

INFORME DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA, ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL, SOBRE EL INFORME DEL GABINETE JURÍDICO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE DECRETO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CASTILLA-LA MANCHA.

Se ha recibido en esta Secretaría General, con fecha del pasado 9 de abril, el informe preceptivo emitido por el Gabinete Jurídico sobre el Proyecto de Decreto de Contratación Pública de Castilla-La Mancha, solicitado al amparo de lo previsto en el artículo 10.1 a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Examinado su contenido, hemos de valorar positivamente la calidad y pertinencia de los comentarios y observaciones formuladas por el Gabinete en la medida que nos permiten clarificar determinados preceptos de la norma, asegurando su adecuación al marco normativo vigente en materia de contratación pública y contribuyendo a reforzar su seguridad jurídica.

El informe del Gabinete consta de cuatro fundamentos de derecho. Los dos primeros - competencia y procedimiento- no ofrecen ninguna objeción. El tercero, relativo a “consideraciones de técnica normativa”, pone de relieve ciertas deficiencias de depuración técnica que se han tenido en cuenta y que se han incorporado al texto del proyecto de Decreto.

Son las observaciones contenidas en el fundamento de derecho cuarto, referido al “análisis del articulado”, las que merecen nuestra atención y a las que se dedica el presente informe. Partiendo del carácter positivo de la mayor parte de los comentarios y observaciones vertidos por el Gabinete Jurídico y con el fin de evitar reiteraciones innecesarias, el presente informe solo se pronuncia sobre aquellas observaciones que sugieren algún cambio en el texto o que implican alguna apreciación discrepante o consideración alternativa que merece nuestra atención.

Con esta premisa, se informa lo siguiente:

En relación con el artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.

Siguiendo el criterio del Gabinete, y con la finalidad de *evitar una extensión normativa excesiva a entidades sujetas a regímenes especiales*, se modifica el apartado 2 en el sentido expuesto por el informe, quedando con la siguiente redacción:

“2. A los demás órganos y entidades que integran el sector público regional, les será de aplicación este decreto en los supuestos y términos que expresamente se establezca, de acuerdo con su naturaleza jurídica y régimen contractual”.

En relación con el artículo 3. Principios de actuación.

Se acepta la argumentación del Gabinete sobre la introducción del “principio de resultado” como principio autónomo en el texto del decreto de contratación y se suprime la referencia expresa al mismo, modificando la redacción inicial del apartado 3, que quedaría como sigue:

“3. La contratación pública regional se orientará a la satisfacción del interés público, de modo que la adjudicación y ejecución de los contratos permita obtener, como resultado, obras, suministros y servicios de calidad, en plazo y en condiciones económicamente eficientes”.

En relación con el artículo 5. Interpretación y aplicación.

Se modifica el precepto, tal y como sugiere el Gabinete, que queda con la siguiente redacción:

“En la aplicación del presente decreto, los órganos y entidades del sector público regional deberán respetar lo establecido en la normativa vigente en materia de contratación, tanto nacional como europea. Las normas se interpretarán teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de los tribunales nacionales y de la doctrina de los órganos consultivos y tribunales de recursos contractuales”.

En relación con el artículo 6. Objetivos.

Respecto de las observaciones referidas a la redacción del apartado 1, nos parece innecesaria y reiterativa la inclusión de la frase *“cuando resulte procedente por la naturaleza, finalidad y características de la prestación”*. Es claro que la incorporación de los criterios ha de hacerse siempre teniendo en cuenta la normativa básica de contratos y su necesaria vinculación al objeto del contrato, por lo que estimamos que no nos parece que el precepto en cuestión favorezca su



incorporación indiscriminada. Mas bien al contrario, nuestra propuesta favorece y apoya el cumplimiento de la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP, en adelante) cuyo artículo 1.3 establece la citada obligación, vinculada al objeto del contrato en los términos ya conocidos por todos: *“En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato”*; el órgano de contratación valorará dónde incorporarlos, respetando lo dispuesto en la norma y en función del objeto del contrato.

En relación con el apartado 2, en particular su letra d), no se pretende ampliar ni innovar el concepto legal de vinculación con el objeto del contrato a que se refiere el artículo 145.6 de la LCSP, pero sí se quiere dotar al órgano de contratación de herramientas para que pueda identificar supuestos en los que se puede apreciar la citada vinculación, teniendo presente, en todo caso, su relación con la prestación que se contrata.

