, permitiendo la comparación real de las ofertas a través de fórmulas o reglas perfectamente predeterminadas en los pliegos. La ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios o subcriterios debe, salvo justificación objetiva, reflejarse numéricamente o mediante bandas de valores en los pliegos, posibilitando que los licitadores conozcan de antemano la importancia de cada criterio. Por ello, el informe técnico deberá justificar las puntuaciones otorgadas a cada criterio a fin de evitar situaciones arbitrarias o contrarias a la seguridad jurídica.

La preferencia deberá concederse, siempre que sea posible, a la utilización de fórmulas automáticas y objetivas para la valoración de los criterios, especialmente en lo referido a aspectos cuantificables. Cuando no pueda aplicarse una fórmula matemática, el criterio deberá estar detalladamente descrito, estableciéndose requerimientos concretos sobre la futura ejecución contractual de modo que la valoración sea igualmente objetiva.

6- La LCSP establece la obligación de que en contratos de servicios del Anexo IV, así como en aquellos de carácter intelectual (por ejemplo, ingeniería o arquitectura), los criterios relacionados estrictamente con la calidad representen, al menos, el 51% de la puntuación asignable. Los órganos de contratación velarán por incluir criterios que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, alineando los criterios de evaluación con los objetivos estratégicos y de interés público que justifican la contratación.

Esta exigencia promueve la incorporación de factores cualitativos, medioambientales y sociales que, siempre y cuando se vinculen de manera adecuada al objeto del contrato, orienten la prestación hacia mayores estándares de excelencia, sostenibilidad y valor añadido.

7- Si se contemplan mejoras como criterios de adjudicación, éstas deberán estar suficientemente especificadas en los pliegos, indicando requisitos, límites, modalidades y características que permitan su identificación inequívoca. Las mejoras propuestas deben pasar a formar parte íntegra del contrato firmado y no podrán ser objeto de modificación posterior. La valoración de las mejoras sin apoyo en criterios previamente determinados constituye una infracción del principio de igualdad y puede derivar en nulidad.

Del mismo modo, en criterios dependientes de juicio de valor, su ponderación y reglas de aplicación serán públicas, evitando toda ambigüedad o imprecisión.

8- La fase de diseño, inclusión y aplicación de los criterios de adjudicación debe estar orientada a prevenir riesgos tales como la falta de concreción o claridad del criterio, la inclusión de elementos no vinculados al objeto del contrato con efectos discriminatorios, la excesiva discrecionalidad en la valoración de ofertas o la introducción de límites o umbrales arbitrarios en las fórmulas de valoración.

Se inadmitirán criterios que resulten injustificados por su naturaleza, valor o rango, así como aquellos que puedan provocar la selección predeterminada del adjudicatario o introducir restricciones desproporcionadas a la participación de PYMEs o de operadores de otros Estados miembros de la Unión Europea sin fundamento objetivo.

9- Ofertas anormalmente bajas y garantía de calidad

Los pliegos deben contemplar parámetros para la identificación de ofertas anormalmente bajas, conforme a lo establecido en el artículo 149 de la LCSP. Las ofertas identificadas como incursas en presunción de anormalidad deberán presentar la justificación de viabilidad correspondiente para explicar el nivel bajo del precio ofertado y justificar que se garantiza la correcta ejecución del contrato.

Se exigirá una justificación completa de la oferta; aunque no se requiere exhaustividad absoluta, no pueden dejarse de justificar adecuadamente los componentes relevantes de la oferta. La justificación no puede pretender acreditar la viabilidad de la oferta proponiendo su ejecución en términos distintos de los inicialmente propuestos o con base en supuestos diferentes, porque supondría la alteración de la oferta, lo que no es admisible.

La venta a pérdida como estrategia comercial es admisible si ello no compromete la correcta ejecución del contrato. No obstante, estas ofertas pueden excluirse si responden a prácticas económica o jurídicamente inadecuadas (precios predatorios destinados a expulsar a los competidores del mercado, por ejemplo).

Si la oferta analizada incurre en sospecha de anormalidad por un margen escaso, el esfuerzo de justificación del licitador es menor y la motivación del poder adjudicador que opta por la exclusión debe ser más potente. En sentido contrario, si se supera ampliamente el umbral de temeridad (especialmente si el licitador sospechoso se aleja mucho de las demás proposiciones) se requiere un esfuerzo de justificación mayor de la viabilidad de la oferta. Los tribunales de recursos contractuales son rigurosos a la hora de exigir una motivación reforzada para excluir una oferta por no haber justificado suficientemente el nivel bajo del precio ofertado, debiendo el órgano de contratación fundamentar adecuadamente su decisión de exclusión.

En definitiva, la aplicación correcta de los criterios de adjudicación requiere que estos sean claros y objetivos, vinculados en todo caso al objeto del contrato, respetuosos con los principios legales de igualdad, transparencia y concurrencia, y aptos para permitir una evaluación comparativa eficaz de la calidad y el precio de las ofertas. Deben formularse de modo que se eviten riesgos de discriminación, arbitrariedad o falta de motivación en la decisión de adjudicación, con especial énfasis en la promoción de la calidad a través de criterios cualitativos cualificados y la debida justificación de las mejoras o de los subcriterios de ejecución. El incumplimiento de estas condiciones puede dar lugar a la nulidad de pleno derecho de los pliegos y a la retroacción del procedimiento.

Por tanto, se recomienda que, a la hora de redactar los pliegos, los órganos de contratación realicen un esfuerzo en orden a determinar e incluir criterios objetivos distintos del precio que favorezcan la adjudicación del contrato a la oferta que suponga la mejor relación calidad-precio.