



CONSULTA 11 de febrero de 2025. Estimación precisa del valor estimado del contrato. Cuantía de referencia para solicitar autorización del Consejo de Gobierno.

CONSULTA (discurso directo)

“La Consejería XXX está intentando tramitar un contrato de suministro de gasóleo C para centros dependientes de dicha Consejería (SSCC, Delegaciones Provinciales, Museos, Bibliotecas, Archivos, Escuelas Infantiles, Centros Docentes Públicos no universitarios, etc.).

¿Es compatible con los principios de transparencia, igualdad de trato y seguridad jurídica que los pedidos de centros docentes públicos no universitarios de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha con autonomía de gestión económica en virtud del Decreto 77/2002, de 21 de mayo, vinculados al contrato principal, incluidos en el valor estimado del contrato como oportunidad de negocio, pero no en el precio base de licitación, al encontrarse estos fuera del sistema financiero-contable de la JCCM y, dado que estos centros tienen derecho a realizar pedidos bajo las condiciones del contrato, aunque no están obligados a hacerlo y pueden optar por otras alternativas? En este contexto, ¿podría esta estructura generar incertidumbre para los licitadores o problemas de ejecución contractual, especialmente en lo referente a la previsión de ingresos y la gestión operativa por parte del adjudicatario?.

Aspectos a considerar en el análisis:

- Transparencia:

En los pliegos se detalla de forma precisa que los pedidos de los centros educativos forman parte del valor estimado del contrato, aclarando su carácter opcional y las condiciones en las que estos pueden realizar pedidos.

Igualdad de trato:



Todos los licitadores tendrán acceso a la misma información sobre la posibilidad de pedidos por parte de los centros educativos, su volumen estimado y las condiciones en que estos pueden producirse, evitando ventajas indebidas para quienes puedan tener información previa o experiencia con estos centros.

-Seguridad jurídica:

Aunque los pedidos sean opcionales y, en principio se pueda suponer que las condiciones del contrato deberían ser mejores que pedidos puntuales al beneficiarse de las economías de escala, aquí puede estar la duda a aclarar y esclarecer si su inclusión en el valor estimado puede generar expectativas sobre ingresos potenciales y si no se gestionan adecuadamente, esto podría derivar en conflictos con el adjudicatario, quien podría asumir un nivel de actividad no garantizado.

Asimismo, queda claro en los pliegos cómo se gestionarán estos pedidos opcionales y qué obligaciones tendrá el adjudicatario en caso de que los centros decidan realizar pedidos bajo el contrato.

-Libre competencia:

La inclusión de los pedidos como una oportunidad de negocio, y como una obligación contractual, aparece en los pliegos suficientemente explicada para evitar distorsiones en la participación de los licitadores, quienes podrían interpretar erróneamente el alcance real del contrato.

-Impacto práctico:

Aunque los pedidos sean opcionales para los centros educativos, la previsión de un volumen estimado puede influir en las condiciones económicas ofertadas por los licitadores. Creemos que se garantiza esta información de forma realista y se refleja de forma precisa en los pliegos.

En el expediente al que nos estamos refiriendo el presupuesto base de licitación es de 321.848,02 € (IVA incluido) y el valor estimado es de 12.321.463,00 €.



El objeto de la consulta es evaluar si la estructura planteada respeta los principios de la contratación pública y si la forma en que se gestionan los pedidos opcionales minimiza posibles riesgos jurídicos, económicos y operativos.

Por otro lado, en cuanto al valor estimado se nos plantea la siguiente duda: El artículo 58.4 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (en adelante, TRLHCLM), establece que “Los órganos de la Administración regional y de sus organismos autónomos y entidades públicas requerirán autorización del Consejo de Gobierno, previamente a la adopción de actos o negocios jurídicos que conlleven la aprobación del gasto, en los siguientes casos: [...] b) La celebración de contratos cuyo valor estimado sea superior a 5.000.000,00 euros”. El último párrafo de este apartado señala que “Las leyes de presupuestos podrán modificar estas cuantías o añadir otros supuestos en los que sea necesaria la autorización del Consejo de Gobierno”. En ese sentido, el artículo 21.1 de la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025 dispone que “De conformidad con el artículo 58.4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, requerirán la autorización previa del Consejo de Gobierno los actos o negocios jurídicos de los órganos integrantes de la Administración regional, sus organismos autónomos y entidades públicas que conlleven la aprobación de un gasto superior a 750.000,00 euros, con las siguientes excepciones [...]”.

