



CONSULTA 044/2025 de 19 de mayo de 2025. Relación de sobres en la oferta económica, mejoras y ampliación del plazo de ejecución del contrato. **ADJUDICACIÓN DE LOS CONTRATOS DE LAS AAPP / EFECTOS, CUMPLIMIENTO Y EXTINCIÓN**

CONSULTA (discurso directo)

"Remito consulta en relación a los criterios de adjudicación y su marco jurídico en la vigente LCSP; en este sentido, el asunto versa sobre un contrato de suministro cuyos criterios de adjudicación son, de una parte, el precio (criterios económicos evaluables mediante la utilización de fórmulas: Máximo 80 puntos) y, de otra parte, ampliación del plazo de garantía del suministro sobre los tres años obligatorios (criterios cualitativos evaluables automáticamente: 10 puntos si ofertan 4 años y 20 puntos si ofertan 5 años). Este último punto se justifica como sigue: "En equipos de telecomunicaciones y audiovisuales, una garantía extendida es indicativo de la calidad y durabilidad de los productos. Proporciona mayor seguridad a la administración frente a posibles defectos o mal funcionamiento, e incentiva a los licitadores a ofrecer productos de mayor calidad y resistencia."

Luego, la consulta radica en esclarecer si la oferta económica debe ir en archivo electrónico separado, en la presentación de la oferta en la PLACSP, del criterio cualitativo de forma automática. Pues, esta parte interpreta que ello sólo se predica en aquellos criterios dependientes de juicio de valor cuyo sobre/archivo se abre con anterioridad, en un primer acto, al acto público de apertura de la oferta económica; al entender que los criterios cualitativos cuantificables de forma automática son criterios de calidad cuya puntuación es mediante fórmula, cifras, aplicación inmediata tal como es el caso y, que, en consecuencia, no están sujetos a un juicio valorativo técnico subjetivo.

Por otra parte, para mayor abundamiento se consulta qué diferencia radica entre un criterio cualitativo como el expuesto y una mejora conforme a la definición otorgada en el artículo 145.7 de la LCSP. En este sentido, dicho artículo refiere, además, que "(...) En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguientes, no podrá asignársele



una valoración superior al 2,5 por ciento. (...)". De tal forma que se consulta sobre qué y cómo se realiza ese cálculo, a fin de la comprobación de la no superación de dicho porcentaje.

Y, por último, cuando dicho artículo menciona que: "(...) Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación. (...)"; se consulta lo siguiente: Si en un contrato de suministro un licitador realiza una mejora en el plazo de entrega de éste, al ofrecer una reducción del plazo de entrega y, luego, una vez adjudicado, solicita una ampliación del plazo de ejecución, según PCAP, al no poder cumplir con el mismo por causas ajenas a su voluntad debidamente justificadas, ello sería contrario a Derecho; considerando que pese a ello no se altera el orden clasificatorio y, no existiendo, por tanto, perjuicio a terceros."

2

RESPUESTA

La consulta plantea diversas cuestiones que pasaremos a analizar:

- Sobre si la oferta económica debe ir en un archivo electrónico separado del criterio cualitativo de forma automática:

El artículo 157 de la 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 (en adelante LCSP), se refiere al examen de las proposiciones y propuesta de adjudicación en los procedimientos abiertos. En su apartado segundo, dispone lo siguiente:

"2. Cuando, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los licitadores deberán presentar la proposición en dos sobres o archivos electrónicos: uno con la documentación que deba ser valorada conforme a los criterios cuya ponderación depende de un juicio de valor, y el otro con la



documentación que deba ser valorada conforme a criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas”.

Dicha previsión también resulta predicable para otros procedimientos de adjudicación, como el restringido, que aplican las previsiones del procedimiento abierto para la adjudicación de los contratos (ex artículo 165 de la LCSP).

En la misma línea, el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público:

“La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos”.