Es fundamental para quienes proponemos esta nueva norma enfatizar que lo que se pretende con su adopción es dar un paso más hacia la consecución del objetivo que pretenden las nuevas directivas de contratación y nuestra LCSP, que no es otro que el de considerar la contratación no únicamente como un medio para atender las necesidades de los órganos de contratación, sino como un instrumento que coadyuve a las políticas públicas de carácter social, medioambiental o de innovación -así lo indica expresamente el preámbulo de la LCSP: *El sistema legal de contratación pública que se establece en la presente Ley (...) trata de conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental, de innovación y desarrollo, de promoción de las PYMES, y de defensa de la competencia. (...)*-. Con este fin es con el que se redacta el apartado que se cuestiona: que el contrato responda a las necesidades materiales y funcionales que demanda el interés público, pero, además, que lo haga, siempre que no resulten ajenas a la prestación, ayudando a la consecución de las políticas sociales, medioambientales o de innovación vigentes en el momento de la formalización del contrato. Ello refuerza el mensaje estratégico de la norma que ya se pone de manifiesto en el apartado I de su parte expositiva.

Respecto del apartado 4, se incorporan las observaciones del Gabinete y se completa la redacción que quedaría como sigue:

“4. Como condición especial de ejecución, podrán referirse a obligaciones que afecten a la forma de realizar la prestación, siempre que no alteren la naturaleza del objeto, respeten el principio de proporcionalidad, no resulten directa o indirectamente discriminatorias y no restrinjan la competencia de manera injustificada”.

En relación con el artículo 7. Respeto a principios básicos.

Se comparten los argumentos del Gabinete sobre la redacción inicial dada al apartado 2 y se adopta el siguiente texto:

“2. La calidad de la prestación deberá ser tenida en cuenta por los órganos de contratación en la preparación y adjudicación de sus contratos. A tal efecto, promoverán, cuando la naturaleza del contrato lo aconseje, la inclusión de criterios cualitativos, sociales, medioambientales o de innovación y, en su caso, de coste del ciclo de vida, evitando que la adjudicación descansa exclusivamente en el precio cuando ello pueda comprometer la obtención de la mejor relación calidad-precio”.

En relación con el capítulo II, del título II (artículos 11-21). Contratación pública verde y socialmente responsable.

Compartimos la mayor parte de los argumentos del Gabinete, por lo que se acepta la sustitución, con carácter general, de la fórmula “incorporarán”, referida a las cláusulas de contratación pública verde y socialmente responsable, por otras expresiones que inviten y promuevan su inclusión previa valoración de caso concreto por el órgano de contratación.

En relación con el artículo 11. Sostenibilidad ambiental.

Atendiendo las observaciones del Gabinete, se ofrece una nueva redacción del precepto precisando su adecuación al marco normativo estatal y europeo e incorporando criterios de proporcionalidad, así como la exigencia de valoración por el órgano de contratación de criterios

ambientales en atención a la naturaleza del contrato y a la relevancia de su incidencia en el medioambiente. El artículo 11 queda redactado del siguiente modo:

“Artículo 11. Sostenibilidad ambiental.

1. En aquellos contratos que, por razón de su objeto, naturaleza o alcance, puedan presentar una incidencia ambiental relevante, los órganos de contratación deberán valorar la aplicación del principio de “no causar un perjuicio significativo” (“do no significant harm”, DNSH), de conformidad con lo previsto en la normativa europea y estatal que resulte aplicable en cada caso.

A estos efectos, dicha valoración se realizará cuando el contrato pueda afectar directamente, entre otros aspectos, a:

- a) Emisiones de gases de efecto invernadero.*
- b) Consumo energético o de recursos naturales.*
- c) Generación y gestión de residuos.*
- d) Protección de la biodiversidad y ecosistemas.*
- e) Prevención y control de la contaminación.*

2. Cuando proceda la aplicación del principio DNSH, los órganos de contratación valorarán la incorporación de prescripciones técnicas, criterios de adjudicación o condiciones especiales de ejecución destinadas a garantizar que la ejecución del contrato no cause un perjuicio significativo a los siguientes objetivos medioambientales:

- a) Mitigación del cambio climático.*
- b) Adaptación al cambio climático.*
- c) Uso sostenible y protección de recursos hídricos y marinos.*
- d) Transición hacia una economía circular.*
- e) Prevención y control de la contaminación.*
- f) Protección y restauración de la biodiversidad y ecosistemas.*

La incorporación de dichas medidas se realizará de forma proporcionada, adecuada a la naturaleza y características del contrato y vinculada a su objeto, de conformidad con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”.