En el caso de que este expediente se llevase a cabo, teniendo en cuenta que el presupuesto base de licitación es 321.848,02 € (IVA incluido) y el valor estimado 12.321.463,00 € ¿tendría que ser autorizada la aprobación del expediente por el Consejo de Gobierno, por ser su valor estimado superior a 5.000.000 euros en virtud del artículo 58.4 del TRLHCLM, o aplicaría el límite de 750.000 euros para el presupuesto base de licitación establecido en el artículo 21.1 de la Ley de Presupuestos para 2025?”

Con fecha 29/01/2025 se solicitó, por parte de este servicio, aclaración en los siguientes términos: “En respuesta a la consulta planteada el pasado 27 de enero de 2024, con número de referencia 007/2024, y a fin de dar una respuesta más adecuada a la misma, se solicita la



remisión de la memoria económica y los pliegos rectores del contrato, así como cualquier otra documentación que pueda resultar de interés para la resolución de aquélla”.

Con fecha 30/01/2025 el consultante respondió a la aclaración adjuntando memoria económica, informe justificativo de necesidad y Anexos del PCAP.

RESPUESTA

En respuesta a la consulta planteada, hay que empezar analizando lo dispuesto por 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 (LCSP, en adelante) en lo relativo al presupuesto base de licitación y al valor estimado. Así, el artículo 100 de la LCSP dispone:

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. (...)”.

Por su parte, el artículo 101 de la LCSP, relativo al valor estimado, señala:

“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones.



(...).

2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta:

- a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.
- b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.
- c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

(...).

4. La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

6. Cuando un órgano de contratación esté compuesto por unidades funcionales separadas, se tendrá en cuenta el valor total estimado para todas las unidades funcionales individuales.

No obstante lo anterior, cuando una unidad funcional separada sea responsable de manera autónoma respecto de su contratación o de determinadas categorías de ella, los valores pueden estimarse al nivel de la unidad de que se trate.



En todo caso, se entenderá que se da la circunstancia aludida en el párrafo anterior cuando dicha unidad funcional separada cuente con financiación específica y con competencias respecto a la adjudicación del contrato.

7. La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

(...)”.

De esta forma, mientras que el presupuesto base de licitación supone el límite máximo de gasto que puede comprometer el órgano de contratación, el valor estimado determina el importe máximo total (sin incluir IVA) que podrá alcanzar el contrato, suponiendo una aproximación a todos los gastos que puedan derivar del mismo.

Además, tanto el presupuesto base de licitación como el valor estimado, sirven como parámetro para determinar diferentes situaciones que influyen en los contratos. Así, el primero determina el importe de la garantía provisional (o la garantía definitiva cuando el contrato se formule en función de precios unitarios), la posible imposición de penalidad por no formalizar el contrato en plazo, o la necesidad de informe de supervisión de proyectos en ciertos contratos de obras; por su parte, el valor estimado sirve para comprobar si un contrato está sujeto o no a regulación armonizada, concretar la acreditación de la solvencia correspondiente o, en su caso la clasificación, determinar el procedimiento de licitación utilizado, o fijar los umbrales para poder interponer recurso especial en materia de contratación.

Sobre el cálculo del valor estimado, es interesante traer a colación lo dispuesto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Baleares, en su Informe 1/2024, de 27 de junio (el resaltado es nuestro): *El **cálculo** del valor estimado tiene que hacerse de la manera **más precisa posible**, ya que es la **previsión del impacto económico máximo** a que puede ascender el contrato y tiene una importancia sustancial, pues determina las reglas de publicidad, de procedimiento, de solvencia o clasificación exigibles o el régimen de recursos que se pueden interponer.* Por su parte, para los operadores económicos implica una estimación del volumen



de facturación que pueden llegar a obtener si resultaran adjudicatarios del correspondiente contrato.

En cuanto al cálculo del presupuesto base de licitación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPA), en su Acuerdo 12/2015, de 20 de enero de 2015, analizando el impacto de una posible mejora en relación con el valor estimado, señaló que (el resaltado en **negrita** es nuestro):

*“(...). Tiene declarado este Tribunal, en anteriores Acuerdos (entre otros, Acuerdos 45/2014, 51/2014 y 6/2015), que en la preparación del contrato **la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental** y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el artículo 87.1 TRLCSP. Esto significa que **la estimación del importe debe ser adecuado para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas**. Por ello, una mejora de gran impacto económico — como sucede con la que es objeto de análisis, tal y como se admite por el Informe del Hospital al recurso— que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato es, por este motivo, ilegal. Y es que, aun en circunstancias de restricciones presupuestarias, la búsqueda de la mayor eficiencia no puede justificar la alteración de la naturaleza y valor de la prestación demandada”.*