Por su parte, los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares aprobados por la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, a propuesta de la Junta Central de Contratación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que son de uso obligatorio para todos los órganos de contratación del sector público regional que, a efectos de la legislación aplicable, tienen la consideración de Administraciones Públicas, disponen, para los procedimientos abiertos, la siguiente distribución de los sobres electrónicos:

“15.5. Contenido de las proposiciones. *Quienes deseen tomar parte en el procedimiento de licitación deberán presentar sus proposiciones con el contenido y la estructura de sobres electrónicos que se especifican en el apartado 17 del Anexo I. En dicho apartado se precisará el número de sobres a presentar (y que se indican a continuación), en la correspondiente licitación, en función de los criterios de adjudicación que se establezcan para la misma:*

- **SOBRE ELECTRÓNICO NÚMERO UNO (1):** *“Documentación administrativa”.*
- **SOBRE ELECTRÓNICO NÚMERO DOS (2):** *“Documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante un juicio de valor”.*



- *SOBRE ELECTRÓNICO NÚMERO TRES (3): “Oferta económica y documentación relativa a los criterios de adjudicación cualitativos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, cifras o porcentajes”. Este sobre podrá separarse en SOBRE ELECTRÓNICO NÚMERO 3.1., para incorporar la documentación relativa a los criterios de adjudicación cualitativos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, cifras o porcentajes, y SOBRE ELECTRÓNICO NÚMERO 3.2., para incluir la oferta económica; esta posibilidad, así como el procedimiento previsto para su apertura, se indicará por el órgano de contratación en el apartado 17 del Anexo I”.*

Por todo lo anterior, y sin perjuicio de que los pliegos o el órgano de contratación dispongan otra cosa, la documentación relativa a la oferta económica y de criterios de adjudicación cualitativos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, cifras o porcentajes, pueden ir tanto como en un sobre único como en un sobre separado, de una forma similar a lo expresado por los modelos de pliego de la JCCM, según lo considere el órgano de contratación en los pliegos rectores del contrato. Lo que sí que exige la normativa contractual es que los criterios sometidos a juicio de valor deberán ir en un sobre independiente de los criterios que sean cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, y, además, que aquellos sean examinados con carácter previo a estos.

- Sobre la consideración de mejoras del artículo 145.7 de la LCSP, y si debe considerarse la ampliación del plazo de garantía como tal:

El artículo 145.7 de la LCSP, se refiere a las mejoras del siguiente modo:

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



En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

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

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

Sobre la interpretación del apartado expuesto, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en diversas ocasiones. Por todas, la Resolución nº 20/2019 establece lo siguiente:

*“Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las **mejoras** a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.*

La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas:

- *Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o*
- *Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.*

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las



*“mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas **prestaciones “adicionales y distintas”** a las definidas en el proyecto.*

El criterio que estamos analizando, la bolsa de horas adicionales de servicio, es claramente relativa al principal servicio que exigen los pliegos como obligatorio: la prestación de apoyos de carácter personal, doméstico o social, en el domicilio familiar, para contribuir al mantenimiento de las personas con limitaciones en su autonomía, en su medio convivencial habitual (cláusula 2 del PPTP). Por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, no se considera aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de “límites”, debiendo resolver el presente recurso en el mismo sentido desestimatorio que en nuestra Resolución 619/2017 (Recurso 446/2017), (...).”

Por otro lado, y sobre un supuesto de hecho similar al del caso que nos ocupa, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, en su reciente Resolución nº 045/2025, ha señalado que (el resaltado es nuestro):

“Vistas las alegaciones de las partes, el análisis de este Tribunal debe centrarse en determinar si el criterio impugnado puede configurarse como mejora, a efectos de aplicar o no los límites establecidos en el artículo 66.7 del RDLCSE.

Para resolver la cuestión debe partirse del tenor literal del criterio establecido en los pliegos, atendiendo a que estos constituyen ley del contrato, a efectos de determinar si nos encontramos ante prestaciones adicionales a las definidas en los pliegos de condiciones.

(...).