En relación con el artículo 12. Huella de carbono.

Se completa el precepto, en línea con lo dispuesto en la LCSP y las observaciones del Gabinete, y se introduce un nuevo apartado, el 6. Asimismo, se da nueva redacción al apartado 5 con objeto de flexibilizar la obligación inicial, introduciendo un criterio de adecuación y proporcionalidad, que tiene en cuenta la naturaleza y duración del contrato. Los apartados 5 y 6 quedan redactados del siguiente modo:

“5. Los pliegos contemplarán, en función de la naturaleza y duración del contrato, la forma, términos y plazos para la acreditación del cálculo efectivo de reducción y, en su caso, compensación de las emisiones.

6. Las exigencias relativas al cálculo, reducción y compensación de la huella de carbono deberán formularse mediante metodologías objetivas, verificables y accesibles. Los órganos de contratación permitirán medios equivalentes de acreditación, que garanticen la libre concurrencia”.

En relación con el artículo 13. Etiqueta ecológica.

Se completa la redacción del precepto y se introduce el término “equivalentes” en relación con las etiquetas, de conformidad con el régimen previsto en el artículo 127 de la LCSP. La redacción sería la siguiente:

“Con el fin de fomentar la producción y el consumo de productos más sostenibles, los órganos de contratación podrán exigir o valorar, como criterio de adjudicación, la utilización de bienes, productos y servicios distinguidos con etiqueta ecológica, aceptando otras etiquetas equivalentes y otros medios de prueba que cumplan los requisitos de la etiqueta específica exigida, conforme al régimen previsto en el artículo 127 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre”.

En relación con el artículo 14. Compra pública y economía circular.

Partiendo de los propios argumentos del Gabinete y de la importancia de adoptar medidas que mitiguen el cambio climático se mantiene la apuesta que hace esta norma respecto a la necesidad de incorporar criterios ecológicos en la contratación pública, lo que permitirá a las administraciones, en el desarrollo de su actividad, fomentar y contribuir a los objetivos de sostenibilidad económica y medioambiental. En esta línea argumental mantenemos el establecimiento de un umbral mínimo de eficiencia energética con la vinculación que se indica. La referencia a un determinado nivel de etiqueta energética persigue adecuar la ejecución del contrato con los objetivos de sostenibilidad ambiental, así como facilitar al órgano de contratación la correcta definición de las especificaciones técnicas del contrato respecto del nivel mínimo de eficiencia energética exigible. Por último, no apreciamos riesgo alguno de obsolescencia en la redacción, interpretación y aplicación del precepto, pues la referencia a una letra concreta de la etiqueta energética europea se acompaña intencionadamente de la expresión *“o calificación equivalente, según la normativa vigente”*, lo que permitirá, en cada momento, adaptarse a los cambios de normativa y sustituir dicha referencia por la que en cada momento resulte equivalente.

En relación con el artículo 19. Criterios de igualdad de género.

De acuerdo con la argumentación del propio Gabinete sobre compatibilidad de este precepto con la LCSP, el apartado primero establece una serie de criterios que el órgano de contratación deberá valorar de cara a su inclusión en el pliego de cláusulas administrativas, dejando clara la necesaria vinculación entre los criterios de adjudicación del contrato y su objeto, tal y como, por otra parte, ordena la legislación básica contractual. No procede, a nuestro juicio, reiterar la obligación del órgano de contratación de valorar en cada expediente la incorporación de uno o varios criterios, así como de motivar su procedencia o improcedencia, ya que esta obligación está recogida en el artículo 116.4 de la LCSP de obligada observancia para todos los órganos de contratación del sector público.

Sin embargo, sí nos parecen adecuadas las observaciones del Gabinete sobre el carácter imperativo de la inclusión de las condiciones especiales de ejecución citadas en el artículo 19.2. Es por ello por lo que hemos flexibilizado la redacción de este segundo apartado, ofreciendo, ahora, al órgano de contratación la posibilidad de elegir la opción u opciones, de entre las previstas, que mejor se adecuen al expediente concreto y ello, siempre que, tanto los criterios

de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución estén relacionados con el objeto del contrato.