En términos parecidos, y con ocasión de una cuestión prejudicial planteada en relación con el artículo 33 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública (que se refiere a los Acuerdos Marco), la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en su Sentencia de 17 de junio de 2021 (asunto C-23/20), entre otras cuestiones, afirmó (el resaltado es nuestro):

*“(...) Pues bien, tanto los principios de igualdad de trato y no discriminación como el principio de transparencia que de ellos se deriva implican que **todas las condiciones y la regulación del procedimiento de adjudicación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones, con el fin de que, en primer lugar, todos los licitadores razonablemente informados y***



normalmente diligentes puedan comprender su alcance exacto e interpretarlos de la misma forma y, en segundo lugar, el poder adjudicador pueda comprobar efectivamente que las ofertas de los licitadores responden a los criterios aplicables al contrato de que se trate.

(...).

*A este respecto, la indicación por parte del poder adjudicador de la cantidad o el valor estimados y de una cantidad o un valor máximos de los productos que deben suministrarse en virtud de un acuerdo marco reviste una **importancia considerable para un licitador, ya que este podrá apreciar, sobre la base de esta estimación, su capacidad para cumplir las obligaciones derivadas de dicho acuerdo marco**".*

En el supuesto que nos ocupa, el hecho de incluir en el valor estimado del contrato posibles pedidos para centros docentes públicos no universitarios, con autonomía de gestión económica, pero sin obligación de realizarlos, pudiendo optar por otras alternativas fuera del contrato, podría suponer una vulneración de los principios de transparencia y seguridad jurídica, en el sentido de que se podría generar una incertidumbre para las licitadoras a la hora de presentar sus proposiciones y la capacidad para hacer frente a ellas, así como a la hora de diseñar una planificación o estrategia en relación con el propio contrato y sus diferentes negocios.

Además, analizando el impacto práctico detallado en la consulta, nos encontramos con un presupuesto base de licitación de 321.848,02€, mientras que el valor estimado asciende a 12.321.463€. Incluso; si no tenemos en cuenta las posibles modificaciones, prórrogas y el incremento máximo del 10% de unidades a suministrar, estaríamos ante un valor estimado de 2.405.774,78 € (sin IVA). Como se puede observar, es una diferencia significativa considerando que los pedidos de dichos centros pueden darse o no, por lo que nos podríamos encontrar con un precio final del contrato muy dispar, que afectaría de manera considerable a la mencionada incertidumbre de las licitadoras.

Asimismo, aunque los pliegos indiquen que los pedidos pueden o no tramitarse, no implica que el valor estimado, por el hecho de contener la previsión económica, se haya fijado de la forma más precisa posible, pues éste debe estar referido a lo que es previsible que se vaya a gastar, no a una mera posibilidad de gasto. Por ello, dejar a la posible elección de unos órganos con



autonomía económica propia (pues, recordemos, el pliego no les obliga), la realización de los pedidos a quienes resulten adjudicatarias del contrato, desvirtuaría la previsión económica que el valor estimado debe comprender.

Y es que, como señalábamos anteriormente, el valor estimado es un parámetro que afecta al régimen jurídico del contrato y, dentro de él, entre otras cuestiones, a la solvencia; así, un incremento excesivo podría limitar la concurrencia (en especial de las pequeñas y medianas empresas), al exigir la acreditación de una solvencia económica y financiera desproporcionada con el importe del contrato que finalmente se pueda realizar.

En definitiva, y en opinión de este servicio, incluir en el contrato a los centros mencionados con una vinculación optativa, podría suponer, por un lado, una notable incertidumbre para las licitadoras, que no conocerían realmente la magnitud del desarrollo del contrato al que pretendan licitar; y, por otro, una limitación de la concurrencia en la licitación, al exigir unos requisitos de solvencia más elevados, teniendo como referencia un valor estimado que podría quedar lejos del importe real del contrato que finalmente se ejecutaría. Como señala el mencionado Acuerdo del TACPA, la estimación del importe debe ser adecuada para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas.

