



Revista de Derecho Público

Apdo.:2430-2050, San José, Costa Rica

revista@cdp.co.cr
<https://repositorioderechopublico>

Julio/Diciembre
2021

No. 14

I. Estudios

- p11** Ibler, M.
El control judicial sobre decisiones administrativas discrecionales
y decisiones administrativas de planificación en Alemania
- p25** González-Varas, S. / Milano, A.
Estudio comparado sobre los pliegos de condiciones
- p68** Orozco Solano, V.
Tutela multinivel y control de convencionalidad:
una mirada desde el contexto costarricense
- p83** Meza Villalobos, J. A.
Servicios públicos y participación ciudadana.
Claves para una regulación democrática en Costa Rica

Estudio comparado sobre los pliegos de condiciones¹

Por
Santiago GONZÁLEZ-VARAS²
Aldo MILANO³

Sumario: i.- El modelo español. 1.- Regulación legal 2.- Comentario ii.- El modelo costarricense. 1.- Regulación legal 2.- Comentario

Resumen: Mediante un análisis de derecho comparado, es este artículo se examina la regulación legal del pliego de condiciones en la contratación administrativa, abordando tanto el caso del derecho español, como el del costarricense. Se realiza, además, con apoyo en la jurisprudencia y precedentes administrativos de cada país, comentarios a dicho régimen legal. El análisis contempla las más recientes regulaciones, particularmente en el caso costarricense cuya ley de contratación administrativa entrará a regir en diciembre de 2022.

Abstract: Through an analysis of comparative law, this article examines the legal regulation of the specifications in administrative contracting, addressing both the case of spanish and costa rican law. In addition, with the support of the jurisprudence and administrative precedents of each country, comments on this legal regime are made. The analysis contemplates the most recent regulations, particularly in the costa rican case whose administrative contracting law will come into force next december.

Palabras clave: Contratación pública. Contrato público. Contratación pública electrónica. Contratación pública ecológica. Derecho comparado. Derecho administrativo.

Key words: Public procurement. Public contract. E-procurement. Green public procurement. Comparative law. Administrative law.

I.- EL MODELO ESPAÑOL

1.- Regulación legal

El artículo 121 de la vigente Ley española de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP 2017) aborda los «pliegos de cláusulas administrativas generales» que

1 La autoría del apartado I corresponde al Prof. Dr. Santiago González-Varas Ibáñez, mientras que la del apartado II al Dr. Aldo Milano S.

2 Catedrático de Derecho administrativo, Universidad de Alicante, España.

3 Director de la Revista.

se aprueban por el Consejo de Ministros a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Hacienda y Función Pública, y previo dictamen del Consejo de Estado, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación. Lo mismo pueden hacer las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local.

En el artículo 122 se regulan los pliegos de cláusulas administrativas particulares. Estos incluyen los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esa Ley y sus normas de desarrollo.

Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos.

La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.

La Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado deberá informar con carácter previo todos los pliegos de cláusulas administrativas particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a los correspondientes pliegos generales.

En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás Administraciones Públicas integrantes del sector público estatal, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirán el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe.

2.- Comentario

En un plano jurídico, esta materia de los pliegos puede explicarse primeramente aludiendo a los pliegos como ley del contrato. Esta idea es expresada, por todas, por la STS de 4 de julio de 2003:

«El Pliego de Condiciones se erige en ley del contrato y siguiendo reiterados criterios jurisprudenciales de esta Sala (sentencias de 4 de abril de 1961, 31 de marzo de 1975, 20 de enero de 1977, entre otras), tal facultad incorporada al Pliego, pasa a ser ley del contrato, que admite incluso la posibilidad de declarar desierto el concurso, aun cuando acudiesen licitadores aptos, lo que determina un criterio legal ya consagrado en los artículos 36 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 y en el

Reglamento General de Contratación del Estado de 1975)»). Puede verse también la RTARCYL 57/2017, de 25 de agosto⁴.

En consecuencia, «la decisión administrativa, en casos como el presente de adjudicación de un concurso, que exige tomar en cuenta criterios técnicos o de conveniencia (económica, social, organizativa), será ajustada a Derecho siempre que no se aparte de las bases o pliego de cláusulas, no aparezca como arbitraria o, en fin, realice una aplicación inadecuada del concepto de mayor ventaja que incorpora la norma jurídica» (STS de 19 de julio de 2000; también STS de 5 de mayo de 2004).

De este modo, la STSJ de Madrid de 10 de octubre de 2005 anula la adjudicación por seguirse un criterio no previsto en el pliego, valorando en exceso la experiencia profesional de la adjudicataria en base a un criterio no preestablecido (igualmente, sentencias del TS de 20 de mayo de 1988 y de 31 de octubre de 2005; de 13 de junio de 2000; de 18 de mayo de 2004). Lo normal es que se confirme la legalidad de las decisiones de adjudicación por adjudicar el contrato a quien mejor cumple con las prescripciones del Pliego (STS de 23 de junio de 2004; de 9 de junio de 2004).

La STS 269/2018, de 20 de febrero de 2018, confirma la anulación de la adjudicación a petición del otro licitador, la Sociedad General de Aguas de Barcelona (SGAB), cuya oferta se atuvo estrictamente al pliego de condiciones técnicas según la interpretación dada en fase de aclaraciones por la Administración, mientras que la de Acciona se apartó de lo aclarado sobre el calendario de obras, y ello le permitió ofertar un mejor precio. Diríamos que este es un caso típico de contenciosos en la materia.

Según la STS de 12 de abril de 2000 (rec. 1984/1992) eludir el cumplimiento del pliego «supone una infracción de los principios de seguridad jurídica y de igualdad, pues se crea, por un lado, una incertidumbre entre los interesados sobre cuáles son las consecuencias que hay que atribuir al incumplimiento de las bases y, por otro, se produce

4 Sobre el carácter vinculante de los pliegos puede verse también la RTARC de Andalucía 247/2017, de 1 de noviembre: «cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (STGUE de 28 de junio de 2016, asunto T-652/14) del Tribunal General de la Unión Europea, apartado 78, con cita de las STJUE de 20 de marzo de 2013, Nexans, asunto T-415/10, apartado 80)».

En cambio, según la STSJ Castilla y León de fecha 2 de junio de 2017, rec. 33/2017 la vinculación de las partes a las cláusulas del Pliego, como Ley del contrato, ha de entenderse siempre que las mismas sean conformes a derecho, pudiéndose apreciar la nulidad por los Tribunales incluso con ocasión de la impugnación de la ejecución.

Téngase en cuenta la tendencia legislativa a circunscribir las funciones de los interventores de administración local a sus funciones naturales, el control interno, que da un nuevo paso en una de las principales materias, la contratación, suprimiéndose el informe del interventor al pliego de condiciones, a diferencia del informe del secretario, que se mantiene (A. MUÑOZ JUNCOSA, «La supresión del informe del interventor a los pliegos de condiciones», *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 4, abril 2018, p. 66).

un privilegio en favor del incumplidor frente al resto de los participantes que han sido escrupulosos en respetar los mandatos del pliego».

En todo caso los pliegos han de ser claros y se anulan en caso contrario, es decir, si contienen regulaciones inciertas. Según la resolución del TACRC 1358/2021 “es necesario que en los pliegos se haga constar de forma clara las obligaciones que deberá asumir el adjudicatario, por lo que la falta de indicación de los supuestos y las condiciones en que se podrá exigir la divulgación, así como de los gastos máximos –a diferencia de lo concerniente a la asistencia técnica en el control de la ejecución de la obra– que los mismos podrán suponer, debe determinar la anulación de esta cláusula”⁵.

El problema más común es cuando se suscitan cuestiones interpretativas, o si, aun cuando el pliego prevé una determinada regulación, se puede llegar a admitir una oferta o si por contrapartida se impone una interpretación estricta o literal del pliego (resolución 1250/2021 del TACRC a favor de la interpretación literal del pliego ya que de lo contrario se daría una posición de ventaja al licitador que no siguió estrictamente las determinaciones del pliego, respecto de un tema no obstante aparentemente no esencial: el color de las muestras exigidas en el pliego para la licitación).

Las aclaraciones de los pliegos también tienen carácter vinculante (resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público 266/2021 y STS de 20 de febrero de 2018 rec.2725/2015).

5 En la resolución 1508/2021 del TACRC se estima un recurso especial contra los pliegos de la licitación de un contrato de servicio basado en que establece como criterio de adjudicación la valoración subjetiva de los perfiles personales de los trabajadores que van a encargarse de los servicios, a través del estudio y análisis de sus currículums y titulaciones y, eventualmente, de una entrevista personal: “los términos en los que se regula este criterio de adjudicación evaluable mediante juicios de valor adolecen de excesiva imprecisión, ya que aun cuando se mencionan como aspectos a valorar “las capacidades, conocimientos, trayectoria, formación y la preparación del personal que prestará el servicio” (si bien solamente se alude a ellos como factores a tener en cuenta en el caso de realización de las entrevistas facultativas para el órgano de contratación, cuando deberían ser ponderados incluso si aquéllas no se llevaran a cabo), no hay ninguna especificación que permita conocer ni los aspectos de cada uno de esos factores que serán objeto de valoración (por ejemplo, las capacidades o conocimientos concretos, o las titulaciones o la formación que se considerarán más adecuadas para la prestación del servicio), ni el porcentaje que cada uno de ellos supondrá en la atribución del total de 12,5 puntos atribuido al criterio”. (...) “El criterio de adjudicación regulado en la cláusula 9.7 del PCAP, tal y como se halla configurado, atribuye al órgano de contratación unas facultades que exceden del ámbito razonable de ejercicio de su indiscutible discrecionalidad técnica, y no cumple las exigencias establecidas en el art. 145.5.b) y c) del LCSP, con arreglo a las cuales los criterios de adjudicación deberán formularse de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada y garantizando que las ofertas puedan ser evaluadas en condiciones de competencia efectiva”. El criterio de adjudicación “no presenta la concreción suficiente como para que los licitadores puedan presentar sus ofertas conociendo a priori las pautas que va a seguir el órgano de contratación para su valoración (...)”.

A veces no obstante no está del todo claro aquello que se puede regular en un pliego⁶.

Así, para la resolución nº61/2021 del TARC de CyL es posible que un pliego, en lugar de opcional, prevea la visita a las instalaciones como requisito para la admisibilidad de la oferta. Por ello, desestima el recurso especial por considerar que, además de que la posibilidad de visita a las instalaciones está prevista en la LCSP, todos los operadores potencialmente interesados en concurrir han tenido oportunidad de realizar la visita.

Un pliego no puede inmiscuirse en la selección del personal que ejecutará el contrato sin poder imponer al contratista la obligación de atender a sus directrices sobre la selección de personal (resolución del TACRC 1044/2021).

Se plantea también si un pliego puede repercutir al contratista obligaciones económicas de otros contratos, es decir, costes extraños a su prestación, lo que puede romper el equilibrio de las prestaciones (resolución del TACRC 1358/2021). Por su parte, el acuerdo 98/2021 del TACPA de Aragón estima un recurso especial contra los pliegos de una licitación por incluir la obligación para el contratista de asumir el pago a otro proveedor de la Administración, de la actualización y mantenimiento del sistema informático de laboratorio que actualmente dispone el Hospital. Un apoyo importante es la ruptura “del equilibrio de las prestaciones que debe prevalecer en toda contratación pública, así como a la necesidad de determinación del precio cierto que se abonará al

6 Ejemplos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa: Informe 56/10, de 28 de octubre de 2011. «Consulta sobre si en el pliego cláusulas administrativas particulares es posible regular cuestiones referidas a la relación contractual entre el contratista y el subcontratista y cuestiones de régimen transitorio referidas a la morosidad en las operaciones comerciales propias de la relación entre el contratista y sus proveedores»; Informe 4/11, de 28 de octubre de 2011. «Consulta sobre baremar las ofertas económicas en un pliego de cláusulas administrativas particulares valorando con mayor puntuación, en cuanto al precio, a ofertas que no se corresponden con la más baja»; Informe 54/10, de 15 de diciembre de 2011. «Posibilidad de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares una limitación referida a la propuesta económica, del 10 por ciento, de manera que no se tengan en cuenta y se excluyan aquellas ofertas cuya baja supere dicho porcentaje. Efectos derivados de que se conozca el contenido de las ofertas antes del momento determinado para la apertura de las proposiciones. Consecuencia de la falta de información respecto del momento de apertura de las proposiciones»; Informe 57/10, de 15 de diciembre de 2011. «Posibilidad de incluir en los pliegos para la adjudicación de contratos de obra una opción de derecho de tanteo a favor de una empresa que tiene la condición de accionista de una sociedad mixta municipal y que es a su vez una empresa constructora».

Por otro lado, «no supone una restricción indebida de la competencia exigir una antigüedad máxima de los elementos materiales para ejecutar un contrato, cuando lo que busca son unas características técnicas mínimas que permitan unas prestaciones de mejor calidad y menor riesgo (modernidad tecnológica y confort)», debiendo tenerse en cuenta esta exigencia al calcular el valor estimado del contrato; en el caso planteado, helicópteros de menos de 6 años para el transporte sanitario y de emergencias (ATACP Aragón 100/2017, de 8 septiembre de 2017).

La Resolución del Tribunal de Recursos de Andalucía 351/2019 estima el recurso contra un pliego, en concreto la prevalencia de un determinado tipo de empresas, las del tercer sector o de economía social, ya que este hecho no incide necesariamente en aquellas tareas o actividades que deben desplegarse para la ejecución de la prestación, de tal suerte que no redundaría en un beneficio para la prestación que se contrata (véase también Informe JCCP del Estado 45/2002).

contratista en función de la prestación realmente ejecutada, ex artículo 102.1 de la LCSP, junto con la doctrina esgrimida por la actora basada entre otros en los dictámenes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 18/1997, de 14 de julio y 56/04, de 12 de noviembre, que este Tribunal administrativo comparte, considera que la cláusula 7 del PPT resulta manifiestamente ilegal, pues su redacción, excede lo que propiamente determina el vínculo contractual –que delimita las obligaciones y derechos entre el órgano de contratación y el contratista- al añadir la obligación a este último de asumir el pago de la actualización y mantenimiento que otro proveedor prestará al órgano de contratación, cuestión que es ajena al contrato que nos ocupa y que debe ventilarse por los cauces propios que regulan la contratación pública”.

El Informe de la JCCPE emitido en el expediente 49/2021 afirma que “la introducción en los pliegos de contratos de obras de cláusulas por las que se introducen criterios de adjudicación que puntúan la asunción por el futuro contratista de los costes derivados de los excesos de mediciones y de las posibles modificaciones del proyecto aprobado por la Administración que sean necesarias para el buen funcionamiento de la obra sin variar el precio hasta un determinado porcentaje son contrarias a lo dispuesto en la LCSP”.