Con estas precisiones, la redacción del apartado 2 queda redactado del siguiente modo:

“2. En estos mismos casos, se establecerá como condición especial de ejecución, alguna de las siguientes opciones:

a) Que el lenguaje utilizado en los entregables derivados de la ejecución del contrato sea inclusivo y no discriminatorio. Esto se tendrá especialmente en cuenta en contratos que requieran prestaciones de carácter intelectual, de difusión o publicitarios.

b) Que la comunicación, interna y externa, en el marco de la ejecución del contrato, no implique el uso de imágenes o textos que puedan resultar ofensivos o discriminatorios por razones de género, orientación sexual o diversidad funcional.

c) Que se fomente el empleo femenino en aquellos sectores donde las mujeres se encuentren infrarrepresentadas.

d) Que se adopten medidas que faciliten la conciliación de la vida personal, familiar y laboral del personal adscrito a la ejecución del contrato, cuando ello resulte compatible con su objeto y organización.

e) Que se promueva la participación de mujeres en puestos de responsabilidad vinculados a su ejecución, cuando proceda por la naturaleza del contrato”.

En relación con el artículo 21. Criterios sociales.

Se valora positivamente las consideraciones realizadas en relación con el apartado 1. Se corrige el error detectado y se incorpora el criterio de la proporcionalidad. Queda con la siguiente redacción:

“1. Con el fin de facilitar la inserción sociolaboral podrá preverse, como condición especial de ejecución, la incorporación de un determinado número o porcentaje de personas desempleadas inscritas en las oficinas de empleo, de personas en situación de vulnerabilidad y, en general, de personas con dificultades de acceso al mundo laboral o en riesgo de exclusión social. En su

formulación deberá tenerse en cuenta la debida proporcionalidad en atención a la naturaleza, volumen y duración del contrato”.

No se considera necesario introducir en el apartado 4 la recomendación sugerida por el Gabinete. La redacción del apartado 4 que nos ocupa presenta la subcontratación con CEE de iniciativa social y empresas de inserción como una opción para el órgano de contratación y así resulta de los términos utilizados en dicho apartado: *“Podrá establecerse (...)”* añadiendo, a continuación, el condicionante de su procedencia, lo que en el contexto de contratación pública en el que nos movemos deja clara la necesaria y previa valoración por parte del órgano de contratación de todas esas circunstancias que indica el Gabinete y aconseja la prudencia. También aquí la LCSP exige que se justifique adecuadamente en el expediente las condiciones especiales de ejecución del contrato.

En relación con el artículo 22. Impulso de la participación en la contratación pública.

Se incluye en el inciso final del apartado 1 el mismo matiz que se halla en el artículo 21.3 de la Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural en Castilla-La Mancha. El citado apartado queda con la siguiente redacción:

“1. En el marco de la normativa en materia de contratación, los órganos de contratación promoverán la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes, en adelante) y de las personas trabajadoras autónomas, en el mercado de la contratación pública. A tal efecto, en los contratos menores que tramiten, invitarán preferentemente a estos operadores económicos. Este criterio podrá utilizarse también en el procedimiento negociado sin publicidad en los supuestos en los que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, lo permita”.

En relación con el artículo 23. División en lotes.

Nuevamente recordamos que la regulación contractual que se contiene en el decreto se realiza en el marco de la legislación básica de contratos, por lo que nos parece reiterativo y por ello innecesario, incluir la precisión que indica el Gabinete en cuanto a la motivación para la limitación del número de lotes, pues dicha precisión está recogida en el artículo 99 de la LCSP.

En relación con el artículo 25. Reserva de contratos.

Se incorpora en el artículo 27 la referencia prevista en la disposición adicional cuarta a la no exigencia, con carácter general, de la garantía definitiva en los contratos reservados.