En cuanto a la segunda de las cuestiones planteadas, relativa a qué importe debemos tomar como referencia para estar obligados a solicitar autorización al Consejo de Gobierno, hemos de indicar que, tal y como señala el consultante, el artículo 58.4 del Decreto Legislativo 1/2002, de 19 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha (TRLHCLM), establece que (el resaltado es nuestro):

“4. Los órganos de la Administración regional y de sus organismos autónomos y entidades públicas requerirán autorización del Consejo de Gobierno, previamente a la adopción de actos o negocios jurídicos que conlleven la aprobación del gasto, en los siguientes casos:



a) Convocatorias de subvenciones y otras ayudas económicas cuyo importe global sea superior a 5.000.000,00 euros.

b) La celebración de contratos cuyo valor estimado sea superior a 5.000.000,00 euros.

c) Los convenios, encargos, encomiendas o instrumentos similares a suscribir entre las entidades pertenecientes al sector público cuando el gasto sea superior a 5.000.000,00 euros, así como las modificaciones, liquidaciones y resoluciones de los mismos.

Las leyes de presupuestos podrán modificar estas cuantías o añadir otros supuestos en los que sea necesaria la autorización del Consejo de Gobierno”.

Por su parte, y por remisión del citado precepto, la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para 2025, dispone en el apartado primero del artículo 21 (el resaltado es nuestro):

*“1. De conformidad con el artículo 58.4 del texto refundido de la Ley de Hacienda de Castilla-La Mancha, requerirán la autorización previa del Consejo de Gobierno los actos o negocios jurídicos de los órganos integrantes de la Administración regional, sus organismos autónomos y entidades públicas que conlleven la **aprobación de un gasto superior a 750.000,00 euros**, con las siguientes excepciones:*

(...)”.

Del mismo modo, el artículo 22 de la propia Ley de Presupuestos, relativo a expedientes con repercusión presupuestaria para ejercicios futuros dispone que: *“En materia de contratación del sector público, requerirán igualmente el citado informe aquellos contratos con repercusión presupuestaria para ejercicios futuros cuyo presupuesto base de licitación o, en su defecto, valor estimado sea superior a 5.000.000,00 de euros”.*

De esta forma, mientras que, para requerir autorización del Consejo de Gobierno, el TRLHCLM establece una cuantía superior a 5.000.000 de euros, con referencia al valor estimado del contrato, la ley de presupuestos para el año 2025 en la JCCM, referencia la aprobación de un gasto superior a 750.000€; por tanto, y en opinión de este servicio, habrá de tener en cuenta las



dos cuantías señaladas, ya que el TRLHCLM dispone que las leyes de presupuestos podrán modificar las cuantías **o añadir otros supuestos**.

Por todo ello, si el contrato que se pretende celebrar tiene un presupuesto base de licitación de 321.848,02 € y un valor estimado de 12.321.463,00 €, será necesaria la autorización del Consejo de Gobierno, al superar esta última cifra, la cuantía establecida en el artículo 58.4 del TRLHCLM.

En base a lo anteriormente expuesto, podemos extraer las siguientes **conclusiones**:

- El órgano de contratación, a la hora de establecer el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, deberá realizar una estimación lo más precisa posible, debido a la importancia sustancial que tiene la previsión económica del contrato en la licitación, tanto para la determinación de su régimen jurídico, como para la previsión de negocio de los operadores económicos.
- En opinión de este servicio, incluir en el valor estimado pedidos optativos para los centros docentes no universitarios con autonomía económica propia, desvirtuaría la previsión económica que el valor estimado debe comprender, afectando a los principios de transparencia y seguridad jurídica, y generando a las licitadoras una incertidumbre sobre el importe que podría alcanzar el contrato.
- Además, el incremento significativo del valor estimado con respecto al presupuesto base de licitación podría limitar la concurrencia (especialmente a las pymes), al requerir unas condiciones de capacidad y solvencia superiores.
- A la hora de requerir autorización del Consejo de Gobierno, deberá tenerse en cuenta tanto lo establecido en el TRLHCLM, como en la Ley de Presupuestos de la JCCM del año correspondiente (por remisión de aquélla). Por tanto, si el valor estimado del contrato que se pretenda celebrar supera la cuantía de 5.000.000 €, deberá solicitarse la mencionada autorización al Consejo de Gobierno.



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; por ello, hemos incorporado una breve encuesta anónima de cuatro preguntas a la que pueden acceder haciendo clic en cualquiera de las caritas que aparecen a continuación. Estaríamos encantados de recibir su opinión para poder seguir mejorando. ¡Muchas gracias por su colaboración!

**EL SERVICIO DE ASESORAMIENTO Y NORMALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE
CONTRATACIÓN**