Atendiendo a esta regulación que hacen los pliegos y a la redacción del artículo 66.7 del RDLCSE que señala que “Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de condiciones, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”, este Tribunal, atendiendo al criterio establecido ya en nuestra Resolución



164/2020, de 8 de julio, entiende que **la ampliación del plazo de garantía**, tal como está configurado en el pliego dicho criterio, **no puede configurarse como mejora**. Y ello porque en aquella resolución, compartiendo el criterio establecido por el TACRC en su Resolución 20/2019, de 11 de enero, considerábamos que la expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas” a la que alude el artículo 145.7 de la LCSP (cuyo contenido es prácticamente idéntico al artículo 66.7 del RDLCE), **se refiere únicamente a aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos y no a aquellas prestaciones adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria**.

Conforme a lo anterior, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 66.7 del RDLCE.

Aclarado lo anterior, no resultan aplicables los requisitos que establece dicho precepto para las mejoras, entre los que se encuentra el establecimiento de límites y la imposibilidad de asignársele al criterio de mejora una valoración superior al 2,5 por ciento, decayendo las pretensiones de ASEJA.

Por tanto, habrá de estarse a lo dispuesto por los pliegos rectores del contrato en orden a determinar si estamos ante una mejora o no a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP. No obstante, en opinión de este servicio, y de acuerdo con la doctrina expuesta, la ampliación del plazo de garantía, como regla general, está relacionada con la prestación objeto del contrato y no supone una prestación adicional a las que los pliegos establecen como obligatorias, por lo que podría constituir un criterio de adjudicación, pero no una mejora, en el sentido indicado.

- Sobre si es ajustado a derecho la solicitud de una ampliación del plazo de ejecución si en la adjudicación se ofertó una reducción del plazo de entrega como mejora:

En respuesta a esta última cuestión, debemos tener en cuenta que, tal y como dispone el artículo 189 de la LCSP, *los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas*. A su vez, el artículo 193 de la propia LCSP, relativo a la demora en la ejecución, establece la obligación de la contratista de cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para su realización, al mismo tiempo que



recoge las consecuencias de dicho incumplimiento: o la resolución del contrato o la imposición de penalidades.

Por ello, ambas partes deberán de estar a lo dispuesto por los pliegos o por lo señalado en la oferta sobre el plazo para ejecutar el contrato. Si esta última prevé una reducción del plazo de entrega, dicha reducción será vinculante para órgano de contratación y contratista.

En consecuencia, si se produce un retraso en cuanto al plazo de entrega, y ello no se debe a causas no imputables a la contratista, podríamos estar ante un incumplimiento contractual no ajustado a Derecho. En efecto, y a diferencia de lo que sugiere la consultante sobre que no existiría perjuicio a terceros, el hecho de que una licitadora incluya en su oferta la reducción del plazo de entrega, podría determinar que resultase adjudicataria por dicho extremo, en detrimento de las restantes licitadoras, quienes podrían resultar perjudicadas por esta demora.

Lo que sí permite la LCSP es la ampliación del plazo de ejecución de los contratos cuando este se produzca por causas no imputables a la contratista. Así, el artículo 195.2 de dicha norma determina que:

“2. Si el retraso fuese producido por motivos no imputables al contratista y este ofreciera cumplir sus compromisos si se le amplía el plazo inicial de ejecución, el órgano de contratación se lo concederá dándosele un plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor. El responsable del contrato emitirá un informe donde se determine si el retraso fue producido por motivos imputables al contratista”.

Por su parte, el artículo 100 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en adelante: RGLCAP), regula la petición de prórroga del plazo de ejecución:

“1. La petición de prórroga por parte del contratista deberá tener lugar en un plazo máximo de quince días desde aquél en que se produzca la causa originaria del retraso, alegando las razones por las que estime no le es imputable y señalando el tiempo probable de su duración, a los efectos de que la Administración pueda oportunamente, y siempre antes de la terminación del plazo de ejecución del contrato, resolver sobre la



prórroga del mismo, sin perjuicio de que una vez desaparecida la causa se reajuste el plazo prorrogado al tiempo realmente perdido.