Asimismo, adaptamos nuestra redacción inicial a la modificación de la citada disposición, operada recientemente en virtud de la Ley 1/2026, de 8 de abril, integral de impulso de la economía social, publicada en el BOE el 9 de abril de 2026. Esta modificación se refiere al modo de proceder en el caso de que la licitación de contratación en la que esté prevista la reserva quede desierta. En la redacción actual el apartado 7 se refiere a la garantía definitiva y se añade un nuevo apartado -8- para incorporar la citada modificación. La redacción de estos apartados queda tal y como sigue:

“7. En los procedimientos de contratación en los que se aplique la reserva no procederá la exigencia de la garantía definitiva, salvo en los casos en los que el órgano de contratación, por motivos excepcionales, lo considere necesario y así lo justifique motivadamente en el expediente.

8. El pliego que rija la licitación de contratos reservados deberá establecer que, cuando no se haya presentado ninguna oferta admisible, el órgano de contratación, previa su declaración de desierto, publicará un nuevo anuncio de licitación y abrirá un nuevo plazo de presentación de ofertas de duración igual a la inicial. En esta nueva licitación no se exigirá, para participar, la condición de CEE de iniciativa social o de empresa de inserción. Si la licitación estuviera dividida en lotes, el nuevo anuncio deberá concretar los lotes reservados afectados por la reapertura del plazo, pudiendo adjudicarse los restantes. En todo caso, en estos supuestos, el presupuesto base de licitación del contrato o, en su caso, de los lotes afectados, computará a efectos del cumplimiento del porcentaje mínimo de reserva”.

En relación con el artículo 46. Órganos de contratación.

Se corrige la discordancia gramatical advertida por el Gabinete.

En relación con el artículo 55. Mesas de contratación.

Se reestructura el precepto en observancia de los principios recogidos en las Directrices de técnica normativa, tal y como sugiere el Gabinete. La redacción queda del siguiente modo:

“1. La mesa de contratación es el órgano de asistencia técnica especializada al órgano de contratación.

2. Su constitución será obligatoria en los procedimientos abierto, restringido, negociado con y sin publicidad, de diálogo competitivo y de asociación para la innovación, siempre que se trate de un contrato sujeto a regulación armonizada cuyo pliego de cláusulas administrativas particulares prevea algún criterio de adjudicación cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.

Será igualmente obligatoria su constitución en los procedimientos de licitación para la adjudicación de contratos específicos de un sistema dinámico de adquisición en los que concurra la circunstancia prevista en el apartado anterior.

3. En los restantes supuestos la constitución de la mesa de contratación será potestativa”.

En relación con el artículo 57. Composición de las mesas de contratación.

Se simplifica la redacción del apartado 1.c), omitiendo el adverbio “obligatoriamente”.

En relación con el artículo 59. Comité Regional de Compra Pública.

Se agradece la observación del Gabinete, pero nos parece adecuada la regulación de este órgano de cooperación en un único precepto a diferencia, como bien dice el Gabinete, de lo que ocurre con las mesas de contratación. Este diferente criterio evidencia a nuestro juicio que la naturaleza y funciones de dichos órganos es diferente. Más concretamente, la creación del Comité responde a criterios de oportunidad organizativa, mientras que las mesas devienen de una obligación legal; del mismo modo, las funciones de las mesas de contratación presentan mayor grado de complejidad y su intervención resulta necesaria en la mayoría de los procedimientos de contratación. Desde un punto de vista formal, esta técnica normativa – nos referimos a la regulación del Comité en un único artículo- es la que se ha empleado para el resto de órganos regulados en el título VII “Organización y gobernanza”.

En relación con el artículo 60. Unidad de asesoramiento especializado en materia de contratación pública de Castilla-La Mancha.

Siguiendo el criterio del Gabinete, se agrupan en un único apartado las funciones de la Unidad.

En relación con la disposición adicional única. Referencias normativas.



Nos parece acertada la observación del Gabinete desde un punto de vista de estricta técnica normativa. Sin embargo, consideramos conveniente mantener la redacción de esta disposición, que cumple una función aclaratoria e interpretativa en la aplicación del decreto y contribuye a reforzar la seguridad jurídica.

En relación con el anexo I.

Se acepta y agradece la observación del Gabinete, por lo que procedemos a enumerar las relaciones de contratos que se indican “*con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c)*”, de conformidad con las directrices 31 a 33 de las Directrices de técnica normativa.

Es cuanto informa quien suscribe.

LA SECRETARIA GENERAL DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA, ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y
TRANSFORMACIÓN DIGITAL