Sobre si se puede limitar la extensión de las ofertas, en caso de preverse así, debe hacerse con la precisión suficiente, anulándose la exclusión del licitador por este motivo (de sobrepasarse la extensión de 15 “hojas” en formato A4) en caso contrario (resolución del OARC 113/2021; sin embargo, en la resolución del mismo órgano 97/2021 se confirma una exclusión por este motivo).

Para la STS de 14 de noviembre de 2018 (RJ 2018, 5365) (rec. 4753/2017), basándose en la libertad de pactos, afirma, en materia de tipos de interés de demora en el ámbito de la contratación pública, que el legislador no excluye la posibilidad de prever en los pliegos la aplicación de un tipo de interés distinto al previsto con carácter general, además de que los pliegos de cláusulas particulares pueden incluir los pactos y condiciones que estimen las partes. Entiende el Tribunal que la Administración estaba facultada para formular los pliegos con un tipo de interés pactado distinto del previsto en forma subsidiaria en el artículo 7.2 de la Ley 3/2004, el contrato se formalizó y ejecutó cuando existía libertad de pactos en la legislación de contratos y como tal debe ser cumplido (formula Voto Particular discrepante con el fallo el Excmo. Sr. D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva).

Para la STJUE de 17 de noviembre de 2015, asunto C-115/14, un pliego puede obligar a licitadores y a sus subcontratistas a comprometerse, mediante una declaración escrita presentada junto con la oferta de un contrato público, a pagar un salario mínimo determinado al personal que llevará a cabo las prestaciones. La justicia europea responde así a la cuestión elevada por el Tribunal Superior del Land de Coblenza (Alemania), después de que la empresa RegioPost presentase un recurso tras ser excluida de un procedimiento de contratación pública relativo a servicios postales, puesto que no había declarado su compromiso a pagar un salario mínimo, como exigían las disposiciones del anuncio de licitación. El pliego de condiciones hacía referencia a una ley del Land de Renania-Palatinado, según el cual los contratos públicos solo pueden ser adjudicados

a empresas que se comprometan en su oferta a pagar un mínimo de 8,70 euros brutos por hora⁷.

La resolución 632/2018 del TARC, de 29 de junio declara la nulidad de unos pliegos por no desglosar los costes del contrato, tal como se explica al comentar el artículo 100.2 de la LCSP *supra*.

Se ha considerado posible la inclusión en los pliegos de cláusulas relativas a los paraísos fiscales en los contratos del sector público (IJCCA Cataluña 7/2018, de 16 de noviembre)⁸.

Téngase en cuenta el documento “Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la JCCP del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes en los pliegos rectores

7 En su sentencia, el TJUE dictamina que la obligación que se cuestiona está admitida en principio por la directiva procedimientos de contratación pública, puesto que se refiere a la ejecución de un contrato y tiene por objetivo consideraciones de tipo social. Además, destaca que es transparente y no discriminatoria. Por otro lado, afirma que es compatible con la directiva sobre desplazamiento de trabajadores, en la medida en que procede de una disposición legal que prevé una cuantía de salario mínimo, por lo que este «forma parte del nivel de protección que debe garantizarse a los trabajadores desplazados por empresas establecidas en otros Estados miembro para ejecutar el contrato público». Además, el Tribunal de Justicia considera que la directiva sobre procedimientos de contratación pública no se opone a una normativa que permita excluir de dichos procedimientos públicos a los licitadores y a subcontratistas que se nieguen a comprometerse a pagar un salario mínimo. «En efecto, del mismo modo, que no se opone a la exigencia de un compromiso escrito de observancia del salario mínimo, la directiva también permite excluir de la participación de un procedimiento de contratación pública a un licitador que se niegue a adoptar este compromiso».

En este contexto, según la RTACRC de 17 de noviembre de 2017, resulta improcedente la inclusión en el pliego de la obligación de las empresas suministradoras de energía de comunicar a los servicios sociales su intención de proceder al corte del suministro de sus clientes. Además de incurrirse en una desviación de poder al inmiscuirse en las relaciones de la adjudicataria con los clientes, cuestión ajena a los fines propios del contrato público, impone una obligación que, aun loable, no guarda relación con el objeto del contrato porque más allá del suministro de energía eléctrica al Ayuntamiento y a determinados organismos de él dependientes, alcanza la obligación que se impone a todas las relaciones que la empresa adjudicataria tenga con cualesquiera clientes en la ciudad de Valencia, trascendiendo la relación contractual entre ambas para afectar a la política general de la empresa.

8 De acuerdo con el marco jurídico vigente, fijado tanto por la Ley de contratos del sector público, como por la Ley catalana 5/2017, del 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público, se considera jurídicamente viable establecer en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como condición de ejecución y, por lo tanto, siempre circunscrita a la ejecución de un determinado contrato, la obligación de las empresas contratistas –y, en su caso, de las subcontratistas– de aportar una declaración responsable de cumplimiento de la legislación tributaria y de no realización de operaciones financieras contrarias a dicha normativa en países que sean considerados paraísos fiscales por la Unión Europea. A esta condición de ejecución se le puede atribuir el carácter de esencial, siempre que las obligaciones se hayan calificado como esenciales en el pliego y que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca.

de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia”.

Sobre la posibilidad de acotar las horas valorables para la adjudicación pueden verse las resoluciones 513/2021 del TACP de Madrid y 1546/2021 del TACRC, así como la 1518/2021 del TACRC.

El pliego no puede incurrir en una “duplicidad de valoración”. Esto se produce, por ejemplo, cuando los pliegos valoran mejoras que también son objeto de valoración de manera subjetiva en otros criterios de adjudicación (resolución 497/2021 del TACP de Madrid).

Mención aparte ocupan posibles huidas del vigor vinculante del pliego de condiciones. Es interesante la STS de 20 de noviembre de 1998 (donde se anula la adjudicación de la Administración porque la adjudicación no se ajusta estrictamente a las definiciones del pliego de condiciones, como elemento común de referencia de las ofertas de los distintos licitadores) porque nos informa del significado del pliego y de posibles desviaciones de la adjudicación respecto de los fines normativos legítimos:

–En primer lugar, la Administración no puede legítimamente invocar un «*ius variandi*» en su favor respecto de las medidas exigidas por la adjudicación. Incluso si su ejercicio estuviere justificado esto no puede servir para negar la realidad de las condiciones del pliego y su finalidad y eficacia jurídica como ley de la adjudicación, ya que lo correcto, en tal caso, es, dentro de los cauces legales, la modificación del pliego y la convocatoria de otra licitación. Dicho *ius variandi* se refiere a la fase de ejecución del contrato. No a la fase de selección del contratista, variando las condiciones iniciales del pliego a efectos de apoyar la decisión de selección del contratista: «una cosa es que las ofertas tengan la naturaleza de proyecto provisional, y que después de seleccionado el adjudicatario, y admitida su oferta, puedan introducirse ulteriores modificaciones por el Ayuntamiento antes de que se redacte un proyecto definitivo, y otra, que el proceso de selección el Ayuntamiento pueda no ajustarse estrictamente al pliego de condiciones, aceptando ofertas que no cumplen las exigencias del pliego, lo que supondría dispensar a aquellos un trato desigual».

–Además, «que el *ius variandi* respecto de las medidas del pliego pudiera tener su fundamento en el propio pliego, y que su ejercicio estuviere justificado (...) no es argumento válido para negar la realidad de este y su funcionalidad y eficacia jurídica como ley del *concurso*». «El juego de una voluntad tal no sería sino la utilización del concurso, no como auténtico método objetivo de selección, sino como pantalla encubridora de un voluntarismo selectivo que, sin perjuicio de su posible intención de un mejor servicio de interés general, no se acomodaría al sentido institucional del *concurso*».

–En suma, «las amplias facultades de la Administración para seleccionar al contratista y calificar la propuesta más ventajosa, no constituyen un medio para justificar huidas del vigor vinculante del pliego de condiciones».

Se entiende que, si el Pliego es ley del contrato, ha de regir la «no alterabilidad de los pliegos en fase de adjudicación»⁹. No procede la «introducción de nuevos criterios de adjudicación no contenidos en los pliegos particulares», lo cual no ha dudado en declararse improcedente por los Tribunales¹⁰: «no es que se trate de hacer perceptible, manifiesto o inteligible alguno de los criterios establecidos previamente en el Pliego de cláusulas, sino que se introduce *ex novo* un criterio que de ninguna manera venía contemplado en el aludido pliego y además se le confiere la valoración que se expresa»¹¹.

En este sentido, (siguiendo la RTACRC 787/2020, de 10 de julio) la rectificación de los pliegos solo es posible cuando se trata de corregir errores materiales, aritméticos o de hecho, debiendo en esos casos ampliarse el plazo de presentación de ofertas cuando se produzca una “modificación significativa”; mientras que cuando la modificación de los pliegos vaya más allá, será necesario retrotraer las actuaciones. Sin embargo, es también doctrina de este Tribunal que, en determinados supuestos y en aras del principio de economía procedimental, por excepción a lo anterior, es admisible una rectificación de los pliegos que vaya más allá del mero error material ampliando el plazo de presentación de ofertas, pero sin retroacción. La rectificación de errores no es el medio idóneo, apto y natural para eliminar un supuesto problema interpretativo de los pliegos, pues la sola apreciación del supuesto dilema en la interpretación y su intento de corrección ya supondría la aplicación de un juicio valorativo y una calificación jurídica que sobrepasarían el ámbito propio de la simple rectificación de un error (referencia que tomo del blog de J.M. Martínez Fernández, febrero 2021).

Los criterios han de ser *ex ante* (STS de 2 de octubre de 1990 [RJ 1990, 7828]) y objetivos (STS de 24 de septiembre de 2008 [RJ 2008, 4570]; STS de 15 de marzo de 2004 [RJ 2005, 3667]).

No es de recibo «introducir un elemento imprevisible para los demás participantes en el concurso y desequilibrador de las ofertas formuladas» según dice la STSJ de la Comunidad Valenciana de 3 de julio de 2006.

Conduce a la nulidad (según la STSJ de la Comunidad Valenciana de 7 de enero de 2005) la «ausencia de explicitación de los criterios de valoración que permitieron determinar la oferta del adjudicatario como la más ventajosa».

Ha de evitarse en mi opinión la posibilidad de los «pliegos en sombra» o pliegos que circulen informalmente para la adjudicación al margen del pliego formalmente declarado como tal. Se fijan (como requisitos que han de tener los criterios de adjudicación) los siguientes: –«predeterminación»; –«idoneidad», –publicidad (no pudiendo circular en la sombra cualquier criterio); «igualdad»; –«concurrencia real y en situación *ceteris paribus*»¹².

9 STS de 18 de mayo de 2004 (RJ 2004, 4720); STSJ de Castilla y León, Burgos, de 17 de enero de 2005; STS de 26 de diciembre de 2007.

10 STSJ Andalucía, Sevilla, de 20 de mayo de 2002 (JUR 2002, 269278).

11 Igualmente, STSJ de la Comunidad Valenciana de 28 de septiembre de 2002 (JUR 2002, 120006).

12 J. M. ALCOBA ARCE, «Contratación Administrativa – Criterios de adjudicación y Objetividad». Ponencia impartida en el I Curso de Gestión Económica Local. Federación Asturiana de Con-

Tal como establece la resolución del TARCJA de 16 de enero de 2020, la vaguedad y generalidad de los términos empleados (adecuación, organización, coordinación), vulnera el principio de igualdad de trato entre los licitadores y aumenta la libertad de decisión en la valoración más allá de lo razonable conforme a la conocida y reiterada doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica; se genera de esta forma inseguridad a los licitadores a la hora de presentar sus ofertas pudiendo cada uno interpretar de modo diferente los extremos a valorar y, de otro, permite que sea en el momento posterior de valoración de las proposiciones cuando se concreten por el órgano evaluador aspectos o elementos que necesariamente debían figurar en los pliegos¹³.

Interesa también la RTACRC 14/2020, de 9 de enero afirmando que no pueden constituir criterios de adjudicación aquellos que no permiten evaluar comparativamente las ofertas en términos de su rendimiento sobre el objeto del contrato, en cuanto no afectan a la calidad de su ejecución ni, por ello, a su valor económico. Con arreglo a la Directiva 2014/24, solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los basados en consideraciones sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades¹⁴.

No son de recibo criterios de adjudicación por los que se valora el uso de vehículos eléctricos e híbridos y no de otros vehículos con la misma clasificación energética (en los pliegos), vulnerándose pues el principio de igualdad (RTARCCYL 97/2019, de 4 de julio).

Tampoco es de recibo un criterio de adjudicación del pliego que establezca que la exigencia a la adjudicataria de que los órganos directivos han de integrarse mayoritariamente con mujeres ya que este requisito no incide para nada en el mayor rendimiento de la prestación objeto del contrato (RTACRC 1116/2019, de 7 de octubre).

Durante el transcurso del procedimiento de licitación, en ocasiones el órgano de contratación puede considerar necesario introducir matizaciones y rectificaciones al contenido de unos pliegos que ya han sido publicados¹⁵.

cejos. Oviedo, junio 2000; M. FUEYO BROS, *Función fiscalizadora y criterios objetivos de adjudicación*, Cuadernos de Gestión Pública local, 2003. A. MORALES PLAZA, *Comentarios al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Madrid, 2002.

13 En esta línea, la resolución 101/2021 del Tribunal de Contratos de Navarra acusa imprecisión y falta de objetividad a un pliego de un contrato de servicios para la contratación de asesoramiento urbanístico: se considera que es subjetivo el pliego cuando hace depender la adjudicación de la valoración del “análisis de las necesidades” que realicen los licitadores.

14 Para que un criterio de adjudicación sea admisible el criterio ha de reunir cuatro condiciones (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE): a) Deben estar vinculados al objeto del contrato. b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente. c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento. d) Deben publicarse previamente.

15 Sobre los criterios generales al respecto puede verse I. GALLEGO CÓRCOLES, «La introducción de rectificaciones, aclaraciones y modificaciones en los pliegos de contratación», *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 146, noviembre 2016.

La STJUE de 5 de abril de 2017 (Asunto C-298/15 Borta) afirma que los principios de igualdad de trato y de no discriminación y la obligación de transparencia que derivan, en particular, de los artículos 49 y 56 TFUE deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a que la entidad adjudicadora modifique, una vez publicado el anuncio de licitación, una cláusula del pliego de condiciones relativa a las condiciones y a la regulación de la acumulación de las capacidades profesionales, a condición de que, en primer término, las modificaciones realizadas no sean tan esenciales como para haber atraído a potenciales licitadores que, sin ellas, no podrían presentar ofertas; en segundo término, que dichas modificaciones sean objeto de una publicidad adecuada; y, en tercer término, que tengan lugar antes de la presentación de ofertas por los licitadores, que el plazo de presentación de esas ofertas se amplíe cuando las correspondientes modificaciones sean importantes, que la duración de esa ampliación dependa de la importancia de dichas modificaciones y que tal duración baste para permitir a los operadores económicos interesados adaptar sus ofertas en consecuencia, lo que corresponde verificar al tribunal remitente¹⁶.

Puede citarse también el IJCCA Canarias 1/2017 («imposibilidad de modificar los horarios de apertura de los chiringuitos de playa que figuran en los pliegos del contrato por suponer una modificación sustancial del mismo, tramitado como contrato administrativo especial»): se considera que la modificación planteada no es posible porque lleva consigo una variación sustancial de las características esenciales ya que el horario de apertura implica casi el doble del actual, lo que además supone una alteración entre la prestación contratada y el precio en este caso el canon a abonar a la administración. Por ello puede concluirse que los licitadores de conocer esta modificación hubiesen concurrido otros interesados o los participantes hubiesen presentado ofertas diferentes.

Otra consecuencia es que, siendo los pliegos ley del contrato, si un licitador consiente el pliego, aceptando el procedimiento mediante la propia participación aspirando a la adjudicación, luego, al no resultar adjudicatario, no puede impugnar la adjudicación porque el acto administrativo consentido –el pliego– es contrario al ordenamiento jurídico. Se ha argumentado que ello es contrario a la buena fe y contrario a la seguridad jurídica a cuya preservación tiende la firmeza de los actos para quien los consintió (STSJ de Galicia de 17 de noviembre de 2016, rec. 4274/2015)¹⁷:

16 Además, se establece que el artículo 54, apartado 6, de la Directiva 2004/17, en su versión modificada por el Reglamento n.º 1336/2013, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una cláusula de un pliego de condiciones, que, en caso de presentación de una oferta conjunta por varios licitadores, exige que la aportación de cada uno de ellos para cumplir los requisitos aplicables en materia de capacidades profesionales corresponda, proporcionalmente, a la parte de las obras que efectivamente llevará a cabo si se le adjudica el contrato en cuestión.

17 La STS 2112/2017 (rec. 2506/2015) declara que en el momento de la adjudicación ya no es posible examinar las cláusulas de los pliegos por haber quedado las mismas consentidas y firmes al no haber sido impugnadas en tiempo y forma.

«Si no se ha impugnado la convocatoria de un *concurso* ni sus bases, no cabe impugnar después el resultado de este cuando le es desfavorable».

En estos casos el límite es el excepcional de la nulidad de pleno derecho. Todo ello se expresa en la STS de 28 de septiembre de 2004 con apoyo en el principio de los actos propios:

«Cierto es que razones derivadas de la doctrina de los actos propios, del criterio de aceptación de las cláusulas cuando se verifica la presentación de proposiciones, y de razones de seguridad jurídica, impiden que, si no se ha impugnado la convocatoria de un concurso ni sus bases, se impugne después el resultado de este cuando le es desfavorable, según una reiterada doctrina jurisprudencial como la que se recoge tanto en el motivo del recurso, como en la sentencia recurrida, como, igualmente, en el voto particular de este, y todo ello a tenor de lo que resulta de los arts. 80, 87 y 89, 2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, mas sucede aquí que la sentencia recurrida aclara en su Fundamento de Derecho Tercero, apartado 3, que lo que se impugna son los criterios de adjudicación que permiten analizar y valorar las proposiciones que se presentan, así como que, por el contrario tanto las cláusulas administrativas generales como las particulares como los pliegos de prescripciones técnicas son de “obligado” cumplimiento y no son objeto, pues, de análisis ni de valoración, y que, según la propia sentencia, no cabe equiparar *criterios de adjudicación* (criterios en los que habrá de basarse la decisión y bajo los que habrán de analizarse las distintas proposiciones) con los pliegos de referencia, razón por la que concluye el razonamiento, “no nos hallamos ante el supuesto del art. 80 ya citado”, criterio este que también se recoge en el voto discrepante, en el que, después de aludir a la doctrina jurisprudencial reiterada y conocida de que los interesados no podrán impugnar los criterios o las bases fijadas en el pliego puesto que deberán hacerlo en el momento de hacerse pública la convocatoria del *concurso*, entiende que al fundarse el recurso en la violación por las cláusulas de los derechos fundamentales invocando la nulidad radical y absoluta de ciertas cláusulas, se impone su examen desde tal perspectiva exclusiva, con cita de la sentencia de esta Sala de 4 de noviembre de 1997 que recoge las consideraciones de la parte recurrente *pero entendiendo que quiebran en los supuestos en los que se invoquen vicios que comporten la nulidad radical o absoluta del acto, como resultaría de la violación de los derechos fundamentales que la parte invoca, y cierto es que en dicha sentencia se hace la salvedad de los supuestos de nulidad absoluta, lo que implica que sí es aceptable el examen, por esta vía, de tales criterios de adjudicación* sin que, por ello, quepa alegar con éxito la infracción de dichos preceptos, pudiendo, además, destacarse, que la *valoración de tales criterios* verificados en la instancia no puede revisarse en casación, cuando no se impugna expresamente, concretando los argumentos en contra, y en vista de la naturaleza extraordinaria y específica de tal clase de recurso, por lo que también ha de desestimarse el motivo, al no ser tal valoración absurda, ilógica ni arbitraria, tal como recogió la sentencia de esta Sala de

18 de noviembre de 2003, con cita de otras anteriores en el mismo sentido» (aporta también la STS de 22 de julio de 2008 [RJ 2008, 6841], recurso 6779/2005, si bien en materia disciplinaria)¹⁸.

Se abre la vía de defensa contra pliegos no impugnados en su momento también cuando las Bases están redactadas en términos tan oscuros o ambiguos «que a un licitador bien informado le era imposible conocer con exactitud la forma de aplicarlas, de tal manera que solo con motivo de la adjudicación tuvo cabal conocimiento de las mismas» (STJUE de 12 de marzo de 2015, asunto C-538/13; acuerdo 6/2019, de 5 de febrero, del TAC de Navarra anulando el criterio de valoración al entender que este admitía varias interpretaciones, produciendo indefensión en los licitadores).

Pero a veces en el pliego pugnan unas regulaciones con otras y el quid es simplemente acudir a alguno de los criterios de interpretación, así sistemática para dilucidar su sentido real (véase resolución 303/2019 del TARC de Andalucía de 25 de septiembre de 2019).

La nueva LCSP ha añadido ahora una regulación en el contexto de la interposición del recurso especial y la actividad impugnable diciendo que «con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho».

Sin embargo, la RTACRC 49/2017 (rec. 1139/2016) de 20 de enero de 2017 habla de que es necesario un cambio de doctrina y, tras un prolífico relato de sentencias que justifican casos de cambios de doctrina, afirma ahora que la nulidad de los pliegos ha de ser invocada en tiempo y forma, recurriendo el pliego en cuestión. Inadmitiendo, pues, el recurso contra el acto de adjudicación alegando nulidad del pliego (nos remitimos a su lectura).

«En nuestro caso, si lo denunciado es la presuntamente defectuosa calificación del contrato –que en opinión de la recurrente debería haber dado lugar a mayor publicidad conforme al TRLCSP –, lo cierto es que tal pretendido defecto no ha perjudicado en ningún momento a la propia recurrente –pues obviamente conoció la existencia de la licitación, ya que concurrió a ella–; y, en todo caso, no necesitaba esperar a la adjudicación para constatar su existencia o conocer su alcance. Al no haber recurrido el pliego en tiempo y forma, y haber esperado a la finalización del proceso de selección contractual, es obvio que se reservaba la posibilidad de

18 Puede verse M. PÉREZ DELGADO/R. P. RODRÍGUEZ PÉREZ, «Requisitos para poder salvar la imposibilidad de impugnar el pliego con motivo de la resolución de adjudicación o de exclusión», *Contratación Administrativa Práctica*, 24 de Septiembre de 2015; también I. GALLEGO CÓRCOLES, «En un supuesto en el que no se hayan impugnado previamente los pliegos ¿debe aplicarse en la adjudicación una cláusula ilegal? Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sentencia 2100/2016, de 28 de septiembre, Recurso 1231/2016», *Contratación Administrativa Práctica*, n.º 147, enero 2017.

beneficiarse de los pliegos que ahora ataca, *como eventual adjudicataria, y solo al no haber resultado así, pide su anulación; lo cual es flagrantemente contrario al “venire contra factum proprium” y al principio de buena fe, y no incurre en el supuesto excepcional al que se refiere la STJUE ya citada.* Por ello, en nuestro caso, no es admisible hacer alegaciones que impliquen un recurso indirecto contra el pliego; de modo que la calificación contractual hecha en los pliegos del contrato –como de gestión de servicio público– deviene inatacable; con la consecuencia de que no estamos ante un contrato de aquellos que justifican la competencia de este Tribunal ex art. 40.1 del TRLCSP, y el recurso debe ser inadmitido»¹⁹.

La resolución del TACRC 1207/2019 establece como regla general la no impugnación indirecta de los pliegos al recurrir la adjudicación o exclusión, aunque deja abierta la posibilidad de impugnación.

La historia continua con las STS de 22 de marzo de 2021 y 438/2021 de 24 de marzo de 2021: “cabe excepcionalmente la impugnación indirecta de los pliegos rectores de la licitación, consentidos por no haberse impugnado directamente. Para ello deben probarse o las circunstancias a las que se refiere la jurisprudencia del TJUE o que incurren en motivos de nulidad de pleno Derecho, motivos que se aprecian de forma excepcional y restrictiva”.

Otro tema de interés en este contexto es la posibilidad excepcional de dejar sin aplicación una cláusula de un pliego cuando contraviene principios o reglas necesarias supraordenadas.

La STS de 18 de febrero de 1986 declara la procedencia de la resolución del contrato sin posible indemnización o compensación a favor del contratista, tras considerar que no era conforme a Derecho la cláusula contractual de revisión de precios del contrato, desestimando así las pretensiones del contratista a ser compensado tras un reajuste del equilibrio económico, e indemnizando solamente por las obras realizadas por el contratista. El Tribunal Supremo descubre que el problema jurídico parte de que había una cláusula errónea e improcedente para llegar a esta conclusión; y se declara en consecuencia que no procede indemnizar por parte de una parte contractual a otra, salvo

¹⁹ Igualmente puede citarse la RTARC Andalucía 372/2020, de 6 de noviembre. La doctrina sobre la inatacabilidad de los pliegos y los vicios de nulidad: condición de licitador informado, que entienda los pliegos y que pudo tener conocimiento de ellos. La doctrina sobre la inatacabilidad de los pliegos se aplica aunque el vicio del que adolezca sea de nulidad de pleno derecho pues, en caso contrario, se estaría dejando al albur de las entidades licitadoras la elección del momento procedimental en que resultaría posible denunciar los vicios de nulidad de los pliegos, pudiéndose dar la circunstancia de que una licitadora impugne los mismos, una vez concluida la licitación, por la única razón de no haber resultado adjudicataria. Si una licitadora razonablemente informada y con normal diligencia puede entender las condiciones de la licitación en el momento en que se anuncia la misma y tiene o pudo tener conocimiento del contenido de los pliegos, debe impugnar dichas condiciones, si las considera ilegales, en el plazo legalmente establecido para recurrirlos, transcurrido el cual estos devienen inatacables, referencia que tomo del blog de J.M. Martínez Fernández (febrero 2021).

indemnizar por las prestaciones realmente llevadas a cabo por el contratista; también se invocan las injustas consecuencias²⁰.

Interesa también la STSJ del País Vasco de 17 de noviembre de 2000 relativa a un supuesto de un aparcamiento cuyas expectativas de amortización no se consiguieron económicamente, razón por la cual el Ayuntamiento decreta la supresión del servicio, el rescate y la indemnización al contratista. Este acto se anula por la sentencia citada, estimándose el recurso interpuesto por un concejal del *Ayuntamiento*, quien se oponía especialmente a la indemnización a favor del contratista partiendo de que el equilibrio económico que se otorgó por el Ayuntamiento a dicho contratista distaba de ser procedente, conforme al principio de riesgo y ventura.

El Tribunal se opuso al otorgamiento al recurrente de los distintos beneficios que hubiera este podido obtener con el aparcamiento, conforme al riesgo y ventura y al reparto debido de responsabilidades entre contratista y Administración. El problema en este caso se refería a una cláusula del Pliego que llevaba a indemnizar al contratista porque permitía entender que había que calcular el precio de las plazas de aparcamiento en atención a «los precios máximos tasados en interés de los adquirentes de las plazas de

20 «Que por lo que se refiere al tema esencial del litigio, a si medió incumplimiento del contrato imputable a C... o a las Corporaciones propietarias, estima esta Sala que *la frustración de la fase forestal, aunque pudiera influir en ella, no se debió al retraso en los pagos, y menos a la tardanza de la comunicación escrita de las programaciones o al rigorismo de algunas de las órdenes de corta; a juicio de este Tribunal, atendiendo al conjunto de datos disponibles, cuya enumeración precisa haría innecesariamente extensa esta resolución, el fracaso de la fase forestal se debió fundamentalmente a la grave distorsión que la cláusula de revisión venía produciendo desde varios años entre los costos de explotación y los precios resultantes de su aplicación; era esta una realidad conocida por todos los intervinientes en la operación, y a la que quizá las propias Corporaciones hubieran puesto remedio, aunque la negociación al respecto no llegara a buen fin, quizá también por la presión de las circunstancias en que se produjo o por la preocupación observable de una posible convivencia entre las dos empresas adjudicatarias, nunca acreditada, aunque existieran entre ellas indudables conexiones. SEXTO: Que una situación tan compleja como la descrita no puede ser solo referida, de acuerdo con la normatividad inmanente en la naturaleza de los hechos, a una temática de incumplimiento del contrato por alguno de sus otorgantes, con indemnización de daños y perjuicios en cualquier caso, mediante una aplicación excluyente del art. 92 y sus concordantes del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales; muy al contrario, *afectando gravemente la cláusula de revisión, por motivos para nadie previsibles en el momento del contrato, al equilibrio económico de las prestaciones recíprocas, estima esta Sala que la dimensión esencial del litigio alcanza a la subsistencia de los presupuestos mismos del negocio*, que aún habría de desarrollarse, como más injustas consecuencias, durante otros tres años forestales; y en tales circunstancias, entiende esta Sala que *la resolución de la fase forestal estuvo bien dispuesta por los acuerdos recurridos, pero que no procedían sus restantes pronunciamientos por imputación de responsabilidad a la empresa adjudicataria; y, obviamente, tampoco procedía la petición de resolución de Cofisa por incumplimiento de las Corporaciones propietarias*, con la consiguiente indemnización, pues ninguna intervención tuvieron estas en la redacción del pliego de condiciones ni en el ulterior desarrollo de la contrata. SÉPTIMO: (...) Finalmente, en cuanto al fondo del recurso, es indudable la realidad de los trabajos y la procedencia del pago de la suma por tal concepto reclamada (...)».*

aparcamiento». El Tribunal afirma que estos «límites máximos no representaban niveles del más mínimo realismo (...)», y se ampara además en otras cláusulas del Pliego, así aquella a cuyo tenor «el Ayuntamiento no asegurará al concesionario una recaudación o rendimientos mínimos», por lo que resplandece la idea de que, más allá de la parte fija retribuida al concesionario –que como se ha visto alcanzaba casi los mil millones de pesetas–, no existía una base retributiva que pudiese servir de plataforma de partida para fundamentar en torno a ella un cambio de circunstancias que arruinasen la concesión y diesen razón de ser a la compensación en los términos del artículo 127.2.2. b) RSCL.

Y finalmente declara esta sentencia que «la concesión era lo que se pactó por medio de la “ley” del contrato que constituye dicho Pliego», «*siempre que no se oponga a principios o reglas necesarias supraordenadas* –SSTS de 30 de noviembre de 1983, 23 de octubre de 1989, o 12 de febrero de 1998 –, y el principio de “riesgo y ventura” parecía llamado a desempeñar un papel incuestionable en la faceta relativa a la salida al mercado de las parcelas, sin garantía alguna de mínimos, y muchísimo menos aún con garantía de precios máximos». En resumen, este fallo enfatiza «la obligación municipal de garantizar el importe antedicho a título de retribución, y no puede decirse con rigor que la economía de la concesión, sus gastos de establecimiento y mantenimiento, y el equilibrio financiero inicial de la misma reposasen jurídicamente sobre las mismas».

Así también, la STSJ de Andalucía (Sala de Sevilla) de 5 de diciembre de 2000 proclama que no es procedente aplicar la cláusula contractual y del pliego en la cual se amparaba el contratista recurrente para solicitar el equilibrio económico, *ya que* dicho restablecimiento del equilibrio económico y financiero establecido en el Pliego de condiciones no es aplicable en tanto que altera los límites establecidos por la norma aplicable. Redundando en esta doctrina esta STSJ de Andalucía exige que el contratista haya actuado conforme a Derecho, ya que de lo contrario no sería procedente aplicar el equilibrio económico porque se estaría llegando a un resultado *contra legem*.

Sería también nula una «cláusula que establezca la irrevisabilidad de las retribuciones de los concesionarios durante el transcurso de la concesión, ya que la revisión de tarifas no es una potestad de la Administración, sino un deber de la misma para mantener en todo caso el equilibrio económico, sin el cual la concesión no puede subsistir» y «considerando el artículo 127 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales como un principio básico de toda figura concesional» (STS de 2 de marzo de 1999).

En cambio, se estima correcta la cláusula de renuncia expresa del contratista contenida en el pliego de condiciones, siendo conforme con el principio de libertad de pactos (SSTS de 10 de mayo de 2004; de 17 de mayo de 2004)²¹.

21 En definitiva, el propio Derecho común, junto a la doctrina del abuso de derecho que no parece inoportuno recordar, afianza en el artículo 6.2 del Código Civil la regla según la cual «la exclusión voluntaria de la Ley aplicable y la renuncia a los derechos en ella reconocidos solo serán válidas cuando no contraríen el interés o el orden público ni perjudiquen a terceros». De tal modo que «los actos contrarios a las normas imperativas y a las prohibitivas son nulos de pleno derecho, salvo que en ellas se establezca un efecto distinto para el caso de contravención». Este tipo de planteamientos son habituales en el Derecho común, inaplicándose una cláusula contractual si es nula, teniéndose por no puesta, tal como por ejemplo proclama el RDLeg 1/2007, por

Este tipo de planteamientos son posibles en el Derecho común, inaplicándose una cláusula contractual si es nula, teniéndose por no puesta, tal como por ejemplo proclama el RDLeg 1/2007, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su artículo 83: «nulidad de las cláusulas abusivas e integración del contrato».

En este contexto, cobran actualidad y discusión cláusulas tales como aquellas que transfieren el propio riesgo de explotación a la Administración en porcentajes elevados. Lo cual entendemos no compatible con el nuevo criterio angular de la directivas de 2014 y la LCSP 2017, si bien no es tanta la novedad, ya que con anterioridad también se expresaba que no se puede trasladar a la Administración el riesgo de la concesión mediante unos pliegos que procuren tal resultado.

Según el Dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 23 de julio de 2010 «la introducción en los pliegos que establecen el clausulado de las concesiones de obras como de servicios de cláusulas limitativas del riesgo asumido por el concesionario no es contrario a la naturaleza del negocio jurídico concesional siempre que contemplado el período completo de duración de la misma, el concesionario haya asumido efectivamente el riesgo».

En esta línea el Dictamen 330/2010 (expediente 294/2010), de 22 de abril de 2010, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana afirma: «En el presente caso, un porcentaje de demanda mínimo tan elevado –85%– desvirtúa a juicio de este órgano consultivo el principio de riesgo y ventura establecido en el artículo 220.2 del TRLCAP, en cuya virtud la construcción y la explotación de las obras públicas objeto de concesión se efectuarán a riesgo y ventura del concesionario, quien asumirá los riesgos derivados de su ejecución y explotación, lo que suscita por tanto la eventual no conformidad con la legislación de contratos y en particular con el mencionado principio de riesgo y ventura. El genérico reconocimiento a la entidad concesionaria del derecho a un nivel mínimo de demanda del 85% con independencia de cuál sea la causa que produzca la infrutilización de la obra pública tiene un efecto demoledor para los intereses públicos».

Habrá que estar al caso concreto, porque podrán interferir cláusulas de contenido contradictorio en el propio pliego o contrato.

En todo caso, los pliegos de cláusulas administrativas particulares han de ser adaptados a la nueva LCSP así como los pliegos de prescripciones técnicas (que han de adaptarse a las exigencias de los artículos 124 a 129 LCSP, y especialmente, realizar la división del objeto de los contratos en lotes). La adopción de modelos puede auxiliar la labor diaria.

el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, en su artículo 83: «nulidad de las cláusulas abusivas e integración del contrato. 1. Las cláusulas abusivas serán nulas de pleno derecho y se tendrán por no puestas», después de considerar en el artículo 82 como abusiva una cláusula que cause un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato. Asimismo, en los convenios urbanísticos, cuando una cláusula se considera nula, deja de ser aplicada (conforme acreditan las sentencias que contiene el libro de A. CANO MURCIA, *Teoría y práctica del convenio urbanístico*, Pamplona, 2006).

Un estudio especial finalmente dedicamos a un tema cada vez más complejo, aportando algunas posibles pautas. Es decir, el relativo a los pliegos y la propiedad intelectual.

Sobre esta materia en términos generales encontramos una mención en el artículo 122 LCSP 2017 en el contexto precisamente de los pliegos: «los pliegos podrán también especificar si va a exigirse la transferencia de derechos de propiedad intelectual o industrial, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 308 respecto de los contratos de servicios». En efecto, también en el artículo 308 de la LCSP 2017 (antes TRLCSP 3/2011, artículo 301.2), en el marco de los contratos de servicios: «salvo que se disponga otra cosa en los pliegos de cláusulas administrativas o en el documento contractual, los contratos de servicios que tengan por objeto el desarrollo y la puesta a disposición de productos protegidos por un derecho de propiedad intelectual o industrial llevarán aparejada la cesión de este a la Administración contratante. En todo caso, y aun cuando se excluya la cesión de los derechos de propiedad intelectual, el órgano de contratación podrá siempre autorizar el uso del correspondiente producto a los entes, organismos y entidades pertenecientes al sector público».

El antecedente de estas regulaciones se sitúa en el pliego de cláusulas administrativas generales para la contratación de estudios y servicios técnicos de 8 de marzo de 1972. Por lo tanto, es preciso entender, a la luz del citado artículo, que puede pactarse algo diferente del contenido que el precepto afirma como regla general.

Otra referencia la encontramos en el artículo 177 de la LCSP 2017 («caracterización del procedimiento de asociación para la innovación»): «1. La asociación para la innovación es un procedimiento que tiene como finalidad el desarrollo de productos, servicios u obras innovadores y la compra ulterior de los suministros, servicios u obras resultantes, siempre que correspondan a los niveles de rendimiento y a los costes máximos acordados entre los órganos de contratación y los participantes». A tal efecto, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el órgano de contratación determinará cuál es la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha mediante la adquisición de productos, servicios u obras ya disponibles en el mercado. Indicará asimismo qué elementos de la descripción constituyen los requisitos mínimos que han de cumplir todos los licitadores, y definirá las disposiciones aplicables a los derechos de propiedad intelectual e industrial. La información facilitada será lo suficientemente precisa como para que los empresarios puedan identificar la naturaleza y el ámbito de la solución requerida y decidir si solicitan participar en el procedimiento²².

Se permite el *procedimiento negociado* cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de los derechos de exclusiva el contrato solo pueda encomendarse a un empresario determinado. Si bien como regla general el hecho mismo de que dichos profesionales hayan sido redactores de un proyecto técnico en una licitación no les otorga necesariamente derecho a participar en un procedimiento negociado, surgen dudas sobre los posibles derechos derivados de la propiedad intelectual.

22 M. RODRÍGUEZ BEAS, «El procedimiento de asociación para la innovación en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: oportunidades e incertidumbres», *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º52 octubre 2019.

Pensemos también en casos de modificados de un contrato de obras que llevarán consigo la modificación de un proyecto técnico adjudicado a –y ejecutado por– un arquitecto, en caso de resolverse el contrato público de servicios con este profesional.

Desde el punto de vista de la LPI²³ podría esta legislación contener alguna referencia en lo relativo a la Administración o sus contratos o actuaciones, pero no es el caso, pese a que esta materia incide cada vez más en estos ámbitos, como lo corroboran por otra parte los frecuentes litigios que la propia jurisdicción contencioso-administrativa se ve llamada a resolver²⁴ y pese a ser igualmente claro que en la contratación administrativa la Administración Pública ha de tener presente la legislación de propiedad intelectual. En principio, habrá que seguir simplemente el articulado de la LPI, esta ley no está evidentemente pensando en la contrata pública. La LPI parece pensar sobre todo en creaciones editoriales o escritas; también el propio contrato de obra por encargo expresa esta misma *ratio*, al apreciarse su especial relación con la edición de obras literarias²⁵. Lo que no hace fácil la relación con los objetos de las contrataciones públicas más ordinarias. La «explotación» de la obra se prevé en la LPI a modo de un sistema legal de *numerus apertus*²⁶, lo que permitiría imaginar formas posibles de infracción de la explotación al margen de las que específicamente nombra la LPI. Aplicando esta ley regirá la exclusividad pero también la transmisibilidad. Habrá, pues, que prestar atención a la autorización para la explotación y sus posibles formas.

En todo caso, una utilización sin autorización puede ser atentatoria de los derechos de autor, tal como ejemplifica la SAP de Valencia de 30 de mayo de 2006, relativa a la utilización por un *Ayuntamiento* de un repertorio musical gestionado por la SGAE con ocasión de unas fiestas patronales y otras festividades²⁷. La contrata pública se asemejaría, desde el punto de vista de las figuras en que piensa la LPI, a la contratación de obra por encargo, figura precisamente que en el Derecho de propiedad intelectual está también carente de regulación²⁸. En todo caso el Derecho privado informa que es preciso

23 Ley de Propiedad Intelectual (Texto Refundido aprobado por RDLeg 1/1996, de 12 de abril); Á. CORTÉS MORENO, «La Propiedad Intelectual y la Contratación Administrativa», *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, N.º 126, 2013, pp. 42-49.

24 Con ejemplos puede verse el tomo 2 del tratado de derecho administrativo, autor Santiago González-Varas, dedicado a contencioso-administrativo. 4 edición Madrid 2020.

25 C. MUÑOZ VIADA, *Transmisión de los derechos de autor, el contrato de edición*, Madrid, 2007, pp. 59 y 207.

26 R. BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO (Director), *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, Madrid, 2007, p. 272.

27 Igualmente, SAP de Castellón de 9 de septiembre de 2004, también contra un Ayuntamiento por el mismo hecho, o la SAP de Madrid declarando vulnerados los derechos de autor por la publicación por los demandados de un libro copiando las ponencias de los autores de seminarios.

28 La referencia se encontraba en el artículo 18 de la «Ley del Libro», pero precisamente dicho artículo fue derogado por la Ley 22/1987, de 11 de noviembre, de Propiedad Intelectual. En las obras publicitarias existe una regulación en el artículo 22 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. Existe, en la LPI, una alusión, es decir, la que contiene el artículo 59.2 conforme al cual «el encargo de una obra no es objeto del contrato de edición» (con el ante-

estar a lo pactado por las partes o acudir a los criterios de interpretación de los contratos de los artículos 1281 a 1289 del CC. La doctrina es favorable a entender que el comitente adquiriría la propiedad intelectual de la obra creada como consecuencia del encargo, si bien solo con el alcance necesario para el ejercicio habitual ejercitada por el comitente, es decir, para la satisfacción por el comitente del fin económico práctico perseguido al realizar el encargo, por aplicación analógica del artículo 51 de la LPI²⁹.

En materia de resoluciones contractuales según la SAP de Madrid de 29 de octubre de 2005 no procede la relación de derechos de explotación porque consta que el demandado resolvió el contrato preavisando a la otra parte con un mes de antelación. Conviene no olvidar tampoco el artículo 13 («Exclusiones») de la LPI en cuya virtud no «son objeto de propiedad intelectual las disposiciones legales o reglamentarias y sus correspondientes proyectos, las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y los actos, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los organismos públicos, así como las traducciones oficiales de todos los textos anteriores».

II.- EL MODELO COSTARRICENSE

1.- Regulación legal

Curiosamente, en la Ley de Contratación Administrativa No. 7494 (“LCA”), aún vigente, pero de pronta derogación, no incluyó una norma exclusivamente dedicada al cartel o pliego de condiciones.

Durante la vigencia de la LCA, ha sido su Reglamento (RLCA) el que se ocupó del concepto, contenido y regulaciones mínimas del “cartel”.

En efecto, salvo la mención contenida en el artículo 42 inciso b) de la LCA, norma dedicada a la “estructura mínima” de la licitación pública, no se encuentra en la ley normas expresamente dedicadas a regular el pliego de condiciones.

Por su parte, en el caso de la Ley General de Contratación Pública, ley número 9986, (“LGCP”), si bien dedica la sección segunda del título segundo al “pliego de condiciones”, lo cierto es que, en realidad, solo dos artículos de esa sección, o quizá sólo uno -art.40- se dedican de modo exclusivo a esa temática de modo sustancial, puesto que los restantes artículos en realidad están dedicados a temas como el precio, el equilibrio económico del contrato y la garantía de cumplimiento, así como las multas y cláusulas penales. Por su parte, el artículo 39 se ocupa de aspectos más de corte instrumental -que no por ello

cedente del artículo 18.3 de la Ley 9/1975). Estas lagunas obligan a acudir a las disposiciones del Código Civil del arrendamiento de obra (artículos 1588 a 1600 y SAP de Barcelona de 5 de noviembre de 1997), artículos que resuelven lo relativo a la propiedad material de la obra creada por encargo, que corresponde al comitente, pero no lo relativo a la propiedad intelectual que no puede atribuirse de modo automático al comitente a la vista de la independencia entre propiedad material del soporte y la propiedad intelectual de la obra incorporada al mismo (artículo 3.1 de la LPI). Véase J. J. MARÍN LÓPEZ, en D. RIVERA/I. ZULOAGA, *Protección y límites del derecho de autor de los creadores visuales*, Toledo, 2005, pp. 197 y ss.

29 J. J. MARÍN LÓPEZ, en D. RIVERA/I. ZULOAGA, *Protección y límites del derecho de autor de los creadores visuales*, Toledo, 2005, pp. 197 y ss.

de menor importancia-, como es la expresa autorización de realizar audiencias previas a la adopción del pliego, práctica lamentablemente poco utilizada por las administraciones públicas.

Son en realidad, tan sólo, entonces, los artículos 39 y 40 los que se refieren, en su orden, al procedimiento para la confección del pliego de condiciones y a su contenido mínimo.

A diferencia del modelo español, la LGCP no aborda los «pliegos de cláusulas administrativas generales» que, como se ha expuesto, se diferencian de los pliegos de cláusulas administrativas particulares.

Sí se menciona, sin embargo, como una de las atribuciones de la Dirección de Contratación Pública, «estandarizar y poner a disposición de la Administración plantillas para la planificación de las adquisiciones, de pliegos de condiciones, de contratos modelo y para monitorear la debida ejecución de los contratos» (art. 129 inciso j).

En cuanto al contenido, según el artículo 40 de la LGCP, el pliego de condiciones deberá establecer los «requisitos de admisibilidad, los parámetros para verificar la calidad y contener un sistema de evaluación de ofertas...». Esta regla es posteriormente ratificada por el artículo 53 *ibídem*, para el caso de una nueva adjudicación en suministros y servicios.

Se establece, además, el deber de regular las «especificaciones técnicas», las que se señala deberán solicitar los requerimientos que sean indispensables «para verificar la idoneidad del eventual contratista», aspecto que luego se retomado en el artículo 102 dedicado a la cesión del contrato, en el cual se establece -inciso b)- que se deberá verificar el cumplimiento por parte del cesionario «de las principales condiciones y obligaciones legales, técnicas y financieras solicitadas en el pliego de condiciones», regulación inconveniente, por cierto, en tanto deja un rango de discrecionalidad para determinar dentro de esas reglas, cuáles son «principales» y cuáles no lo son.

En la misma norma se dispone que, como parte del contenido mínimo del pliego de condiciones, se deberá regular «los estudios a los que se someterán las ofertas para determinar su elegibilidad».

Finalmente, se consideran parte integral del pliego de condiciones «aquellas obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico a los potenciales oferentes en atención al objeto contractual» aún y cuando no hayan sido incorporadas de modo expreso en el pliego.

A mi juicio, la definición del contenido mínimo del pliego planteada por el artículo 40 de la LGCP luce insuficiente y quizá imprecisa, lo cual se agrava, para efectos de certeza jurídica, por la atomizada regulación que se hace a lo largo de la ley de lo que se estima es de obligada regulación en el pliego, sobre lo cual se expondrá más adelante.

Destaca, en la disposición legal en comentario, la forma en que se aborda la metodología para seleccionar la mejor oferta, a saber, mediante la «combinación de cláusulas de admisibilidad y de factores de evaluación», lo que se estima debe asegurar la adquisición del mejor bien, obra o servicio, al menor precio y con apego al principio del valor por el dinero».

Debe resaltarse que, según el artículo 21 de la LGCP, existe el deber de «promover la incorporación de consideraciones sociales, económicas, ambientales, culturales, de

calidad y de innovación en los pliegos de condiciones», lo que se deberá llevar a cabo en estricto ajuste a los «principios de contratación pública» a lo que cabe agregar, que deberá propiciarse la incorporación de «exigencias de calidad y actualización tecnológica».

Ahora bien, si se hace un examen pormenorizado de la LGCP, podrá comprobarse que, a lo largo de sus disposiciones, se hace una mención continua, en ocasiones en clave preceptiva y en otras potestativa -se deja a la discrecionalidad de la administración promovente-, la inclusión de determinadas reglas dentro del pliego de condiciones.

Efectivamente, la naturaleza jurídica y el contenido del pliego fue abordado por el legislador de modo disperso a lo largo del articulado de la ley, técnica que quizá llegue a atentar con la eficacia de tales reglas o bien, conducirá a que el pliego deba ser enmendado luego de su adopción, por no incluir contenidos que, de modo preceptivo, han sido establecidos por el legislador mediante una multiplicidad de reglas de la LGCP.

Sin perjuicio de su mención en el siguiente apartado de comentarios, interesa aludir a algunas de esas disposiciones.

La primera mención que merece comentar se encuentra en el artículo 5, dedicado a la jerarquía de las normas de la contratación pública, jerarquía en la cual se incluye el pliego de condiciones justo antes del contrato. Se califica, así, al pliego, como una «norma» -sobre lo que se abundará más adelante- incluso, con mayor potencia y resistencia que el propio contrato.

Precisamente, como resultado de ese carácter normativo del pliego de condiciones, el artículo 12 inciso b) de la ley reitera la especial sujeción del oferente a sus reglas, de modo que solo será «completa» si se ajusta estrictamente a sus reglas, disposición que posteriormente se complementa en el artículo 48 ibídem, relativo a la oferta, la cual, se señala, «deberá consistir en una propuesta que responda a las necesidades plasmadas en el pliego de condiciones» conforme al párrafo primero.

Como resultado de esa naturaleza jurídica, luego se establece la recurribilidad del pliego de condiciones mediante el recurso de objeción regulado por los artículos 86, 90, 95, 96 párrafo segundo de la misma LGCP.

Es de interés señalar que, además, el cartel se considera parte de los «requisitos mínimos» tanto de toda licitación mayor -art. 56 párrafo 5 inciso d)-, en el caso de la licitación menor -art.61 párrafo quinto inciso d)-, así como en el caso de la licitación reducida -art.63 párrafo quinto, inciso d)-.

En cuanto al contenido que, de modo preceptivo, deberá contener el pliego, corresponde aludir a múltiples disposiciones de la LGCP.

Según el artículo 38, en el pliego «deberá advertirse» «si el procedimiento se iniciara sin disponer de recursos presupuestarios». Además, conforme al artículo 40 ya referido, «deberá establecer los requisitos de admisibilidad, los parámetros para verificar la calidad y contener un sistema de calificación de ofertas». Por otra parte, «se deberán indicar, de manera expresa, los estudios a los que se someterán las ofertas para determinar su elegibilidad».

Corresponde, también, regular el precio (art.41 párrafo 2º) y, en su caso, exigir su desglose (art.42 párrafo primero).

Es preciso, también, que en el pliego se regule aspectos relativos a la garantía de cumplimiento, exigible en todos los contratos derivados de licitaciones mayores y menores. Corresponde, en esos casos, que el pliego de condiciones defina su cuantía conforme al artículo 44 párrafo primero, mientras que, según el párrafo tercero, cuando se trate de contratos de cuantía inestimable, en el cartel «deberá establecerse una suma específica que garantice la debida ejecución contractual».

Otra materia de obligada regulación en el pliego es el plazo de vigencia mínimo de las ofertas (art. 48 párrafo 3º), plazo que, según se establece en esa misma norma, se entenderá tácitamente aceptado con el «solo sometimiento de la oferta en tiempo». Esta obligada regulación del plazo de vigencia es reiterada, de modo específico, en los artículos 56 inciso k) -licitación mayor-, artículo 61 inciso k) -licitación menor- y 63 inciso h) -licitación reducida-.

Igualmente, será de obligada regulación del pliego de condiciones, la definición del plazo para dictar el acto final (art. 51 párrafo segundo).

A mi juicio, dentro de las regulaciones de consideración preceptiva, se encuentra también las reglas para la resolución de controversias durante la ejecución del contrato en sede administrativa, ello conforme a lo dispuesto por el artículo 117 párrafo primero.

En el caso de los concursos para obra pública, existe una serie de particularidades que han de ser reguladas, de modo preceptivo, por el pliego de condiciones, según se establece en el capítulo primero del título tercero de la ley, dedicado a tipos y modalidades de contrato.

En efecto, conforme al artículo 43 párrafo 5º, en el pliego de condiciones de licitaciones de las cuales derivará un contrato de obra pública, se «deberá establecer la forma en que se reajustarán o revisarán los precios y la información que deberá aportarse, sin perjuicio de reclamo particular de las partes ante situación de desequilibrio económico». Interesa señalar que, esta vez de modo potestativo, se deja abierta la posibilidad de que el pliego regule «un mecanismo distinto del de reajuste de precios», caso en el cual, «deberá establecer, de forma expresa y clara en el pliego de condiciones, la metodología alternativa que utilizará para mantener el equilibrio económico tanto del contratista como de la Administración, con el debido respaldo técnico que la sustente».

Por otra parte, según el párrafo primero del artículo 71 de la ley, el pliego de condiciones de una licitación dirigida a desarrollar una obra pública deberá establecer cuál será la «modalidad de cotización o de pago», debiéndose regular, de modo congruente, la «decisión del tipo de contrato».

Otra disposición que ha de incluirse de modo preceptivo en el pliego de condiciones de este tipo de licitaciones es la que advierta que la administración no cuenta con la disponibilidad física de los terrenos, lo que se admite solo en «casos excepcionales», situaciones en las cuales se deberá prever un «plan de adquisición», lo cual ha de ser advertido de modo preceptivo -art.73 párrafo primero-.

Es preciso, además, resolver a cuál de las partes del contrato de obra pública corresponderá «atender la reubicación de los servicios», es decir, a la administración o al contratista -art.73 párrafo tercero-.

En cuanto al procedimiento de recepción de obras públicas, si la administración no deseara acogerse a la regla establecida *ex lege* -párrafo primero del artículo 108-, deberá regular en el pliego el iter alternativo por el cual optaría. Igualmente, se deberá regular el plazo con el cual contará la administración para la recepción definitiva, si es que no se acoge al legalmente establecido -art.108 párrafo tercero-.

Esa misma norma determina, como parte del contenido preceptivo del pliego de condiciones para licitaciones de obras públicas, la determinación de los «parámetros de calidad» también establecidos en la decisión inicial.

Para el caso de los contratos de servicios, por su parte, es de obligada regulación en el pliego de condiciones, conforme al artículo 78 párrafo segundo, «la forma de remuneración de los servicios prestados».

Adicionalmente, en este tipo de contratos, así como en los de suministros de bienes, según el artículo 109 párrafo primero, corresponde definir los «parámetros de calidad» tanto en el pliego de condiciones como en la decisión inicial.

La LGCP regula, también, el contenido mínimo -esencial- de los pliegos de condiciones para ciertas modalidades de concursos en particular.

Así, para el caso de licitación mayor con precalificación -art.58-, se establece que el pliego deberá establecer «los factores de admisibilidad y evaluación que considerará para dicha selección previa» -vid. párrafo primero-, así como «la forma en que operará la precalificación», en consonancia con lo que establezca en esa materia el reglamento -párrafo cuarto-

Para el caso de la licitación mayor por etapas, prevista en el artículo 59 de la ley, según el párrafo primero de esa norma, corresponde al pliego de condiciones regular las reglas de la primera fase mediante la cual se seleccionará los oferentes que podrían eventualmente cumplir con los atestados técnicos y de experiencia que debe regular, precisamente, el pliego de condiciones.

En el caso de los procedimientos especiales de entidades que prestan servicios en competencia, cuyo uso dice la norma es potestativo -lo cual no parece pertinente por la incerteza jurídica que ocasiona-, se estima que el pliego es parte de su contenido mínimo -párrafo sexto, apartado ii)-, además de que se ratifica la recurribilidad del pliego bajo las reglas que define la ley -párrafo sexto apartado v)-.

Finalmente, a lo largo de la ley se alude a contenidos potestativos del cartel, algunos de los cuales dependen de la decisión que se adopte por la administración a la hora de diseñar la contratación.

Así, en lo que al pago se refiere, conforme al artículo 11, en el pliego de condiciones se podría admitir la modalidad de «pago anticipado» «a cambio de una garantía» -párrafo segundo-, así como «formas de pago conformes con el alcance de los objetivos acordados» -párrafo quinto-. Cabe advertir que, en ambos temas, el legislador advierte que la facultad de introducir esas reglas, quedará acotada por el reglamento, es decir, el margen de discrecionalidad será acotado por reglas que deberá prever el reglamento.

Otra regulación que podría ser incluida de forma potestativa en los pliegos de condiciones, es la referida a la posibilidad de «ofertar bienes o servicios opcionales o alternativos» lo que admite el párrafo segundo del artículo 35 de la LGCP.

En el caso del artículo 41, relativo al precio, se admite la inclusión, de modo potestativo, de reglas que admitan plantear propuestas en «distintas monedas», caso en el cual deberá regularse en el pliego de condiciones «las reglas de comparación» -párrafo segundo-. Por su parte, el párrafo séptimo de esa misma norma admite la posibilidad de definir, potestativamente, «un porcentaje de utilidad mínimo o máximo, previo acto motivado», indicación esta última que obliga, entonces, a que conste en el expediente administrativo, un acto previo al pliego, en el cual se de sustento técnico y se motive, el por qué de esa regulación potestativa, lo que ha de considerarse como requisito de validez de una cláusula de esa naturaleza.

Se establece, también, como parte de las alternativas que podrá elegir la administración, previa regulación en el pliego de condiciones, la imposición de «multas por ejecución defectuosa o cláusulas penales por la ejecución prematura o tardía de las obligaciones contractuales», siempre que se haga en estricta conformidad con lo que en la materia determine el reglamento -párrafo primero del artículo 46 de la LGCP-.

La LGCP establece, como regla, que una persona física o jurídica «únicamente podrá figurar para un mismo concurso en una oferta ya sea como subcontratista, oferente individual o participar de forma conjunta o consorciada». Esta limitación, dispuesta *ex lege* -párrafo segundo del art. 49-, en el caso concreto de la subcontratación, podría ceder cuando así se disponga «[e]n casos excepcionales», lo que sería objeto de regulación en el pliego de condiciones.

Otro tema de regulación potestativa en los pliegos de condiciones es el relativo a la posibilidad de los oferentes de «mejorar su oferta económica original» según el artículo 41 de la LGCP.

En efecto, según los artículos 56 inciso n) -licitación mayor-, 61 inciso n) -licitación menor- y 63 inciso j), cuando esa posibilidad se admita, corresponde así establecerlo en el pliego de condiciones.

Otra disposición de carácter potestativo del pliego de condiciones que se ha previsto en la ley es establecer «cláusulas de retención» en los pagos parciales convenidos, conforme al artículo 113 párrafo primero.

Finalmente, para el caso específico de los remates, se ha previsto la posibilidad de que el adjudicatario goce de un plazo para obtener financiamiento, cuando esta opción haya sido potestativamente admitida, lo que, en ambos casos, debería ser regulada por el pliego de condiciones -párrafos sexto y séptimo del artículo 64 de la LGCP-.

2.- Comentario

Como se ha visto, según lo expresa resueltamente la LGCP, se ha de estimar al pliego de condiciones como una «norma» que forma parte del plexo de fuentes que regulan la contratación administrativa.

En su momento, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia había ya estatuido lo siguiente, con relación al cartel, según la denominación de la normativa entonces vigente:

“El cartel, constituye el reglamento específico de la contratación, un cuerpo de especificaciones técnicas, claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar. Viene a ser aquel conjunto de cláusulas que integran cada contratación, en él se fijan los elementos esenciales del negocio, entre ellos: el objeto concursal, descripción del bien o servicio por adquirir, fecha de recepción de ofertas, así como sus requisitos mínimos y vigencia, bases generales para la selección, documentación a presentar, forma de cotización, plazo de entrega, forma de pago, entre otras. Cabe destacar, que el contenido básico de un cartel muta constantemente según las necesidades que cada contratación pretenda satisfacer. Tiene carácter reglamentario, debido a que contiene una serie de normas de acatamiento obligatorio y es el instrumento básico del procedimiento de selección del contratista público, llegando a constituir el verdadero reglamento específico de la contratación, tanto de los trámites por seguir como de las condiciones contenidas en éstos. Es ley entre las partes, porque es un documento jurídico elaborado por la Administración contratante, el cual se configura en la norma específica que regulará el futuro contrato. Es también fuente de interpretación, ya que en el cartel quedan establecidas las cláusulas o condiciones creadoras de derechos y deberes de las partes.” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia número 01476 del 08 de diciembre de 2011. En igual sentido, véase los fallos de la misma sala números 00415 del 20 de marzo de 2014 y 00715 del 11 de junio de 2019 y el oficio No. 04491 DCA-1194 del 02 de abril de 2018 de la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República).

La naturaleza de norma jurídica que se le atribuye al cartel en la LGCP podría ser cuestionable desde el punto de vista jurídico. A mi juicio, en realidad el cartel es un acto administrativo de trámite, aunque con efectos propios, lo que lo hace por ello impugnabile indistintamente del acto final que decida la adjudicación del concurso.

Su condición de «ley del contrato» no lo hace norma en el sentido jurídico, es decir, disposición de carácter general de aplicación preceptiva. Es, más bien, “ley” entre las partes que intervienen en el concurso, puesto que tiene su aplicación estrictamente para esa licitación en concreto.

De algún modo, si tiene carácter de ley, pero solo para las partes del concurso y para aquellas que posteriormente suscriban el contrato que de aquél deriva.

Así lo estimó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, al señalar que el pliego de condiciones:

“Tiene carácter reglamentario, debido a que contiene una serie de normas de acatamiento obligatorio y es el instrumento básico del procedimiento de selección del contratista público, llegando a constituir el verdadero reglamento específico de la contratación, tanto de los trámites por seguir como de las condiciones contenidas en éstos. Es ley entre las partes, porque es un documento jurídico elaborado por la Administración contratante, el cual se configura en la norma específica que regulará

el futuro contrato.” (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, sentencia número 01476 del 08 de diciembre de 2011).

Me parece, por ello, cuestionable reconocer al pliego de condiciones carácter de norma y parte integral del ordenamiento jurídico que regula la contratación, puesto que no rige de modo general, sino tan sólo particular.

Ahora bien, si se centra la atención en esa particular relación jurídico-administrativa, es decir, la que deriva de la sumisión de una oferta en medio de un concurso regulado por un «reglamento específico» o de la sucesiva relación contractual administrativa, hemos comprobado cómo la LGCP le asigna el papel de parámetro de legalidad al pliego, tanto en lo que a la oferta se refiere como en cuanto al acto de adjudicación o final que se adopte en el concurso y del contrato que se perfeccione en definitiva.

En cuanto a lo primero, es decir, la sujeción de la oferta al pliego de condiciones, ya comentamos que, conforme al artículo 14 de la LGCP, dentro de las «obligaciones a cargo del oferente, se encuentra, según el inciso b), «presentar una oferta completa a partir de las reglas del pliego de condiciones», así como que, según el artículo 48 párrafo primero ibídem, la plica «deberá consistir en una propuesta que responda a las necesidades plasmadas en el pliego de condiciones», debiendo prevalecer «la que mejor se ajuste» a este último -párrafo segundo-.

Por su parte, la adopción del acto final, la cual implica la selección de la mejor oferta, esto es, como se ha dicho, aquella que «mejor se ajuste» al pliego de condiciones, es un acto administrativo con un motivo reglado de modo absoluto. En efecto, una vez que la administración ejerce su potestad discrecional, determinando los criterios mediante los cuales evaluará las ofertas, ve reducido su margen de apreciación prácticamente de modo absoluto, por lo que el acto administrativo final de adjudicación no podrá en modo alguno considerar criterios o parámetros de comparación y selección diversos a los que, oportunamente, definió en el pliego de condiciones.

En el fallo antes citado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ya había señalado que la metodología de evaluación que, como hemos visto, es parte del contenido esencial del pliego, «permite motivar la decisión administrativa contenida en el acto de adjudicación en tanto da a conocer los criterios para seleccionar al contratista, evitando así decisiones arbitrarias». Es decir, que, sin duda, el motivo del acto final de adjudicación está reglado por el pliego.

Precisamente, de esa suerte de autosujeción que resulta de la definición del pliego de condiciones, deriva el Principio de la adjudicación automática, tal y como lo explicara una voz muy autorizada, al señalar que la «licitación debe ser adjudicada -si no es declarada desierta- al que resulte mejor» condición que cabe atribuir, únicamente, en estricta conformidad con las reglas del pliego de condiciones, de modo que el ejercicio de la potestad discrecional de adjudicación «puede ser impugnado si se da contra los límites correspondientes» (Ortiz Ortiz, E., Tesis de Derecho Administrativo, Tomo III, págs. 189 y 191).

En cuanto a la sujeción del contrato a las reglas del pliego de condiciones, ya había señalado el mismo autor, al referirse a la estipulación o formalización del contrato, que

«la estipulación no sustituye al cartel ni a la oferta, sino que queda supeditada a ellas y es nula en la medida en que, en lugar de complementar, contradiga o modifique» (Ortiz Ortiz, E, Tesis de Derecho Administrativo, Tomo III, pág. 202).

Precisamente por toda esa gama de consecuencias jurídicas y sujeciones que genera la definición del contenido del pliego de condiciones, la fase de aclaraciones prevista en la normativa tiene una importancia capital, sea porque se aclara alguna oscuridad o bien porque se adiciona su contenido en el caso de laguna durante la etapa anterior a la formalización de las ofertas.

Con relación a las aclaraciones del cartel y las modificaciones, tema regulado en los artículos 40, 90, 91 y 96 de la LGCP, la División de Contratación Administrativa ha señalado lo siguiente:

«Al respecto hemos de indicar que los argumentos dados por la Administración para justificar su actuación no son de recibo, ya que las aclaraciones al cartel no tienen la fuerza vinculante para ser exigidas a todos los oferentes. En este sentido, en la resolución R-DCA-744-2014 del 21 de octubre del 2014, este órgano contralor señaló: “Al respecto, debe tenerse presente que la “modificación al cartel” y la “aclaración al cartel” son figuras jurídicas diferentes, con regulación y efectos jurídicos también diferentes dentro de un proceso de contratación administrativa. El artículo 60 de la Ley de Contratación Administrativa regula las modificaciones y aclaraciones al cartel en los siguientes términos: “...” De conformidad con la norma citada, se desprende que las modificaciones al cartel implican una variación del cartel, y por consiguiente la modificación tiene efectos vinculantes para todos los oferentes; por su parte, las aclaraciones no varían el cartel sino que constituyen aspectos que la Administración considera que se deben clarificar. Ello implica que el mecanismo válido para variar las reglas y condiciones establecidas en el cartel lo es mediante una “modificación al cartel”, en los términos establecidos en el citado artículo 60, efecto que no tiene la simple aclaración. (...) Así las cosas, debe quedar claro que por la vía de la aclaración la Administración no puede introducir modificaciones al cartel, máxime si la modificación realizada incide directamente en un requisito de admisibilidad de las ofertas, como sucedió en el caso bajo análisis.” De igual manera, en la resolución R-DCAC-0423-2017 del 19 de junio del 2017, este Despacho indicó lo siguiente: “En ese sentido, se debe indicar que no resulta procedente desde el punto de vista legal introducir obligaciones mediante aclaraciones al cartel, lo cual fue lo que ocurrió en el presente caso(...)” Así las cosas, y de conformidad con lo indicado en los precedentes citados, es criterio de esta División que en el caso bajo análisis no resulta válido determinar la elegibilidad o no de la oferta de la apelante con fundamento en la información dada mediante una aclaración al cartel, ya que las aclaraciones al cartel no tienen la fuerza vinculante para ser exigidas a todos los oferentes...» (Resolución R-DCA-0948-2019 del 24 de setiembre de 2019).

En cuanto al debate de lo que puede o no regularse en un pliego de condiciones, como en el caso español antes comentado, ha surgido la discusión de si es posible,

jurídicamente, incluir como un deber -cláusula invariable- la visita al sitio donde se prestarán, por ejemplo, determinados servicios. Con relación a esa discusión, la División de Contratación Administrativa ha considerado, a mi juicio con razón, que no es posible una regla de esa naturaleza:

“Al respecto, conviene precisar en primer término que este órgano contralor ha señalado sobre la visita al lugar o sitio en donde se ejecutará la contratación que: “Sobre la visita al lugar en donde serán prestados los servicios, sin lugar a dudas ello permite a los oferentes conocer con mayor claridad el objeto contractual respecto del cual van a presentar sus ofertas y resguarda a la Administración de futuros reclamos por una cotización que no haya considerado detalles que sólo pueden ser apreciados en esa visita, pero que ello debería dejarse bajo la responsabilidad y riesgo del propio oferente y, no establecerse como una cláusula excluyente de la oferta si no se asiste a la visita programada, pues ello riñe con el principio de eficiencia y, en particular, con el mandato legal que ordena en el numeral 4, de la Ley de Contratación Administrativa, que ordena “en todas las etapas de los procedimientos de contratación” a hacer prevalecer el contenido sobre la forma y en este caso concreto, a formular cláusulas cartelarias que propicien la mayor conservación de ofertas. (...) El limitar la admisibilidad de la oferta a la asistencia a una visita que, en todo caso, el oferente podría hacer por su cuenta y riesgo se convierte en una limitación irrazonable, que lesiona la libre concurrencia de oferentes,...”. (ver en sentido la resolución No. R-DAGJ-578-2005 del 8 de setiembre del 2005, así como en sentido similar la resolución No. R-DCA-320-2007 de las nueve horas del seis de agosto del dos mil siete). Como puede apreciarse, la visita al sitio de las obras es un requisito cuyo cumplimiento se ha relativizado, en la medida que pueda ser asumido bajo cuenta y riesgo del oferente. “ (Resolución No. R-DCA-085-2013 del 14 de febrero de 2013, en igual sentido las resoluciones R-DCA-186-2016 del 01 de marzo de 2016 y R-DCA-1037-2017 del 01 de diciembre de 2017). “Tal como se desprende, si bien es cierto la finalidad de realizar una visita previa es que los oferentes tengan la oportunidad de examinar el sitio y afinar detalles técnicos de las obras a realizar, esta condición no debe ser motivo de exclusión para un oferente que no asista, ello siempre y cuando no se motive la trascendencia del requisito”(Resolución R-DCA-1037-2017 del 01 de diciembre de 2017)

Lo resuelto deja en claro que una cláusula del pliego de condiciones no podrá, de ningún modo, contradecir normas de rango superior, como lo es, en este caso, un principio de raigambre constitucional. De modo que, como sucede con cualquier otro acto administrativo, la discrecionalidad a la hora de definir su contenido está sujeta a los límites intrínsecos y extrínsecos que impone el Ordenamiento jurídico administrativo, de modo que queda prohibido todo contenido que evidencie una disconformidad con ese cuerpo de normas escritas y no escritas, inclusive, las derivadas de la ciencia y la técnica -art. 16 de la LGAP-.

Se plantea, además, otro debate: ¿en el caso del silencio del pliego en un extremo determinado reconocido por alguna otra fuente de la contratación administrativa, ocasiona su desconocimiento para el caso concreto?

En un caso concreto, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República conoció de una situación como la expuesta, inclinándose por la tesis, de por sí razonable, de que, no establecer la fórmula de reajuste de precios en el pliego, « no implica un desconocimiento al equilibrio de la ecuación financiera del contrato, pues ésta subsiste como un derecho del contratista con independencia de su incorporación o no en una contratación, visto que su origen es de carácter Constitucional» (Resolución R-DCA-00108-2021 del 25 de enero de 2021).

El legislador, por su parte, se planteó esa problemática aportando una solución, si bien, no en lo que a los derechos del contratista se refiere, sino en cuanto a sus obligaciones. Como se mencionó, el artículo 40 párrafo cuarto de la LGCP, señala que «La omisión en el pliego de condiciones de aquellas obligaciones impuestas por el ordenamiento jurídico a los potenciales oferentes en atención al objeto contractual, no exime a estos de su obligado cumplimiento». Es de lamentar que el redactor de la norma no incluyera, de modo expreso, una regla similar para el caso en que la omisión se refiriera a derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico a los potenciales oferentes, de modo que se estableciera, ex lege, la solución elegida por la resolución R-DCA-00108-2021 la cual está amparada en arraigadas razones de hermenéutica jurídica.

Otro de los temas antes expuestos en alusión del caso español es si cabe limitar el número de páginas de una oferta en el pliego de condiciones.

En ese sentido, la División de Contratación Administrativa de la Contraloría General de la República señaló:

«Ahora bien, se observa que la propuesta técnica de la oferta adjudicada tiene una extensión de 64 páginas (hecho probado 1.vii), mientras que la propuesta de la oferta apelante (hecho probado 2) es de 10 páginas. (...)

De frente a lo alegado por el apelante se ha de indicar que del cartel del concurso no se desprende que la metodología de la Propuesta Técnica requiera un límite de extensión de máximo diez páginas. Esto es, de lo indicado en el punto 15.2, así como de la sección 1 y 3, y en los formularios establecidos, no se visualiza que deba observarse un límite de páginas para cumplir con el requerimiento. Por otro lado, se denota que el alegato del recurrente se basa en el tamaño de la propuesta, es decir, su alegato se concentra en un aspecto de forma, lo cual riñe con los postulados del principio de eficiencia, -arriba expuesto-, y por ello no resulta atendible el vicio que se imputa para acarrear la exclusión de la oferta. Además, si bien el consorcio recurrente alega que se la ha conferido una ventaja indebida al consorcio adjudicatario pues se ha permitido que éste presente una propuesta más extensa que la que él presentó, es lo cierto que más allá de esto, no llega a acreditar que dicho aspecto sea tal, es decir, no llega a acreditar el impacto que tuvo en la selección de la oferta dicho aspecto» (Resolución R-DCA-1189-2018 del 13 de diciembre de 2018).

Lo resuelto en ese caso concreto, a mi juicio deja en evidencia que podría ser admitida una cláusula invariable que imponga a los oferentes un límite en la extensión de la oferta, de modo que, en el caso de no ser respetado, ocasione la exclusión de la oferta. Así correspondería concluir, toda vez que establecida la regla, en este caso formal, su condición vinculante está fuera de toda discusión y desaplicarla para un caso concreto, implicaría el quebranto del principio de igualdad que rige en esta materia. Por otra parte, no se vería en una limitación de esa naturaleza irrazonabilidad alguna, cuando el objeto del concurso lo justifique y se motive adecuadamente la regla.

Como en el caso español, queda vedada la posibilidad de incluir disposiciones en el pliego de condiciones que impliquen una duplicidad de calificación de determinada exigencia.

En efecto, específicamente, la Contraloría General de la República consideró sobre ese tema lo siguiente:

“Criterio para resolver: Recientemente este Despacho ha señalado que la experiencia debe ser valorada de forma integral y muy cuidadosa de parte de la Administración, de forma tal que no se incurra en la valoración duplicada de ventajas competitivas que, en realidad son una sola. (ver en ese sentido la resolución R-DAGJ 344-2004 de las 14:00 horas del 22 de junio anterior). Así, según expone la Administración pretenden valorar la permanencia en el mercado y la satisfacción de los clientes, por lo que le asignan puntaje independiente a cada condición. Sin embargo, en criterio de este Despacho, existe una indebida doble calificación ya que no es posible señalar que van a otorgar diez puntos por cantidad de años sin importar la calidad del servicio y, por otro lado, diez puntos para los servicios otorgados a satisfacción, como si se tratara de aspectos independientes. Poco o nada aporta a la Administración la experiencia que no ha sido brindada a satisfacción, ya que la mera permanencia en el mercado por sí sola no es beneficiosa, lo que ha de buscarse es premiar únicamente los servicios brindados a satisfacción del cliente. De tal manera que ambos factores pueden unificarse en uno solo, exigiendo que se acredite que la experiencia haya sido obtenida mediante la prestación de servicios recibidos a satisfacción del cliente”. (División de Asesoría y Gestión Jurídica, Resolución No. R-DAGJ-377-2004 del 07 de julio de 2004).

El fenómeno de la huida del vigor vinculante del pliego de condiciones no es ajeno a la realidad costarricense. En muchos otros ejemplos, basta exponer el siguiente precedente de la Contraloría General de la República:

“De esa forma, no puede entenderse –como ha pretendido la Administración– que la posibilidad de escoger el orden preferente de adjudicación de los tres ítems haya sido establecida en el cartel para determinar cómo adjudicar en caso de un oferente con mejor precio en el ítem No. 1 y cualquiera de los otros dos, porque las reglas obligaban a seleccionar un ítem de preferencia lo cual debía hacerse oportunamente al momento de preparar la oferta.

(...) De conformidad con lo que viene expuesto, la posibilidad otorgada por la Administración resultó contraria a las reglas del mismo cartel, por cuanto se definió la adjudicación de ítems en estricto orden ascendente. Por último, si bien por disposición cartelaria la Administración podía apartarse del orden de escogencia de ítems para adjudicación que hubiesen establecido los oferentes y atender a la mejor oferta económica por cada ítem, la propia Administración ha manifestado que no ha hecho uso de esta facultad, sino que se limitó a atender la escogencia efectuada por la adjudicataria del ítem No. 2, lo cual resulta consistente con el hecho de que tampoco existe una motivación de que se haya apartado de las reglas del cartel. De conformidad con las razones que vienen dadas, siendo la oferta de la empresa adjudicataria inelegible ante la ventaja indebida que obtuvo, procede declarar con lugar el recurso de apelación y ordenar la anulación del acto final” (División de Contratación Administrativa, Resolución No. R-DCA-640-2016 del 28 de julio de 2016).

No hace falta profundizar en el análisis. Ya se ha mencionado la fuerza vinculante que se le asigna al pliego de condiciones, la cual vincula a la propia administración que vació de contenido, en muchas ocasiones de modo absoluto, su discrecionalidad para elegir la mejor oferta. Una vez establecidas las reglas de elegibilidad y de evaluación, no cabe desaplicarlas y adoptar un acto de adjudicación alejado de las disposiciones cartelarias.

Como en España, es posible afirmar la no alterabilidad de los pliegos en fase de adjudicación, sin perjuicio de que la administración introduzca correcciones para subsanar errores materiales, siendo en ese sentido aplicable la regla establecida por el artículo 157 de la LGAP. Claro está, si la corrección implica una “modificación sustantiva”, habrá de ampliarse el plazo para presentar ofertas, de modo que la corrección no resulte arbitraria e intempestiva.

Es claro, además, que, una vez consolidadas las cláusulas del pliego, éstas resultan invariables, tal y como lo ha entendido con razón la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, para la cual, «el establecimiento definitivo de los requisitos a cumplir por los oferentes presenta una importancia capital, no pudiendo estar sujeta a variaciones posteriores, no solo para evitar una afectación de los participantes, sino también en respeto de otros particulares, cuya determinación de no participar pudo haber estado condicionada por esa fijación» (Resolución No. 01240-2020 del 31 de marzo de 2020).

Precisamente por todo lo dicho, es claro que las disposiciones del pliego de condiciones no deben ser ambiguas u oscuras so pena de nulidad. En efecto, así lo ha entendido el Órgano Contralor, para el cual:

“Ahora bien en virtud de lo anterior, tomando en consideración lo expuesto en el cartel, así como lo dispuesto por los oferentes en sus ofertas, y además el criterio técnico expuesto por la Administración, queda claro que el cartel de la contratación no fue lo suficientemente claro o explícito en punto a cómo pretendía la Administración que le fuera presentado el desglose del precio de cada una de las jornadas, siendo que la Administración parece esperaba un desglose que sobre la base 100% comprendiera cada una de las jornadas definidas en el pliego, sea

jornada diurna, nocturna, mixta y servicios especiales. No obstante esa claridad o requerimiento expreso, no fue trasladado al pliego cartelario, lo que provocó que algunos oferentes establecieran en su oferta el desglose del precio por cada una de las jornadas, otros por la sumatoria bajo una base de 100% por cada jornada, y en otros casos, sobre un estimado mensual, desconociéndose incluso, si lo pretendido por la Administración debía hacerse sumando por jornada los once ítems que comprendía el objeto, o más bien, sumando cada una de las jornadas por ítem. Al respecto debe tenerse presente, que al constituir el cartel el reglamento específico de la contratación que se promueve, este constituye las reglas sobre las cuales los oferentes deben presentar su oferta, de forma tal que un elemento de capital importancia lo reviste precisamente la claridad en la que estén redactadas las bases del cartel, con la finalidad que los oferentes puedan presentar su oferta de forma diáfana y sin ambigüedades o confusiones de diversa naturaleza, pues de lo contrario, por un lado los principios de transparencia e igualdad se ven afectados, al no poder compararse las ofertas en igualdad de condiciones, y producto de ello, se afecta el fin público al no existir certeza de que el oferente que pueda salir seleccionado sea efectivamente, el idóneo para cumplir el objeto contractual. (...) Esta situación, efectivamente crea una incertidumbre en la forma de presentación del precio y su respectivo desglose que requiere la Administración, lo cual ocasiona inseguridad de todo el desarrollo del procedimiento, pues eventualmente ello podría traer repercusiones negativas para la Administración, en cuanto al reajuste y precio a cancelar. Al respecto, debe reiterarse que de conformidad con el artículo 51 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, el pliego de condiciones de un procedimiento concursal se configura como el reglamento específico de la contratación. Así, la norma citada dispone: "...". De lo transcrito se entiende que las reglas del pliego de condiciones en todo procedimiento de contratación deben ser claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar, de forma tal que se les asegure a los oferentes o participantes un trato igualitario. No resulta posible con base en dichas reglas, que la Administración defina en el cartel cláusulas confusas, u omisas en cuanto al grado de claridad en que las ofertas debían desglosar su precio. Por otra parte, por medio del pliego de condiciones consolidado, la Administración debe buscar establecer la forma clara y concisa de satisfacer sus necesidades, así como verificar el cumplimiento de un mínimo de condiciones para todos los interesados en participar, bajo reglas claras y objetivas aplicables a todos por igual, lo cual no se evidencia en el presente caso. Bajo las consideraciones expuestas, es claro que esta indefinición en la forma de presentar el desglose del precio, puede provocar no solo un riesgo de valoración diferenciada de las ofertas, sino además traer eventuales sesgos durante la ejecución contractual, especialmente para el reconocimiento de reajustes, pues dependiendo de la forma escogida para el desglose, podría presentarse una condición de mayor o menor reconocimiento de parte de la Administración. De ahí que la nulidad de este extremo cartelario, se configura a partir de esa inexactitud e indefinición de la Administración respecto de la forma en que se debía presentar el

desglose del precio, lo cual incluso repercutiría en la forma en que serían valoradas las ofertas, aspecto este último que analizaremos en el siguiente punto” (Resolución R-DCA-1147-2018 del 29 de noviembre de 2018).

En cuanto al referido debate planteado en España en torno a la no impugnación indirecta de pliegos al recurrir la adjudicación o exclusión de una oferta, en lo que, como se ha referido, ha existido un cambio de doctrina jurisprudencial, debe señalarse que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia parece ser del criterio de que resultaría improcedente debatir en torno a la nulidad del pliego en el marco de la impugnación del acto final de adjudicación.

En efecto, la tesis sostenida en ese sentido por la Sala ha sido expuesta en este precedente:

“Desde esa perspectiva es claro, el recurso de objeción se constituye no solo en el instrumento legislativamente dispuesto para el oferente, a fin de solventar ilegalidades o irregularidades cartelarias, sino a su vez, en un límite insalvable, de tiempo y forma a ese efecto, puesto que, vencido el plazo establecido a ese fin, no resulta dable su impugnación en sede judicial. Dado que las violaciones reclamadas se basan en supuestas ilegalidades cartelarias, que habrían derivado en la exclusión de la oferta de la demandante, y, a falta de probanzas que acrediten se hubiese formulado el recurso de objeción contra las cláusulas cartelarias cuya antijuridicidad se reclama, no es dable ahora intentar establecer tal ilegalidad en sede judicial, pues tal y como bien lo expresa el Tribunal, dicha etapa se encuentra precluída.” (Resolución No. 01240-2020 del 31 de marzo de 2020).

La tesis, con todo, a mi juicio debe verse con recelo, en especial si, como sucede en la LGCP, se le atribuye al pliego de condiciones carácter de fuente normativa. Se podría considerar, a mi juicio, que no existiría por ello imposibilidad para que la regla definida por el artículo 37 inciso 2) del CPCA, según el cual, «Serán impugnables los actos de aplicación individual de las disposiciones generales, aun cuando estas últimas no sean objeto de impugnación», resulte aplicable *mutatis mutandi* en un supuesto de hecho como el comentado.

Por otra parte, en cuanto al plazo de impugnación del pliego, en una situación como la examinada, resultaría de aplicación la regla del artículo 40.1 del CPCA, puesto que no cabe duda de que el pliego de condiciones posee efectos jurídicos continuados, al grado de que sigue siendo aplicable en la fase de ejecución contractual, tal y como se ha comentado.

Otro tema que también ha tenido evidencia práctica en el medio costarricense se relaciona con la posibilidad de inaplicar o adaptar una regla del cartel que resultó incompleta u oscura, una vez que el concurso ha iniciado la fase de calificación de las ofertas.

En un precedente que deja algunos interrogantes, la Contraloría parece admitir la posibilidad de complementar el contenido del cartel, en tanto la medida sea aceptada

por todos los oferentes y no se genere, por ello, una desigualdad de oportunidades, prohiéndose, además, la conservación de los actos y la satisfacción de necesidades públicas.

En efecto, así parece admitirse -se deja un espacio de duda abierto- en el siguiente precedente administrativo:

«De lo dicho, para el caso que nos ocupa la Administración ha sido contundente en manifestar que el cartel no fue completo, claro ni suficiente a efectos de determinar la forma de pago de la necesidad a satisfacer. Además la Administración ha demostrado tener razones y suficientes para declarar desierta por interés público esta contratación. Es claro que lo que se pretende con un cartel es que se pueda evaluar las ofertas que mejor puedan satisfacer los intereses institucionales, lo cual va de la mano con el principio de eficacia y eficiencia regulado en el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa (...)De esta manera se evidenció que ese ejercicio no se logró hacer pues se contaba con una información dual y contradictoria para hacerlo. Es más, el mismo apelante aclara que él también incurrió en la contradicción a que llevaba el cartel y que la propia Administración al ver que los tres oferentes habían incurrido en error intentó salvar la licitación solicitándoles a los tres participantes si estaban de acuerdo con la forma de pago según las normas de ARESEP, todo ello en función de la conservación de los actos y dos de ellos, salvo el apelante, estuvieron en contra pues eso sería ir en contra de lo que el cartel les estableció en las bases económicas. En este caso es evidente que la Administración tenía que tener el criterio favorable de los tres oferentes y no de uno de ellos pues si seguía el concurso les estaría otorgando una ventaja indebida al mismo apelante. (ver hechos probados números 3 y 4) Si bien es cierto, los oferentes tuvieron su momento procesal para oponerse al cartel, lo cierto es que no lo hicieron y se consolidó el mismo con un problema serio de contradicción. Así las cosas, visto un cartel con contradicciones, en el cual la propia Administración afirma que no puede adjudicar y lo justifica debidamente en el interés público inmerso, es por lo que este Despacho procede a rechazar de plano el recurso por improcedente. Por último, este Despacho llama la atención de esa Administración en el sentido de que debe velar porque sus carteles sean el instrumento idóneo para satisfacer la necesidad pública que deben satisfacer. En virtud de dicha necesidad que debe ser satisfecha en el menor tiempo posible. Igualmente deben tener en cuenta la enorme cantidad de recursos humanos y financieros que se involucran en cada licitación, al igual que los recursos que invierten los distintos oferentes en presentar las mejores ofertas. De esta manera el cartel que llegue a elaborarse, que es de la exclusiva responsabilidad de la Administración deberá hacerse con la mejor técnica, completo, claro y suficiente para que se logre satisfacer cuanto antes la necesidad que presenta ese instituto» (División de Contratación Administrativa, Resolución No. R-DCA-575-2011 del 10 de noviembre de 2011).

Finalmente, en cuanto al complejo tema de la propiedad intelectual y la contratación administrativa, al igual que en el caso de la LCSP española, la LGCP ha previsto, para el caso de la contratación administrativa innovadora, la siguiente regla: «cuando se opte por la compra pública innovadora deberá verificarse, en lo que corresponda, el cumplimiento de la legislación relativa a la protección de los derechos de propiedad intelectual vinculados a la contratación, según el tipo de innovación y observar el procedimiento dispuesto para el oferente único. De existir más de un eventual proveedor, se deberá realizar el procedimiento correspondiente» -art. 22 párrafo cuarto-.

Como queda en evidencia, es claro que una de las limitaciones extrínsecas a que está sujeto el pliego de condiciones, deriva de los derechos de propiedad intelectual de potenciales oferentes y contratistas, lo que no es exclusivo de las modalidades de contratación reguladas por la norma reciente cita.

En efecto, también surge esa situación en los casos en que la contratación, por ejemplo, se refiere al desarrollo de software que pueda contar con limitaciones en el uso a partir de un determinado licenciamiento (Contraloría General de la República, Oficio No. 16066 (DFOE-PG-0670) del 15 de diciembre de 2017) o también, para el caso de que se trate de servicios intelectuales o artísticos que no hayan sido creados al iniciar el procedimiento de compra, caso en el cual, ha de imperar la libre competencia. Para esos supuestos, ha de considerarse en el pliego, las cláusulas pertinentes en lo que a la propiedad de autor de la obra y el efecto de la contratación en lo que a su eventual transferencia se refiere (Contraloría General de la República, Oficio 03949 (DCA-0891) del 18 de marzo de 2020).

BIBLIOGRAFÍA

- Alcoba Arce, J.M., “Contratación Administrativa – Criterios de adjudicación y objetividad”, *I Curso de Gestión Económica Local*, Oviedo: Federación Asturiana de Concejos, junio 2000.
- Bercovitz Rodríguez-Cano, R. (Director), *Comentarios a la Ley de Propiedad Intelectual*, 3era ed. Madrid: Tecnos, 2007.
- Cano Murcia, A. *Teoría y práctica del convenio urbanístico*. 5ta ed. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters, 2006.
- Cortés Moreno, Á. “La Propiedad Intelectual y la Contratación Administrativa”, *Contratación administrativa práctica: revista de la contratación administrativa y de los contratistas*, No. 126, España, Wolters Kluwer 2013, pp. 42-49.
- Fueyo Bros, M., “Función fiscalizadora y criterios objetivos de adjudicación”, *Cuadernos de Gestión Pública Local*, Málaga: Instituto Superior de Economía Local, 2003.
- Gallego Córcoles, I., “La introducción de rectificaciones, aclaraciones y modificaciones en los pliegos de contratación”, *Contratación Administrativa Práctica*, No. 146, noviembre 2016.
- González-Varas, S. *Tratado de Derecho Administrativo*, 4 ed. Madrid: Aranzadi, 2020, tomo II.
- Marín López, J.J. “La contratación de obra por encargo y la compraventa de obras plásticas”; *Protección y límites del derecho de autor de los creadores visuales*, Seminario Diego Rivera e Ignacio Zuloaga de Derechos de Autor de los Creadores Visuales, Toledo, España: Trama, 2005, 195-241.
- Morales Plaza, A., *Comentarios al texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2002.
- Muñoz Juncosa A., “La supresión del informe del interventor a los pliegos de condiciones”, *El consultor de los Ayuntamientos*, No. 4, España: Wolters Kluwer, abril 2018.
- Muñoz Viada, C. *Transmisión de los derechos de autor, el contrato de edición*, Madrid: Difusión Jurídica, 2007.
- Ortiz Ortiz, E., *Tesis de Derecho Administrativo*, ed. Stradtman, Tomo III, 2002.
- Rodríguez Beas, M. “El procedimiento de asociación para la innovación en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público: oportunidades e incertidumbres”; *Revista General de Derecho Administrativo*, No. 52, España, Iustel, Octubre 2019.

A.- Normativa Española

Ley de Contratos del Sector Público, No. 9/2017 de 08 de noviembre de 2017.

Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia, de 23 de diciembre de 2021.

Ley de Propiedad Intelectual, Real Decreto Legislativo No. 1/1996, de 12 de abril de 1996.

Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, Real Decreto Legislativo No. 01/2007

Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, de 26 de febrero de 2014.

B.- Jurisprudencia Española

Tribunal de Justicia de la Unión Europea, «Borta» UAB contra Klaipėdos valstybinio jūrų uosto direkcija VĮ, Asunto C-298/15 de 5 de abril de 2017.

— RegioPost GmbH & Co KG contra Stadt Landau in der Pfalz, Asunto C-115/14 de 17 de noviembre de 2015.

— eVigilo Ltd contra Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Asunto C-538/13 de 12 de marzo de 2015.

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Expediente No. 49/2021, Informe “Asunción por el empresario del exceso de mediciones”, aprobado el 16 de diciembre de 2021.

— Informe No. 75/2021, “Instrucción de 23 de diciembre de 2021 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre aspectos a incorporar en los expedientes y en los pliegos rectores de los contratos que se vayan a financiar con fondos procedentes del plan de recuperación, transformación y resiliencia”, aprobado el 22 de diciembre de 2021.

— Expediente No. 56/10, Informe “Consulta sobre si en el pliego de cláusulas administrativas particulares es posible regular cuestiones referidas a la relación contractual entre el contratista y el subcontratista y cuestiones de régimen transitorio referidas a la morosidad en las operaciones comerciales propias de la relación entre el contratista y sus proveedores”, 28 de octubre de 2011.

— Expediente No.04/11, Informe “Consulta sobre baremar las ofertas económicas en un pliego de cláusulas administrativas particulares valorando con mayor puntuación, en cuanto al precio, a ofertas que no se corresponden con la más baja”, de 28 de octubre de 2011.

— Expediente No.54/10, Informe “Posibilidad de incluir en el pliego de cláusulas administrativas particulares una limitación referida a la propuesta económica, del 10 por ciento, de manera que no se tengan en cuenta y se excluyan aquellas ofertas cuya baja supere dicho porcentaje. Efectos derivados de que se conozca el contenido de las ofertas antes del momento determinado para la apertura de las proposiciones. Consecuencia de la falta de información respecto del momento de apertura de las proposiciones”, de 15 de diciembre de 2011.

— Expediente No.57/10, Informe “Posibilidad de incluir en pliegos para la adjudicación de contratos de obra una opción de derecho de tanteo a favor de una empresa que tiene la condición de accionista de una sociedad mixta municipal y que es a su vez una empresa constructora”, 15 de diciembre de 2011.

— Expediente No. 45/2002, Informe “Acreditación de la solvencia de las empresas por medios que pertenecen a empresas distintas e influencia de tales medios puestos a la disposición de la ejecución del contrato en fase de valoración de las ofertas”, de 28 de febrero de 2003.

Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, Dictamen de 23 de julio de 2010.

Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Resolución No. 398/2021 de 22 de marzo de 2021.

— Resolución No. 438/2021 de 24 de marzo de 2021.

— Resolución de 22 de marzo de 2021.

— Recurso No. 4753/2017, Resolución de 14 de noviembre de 2018.

— Recurso No. 2725/2015, Resolución No. 269/2018 de 20 de febrero de 2018.

— Recurso No. 2506/2015, Resolución No. STS 2112/2017 de 11 de mayo de 2017.

— Recurso No. 4793/2006, Resolución de 24 de septiembre de 2008.

— Recurso No. 6779/2005, Resolución de 22 de julio de 2008.

— Recurso No. 634/2002, Resolución de 26 de diciembre de 2007.

— Resolución de 31 de octubre de 2005.

— Recurso No. 2923/2000, Resolución de 28 de septiembre de 2004.

— Recurso No. 5035/2000, Resolución de 23 de junio de 2004.

— Recurso No. 324/2000, Resolución de 9 de junio de 2004.

— Recurso No. 3674/1999, Resolución de 18 de mayo de 2004.

— Recurso No. 148/1999, Resolución de 17 de mayo de 2004.

— Recurso No. 138/1999, Resolución de 10 de mayo de 2004.

— Recurso No. 4816/1999, Resolución de 5 de mayo de 2004.

— Recurso No. 10627/1998, Resolución de 15 de marzo de 2004.

— Recurso No. 8954/1997, Resolución de 04 de julio de 2003.

— Recurso No. 4324/1994, Resolución de 19 de julio de 2000.

— Resolución de 13 de junio de 2000.

— Recurso No. 1984/1992, Resolución de 12 de abril de 2000.

— Recurso No. 1259/1992, Resolución de 2 de marzo de 1999.

— Recurso No. 4119/1992, Resolución de 20 de noviembre de 1998.

Tribunal Supremo, STS Resolución de 2 de octubre de 1990 [RJ 1990, 7828]

— Resolución de 20 de mayo de 1988.

— Resolución No. 15059/1986 de 18 de febrero de 1986.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución No. 1546/2021 de 11 de noviembre de 2021.

— Resolución No. 1518/2021 de 04 de noviembre de 2021.

— Resolución No.1508/2021 de 04 de noviembre de 2021.

— Resolución No. 1358/2021 de 07 de octubre de 2021.

— Resolución No. 1250/2021 de 23 de setiembre de 2021.

— Resolución No. 1044/2021 de 02 de setiembre de 2021.

— Resolución No. 787/2020, de 10 de julio de 2020.

— Resolución No. 14/2020, de 9 de enero de 2020.

— Resolución No. 1207/2019 de 28 de octubre de 2019.

— Resolución No. 1116/2019, de 7 de octubre de 2019.

— Resolución No. 632/2018, de 29 de junio de 2018.

— Resolución de 17 de noviembre de 2017.

— Resolución No. 49/2017, de 20 de enero de 2017.

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, Recurso No. 33/2017, Resolución del 02 de junio de 2017.

Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Resolución No.23/2005 de 17 de enero de 2005.

Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Recurso No. 5994/1997, Resolución No.599/2000 de 17 de noviembre de 2000.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Recurso No. 1046/2002, Resolución No. 1186/2005 de 10 de octubre de 2005.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Sala de Sevilla, Recurso No. 132/2001, Resolución de 20 de mayo de 2002.

— Recurso No.1440/1998, Resolución de 5 de diciembre de 2000.

Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Recurso No.2781/1998, Resolución No.1532/2002 de 28 de septiembre de 2002 (JUR 2002, 120006).

— Recurso No.1426/2003, Resolución No. 1368/2006 de 03 de julio de 2006.

— Recurso No. 714/2001, Resolución No. 101/2005 de 7 de enero de 2005.

Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Recurso No. 4274/2015, Resolución No. 00686/2016 de 17 de noviembre de 2016.

Audiencia Provincial de Madrid (SAP de Madrid) de 29 de octubre de 2005.

Audiencia Provincial de Valencia (SAP de Valencia) de 30 de mayo de 2006.

Audiencia Provincial de Castellón (SAP de Castellón) de 09 de setiembre de 2004.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales Resolución No. 632/2018 de 29 de junio de 2018.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, Resolución No. 08/2019 de 16 de enero de 2020.

— Resolución No. 372/2020 de 06 de noviembre de 2020.

— Resolución No. 351/2019 de 24 de octubre de 2019.

— Resolución No. 303/2019 de 24 de septiembre de 2019.

— Resolución No.247/2017 de 01 de noviembre de 2017

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, Acuerdo No. 98/2021 de 22 de octubre de 2021.

— Acuerdo No. 100/2017, de 8 septiembre de 2017.

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, Resolución No. 61/2021 de 03 de mayo de 2021.

— Resolución No. 97/2019 de 04 de julio de 2019.

— Resolución No. 57/2017 de 25 de agosto de 2017.

Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público, Resolución No. 266/2021 de 15 de setiembre de 2021.

Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, Resolución No. 513/2021 de 04 de noviembre de 2021.

— Resolución No. 497/2021 de 21 de octubre de 2021.

Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, Acuerdo No. 101/2021 de 13 de octubre de 2021.

— Acuerdo No. 6/2019, de 5 de febrero de 2019.

Junta Consultiva de Contratación Pública de Canarias, Informe No. 1/2017 “Sobre posibilidad de modificación de los horarios de apertura establecidos en los pliegos sin que suponga una modificación sustancial del contrato”, de 2017.

Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña, Informe No. 7/2018 “Posibilidad de incluir cláusulas relativas a los paraísos fiscales en los contratos del sector público”, de 16 de noviembre de 2018.

Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Expediente No. 294/2010, Dictamen No. 330/2010 de 22 de abril de 2010.

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, Resolución No. 113/2021 de 02 de julio de 2021.

Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, Resolución No. 97/2021 de 07 de junio de 2021.

C.- Normativa Costarricense

Ley General de Contratación Pública, No. 9986 de 27 de mayo de 2021.

Código Procesal Contencioso Administrativo, No. 8508 de 28 de abril de 2006.

Ley de Contratación Administrativa, No. 7494 de 02 de mayo de 1995.

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto No.33411 de 27 de setiembre de 2006.

D.- Jurisprudencia de Costa Rica

Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 01240-2020, de 31 de marzo de 2020.

— Voto No. 00715-2019, de 11 de junio de 2019.

— Voto No. 00415-2014, de 20 de marzo de 2014.

— Voto No. 01476-2011. de 08 de diciembre de 2011.

E.- Contraloría General de la República de Costa Rica

Contraloría General de la República, Resolución R-DCA-00108-2021, de 25 de enero de 2021.

- Oficio No. 03949 (DCA-0891), de 18 de marzo de 2020.
- Resolución R-DCA-0948-2019, de 24 de setiembre de 2019.
- Resolución R-DCA-1189-2018, de 13 de diciembre de 2018.
- Resolución R-DCA-1147-2018, de 29 de noviembre de 2018.
- Oficio No. 04491 (DCA-1194), de 02 de abril de 2018.
- Resolución R-DCA-1037-2017, de 01 de diciembre de 2017.
- Oficio No. 16066 (DFOE-PG-0670), de 15 de diciembre de 2017.
- Resolución No. R-DCA-640-2016, de 28 de julio de 2016.
- Resolución No. R-DCA-575-2011, de 10 de noviembre de 2011.
- Resolución No. R-DAGJ-377-2004, de 07 de julio de 2004.