Si la petición del contratista se formulara en el último mes de ejecución del contrato, la Administración deberá resolver sobre dicha petición antes de los quince días siguientes a la terminación del mismo. Durante este plazo de quince días, no podrá continuar la ejecución del contrato, el cual se considerará extinguido el día en que expiraba el plazo previsto si la Administración denegara la prórroga solicitada, o no resolviera sobre ella.

2. En el caso de que el contratista no solicitase prórroga en el plazo anteriormente señalado, se entenderá que renuncia a su derecho, quedando facultada la Administración para conceder, dentro del mes último del plazo de ejecución, la prórroga que juzgue conveniente, con imposición, si procede, de las penalidades que establece el artículo 95.3 de la Ley o, en su caso, las que se señalen en el pliego de cláusulas administrativas particulares, salvo que considere más aconsejable esperar a la terminación del plazo para proceder a la resolución del contrato”.

De esta manera si, tal y como señala la consultante, el cumplimiento del plazo de ejecución no es posible por causas ajenas a la licitadora, se podría otorgar una ampliación de dicho plazo siempre y cuando se den los supuestos y el procedimiento establecido a tal fin en los artículos anteriormente citados, que pasamos a concretar:

- Petición de la ampliación del plazo por parte de la licitadora en un máximo de 15 días desde que se produzca la causa originaria del retraso, alegando las razones por las que estime no le es imputable y señalando el tiempo que estima probable para la duración del retraso.
- Emisión de un informe por parte del responsable del contrato sobre la responsabilidad, o no, de la contratista en el retraso, en vista de lo alegado en su petición de solicitud de ampliación del plazo.
- Resolución del órgano de contratación. Si, finalmente, se ha comprobado que la causa de la demora no es imputable a la contratista, y esta ha formulado su petición dentro del plazo de 15 días, el órgano de contratación concederá la ampliación solicitada, por un



plazo que será, por lo menos, igual al tiempo perdido, a no ser que el contratista pidiese otro menor.

Así pues, este servicio entiende que la posibilidad de ampliar el plazo para la entrega del suministro, cuando su retraso se produzca por causas no imputables a la adjudicataria, es independiente de la mejora en el plazo de entrega que, en su caso, se realizase en la oferta y, por tanto, estaría ajustado a Derecho. En caso contrario, podríamos estar ante un incumplimiento contractual no ajustado a derecho, con las consecuencias derivadas en el artículo 193 de la LCSP.

10

Por último, y como **conclusión** a todo lo anterior:

- La documentación relativa a la oferta económica y de criterios de adjudicación cualitativos cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, cifras o porcentajes, pueden ir tanto como en un sobre único como en un sobre separado, según lo considere el órgano de contratación en los pliegos rectores del contrato.
- Para determinar si estamos ante una mejora en los términos del artículo 145.7 de la LCSP, habrá de estarse a lo dispuesto por los pliegos rectores del contrato. En opinión de este servicio, la ampliación del plazo de garantía, como regla general, al estar relacionada con la prestación objeto del contrato y no suponer una prestación adicional a las que los pliegos establecen como obligatorias, podría constituir un criterio de adjudicación, pero no una mejora, en el sentido indicado.
- Si el retraso en la ejecución del contrato se produce por causas no imputables a la contratista, se podría ampliar el plazo para la ejecución del mismo siguiendo lo dispuesto por el artículo 195.2 de la LCSP y el artículo 100 del RGLCAP, con independencia de la mejora ofertada relativa a la reducción del plazo de entrega. Por el contrario, si la demora en la ejecución se ha producido por causas imputables a la contratista, podríamos estar ante un incumplimiento contractual no ajustado a Derecho que podría suponer la resolución del contrato o la imposición de penalidades.



Castilla-La Mancha



Finalmente, indicar que la presente respuesta a la consulta planteada tiene carácter meramente informativo y, en ningún caso, resulta vinculante.

Es muy importante para el servicio InfocontrataCLM valorar la calidad de la atención que ofrecemos; para ello, ponemos a su disposición esta breve encuesta. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

11

[Califique la respuesta a esta consulta](#)

EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN