

DECRETO-LEY 1/2022, DE 2 DE MARZO, DE MEDIDAS URGENTES DE MEJORA DE LA CALIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA

Nota: Este texto carece de valor jurídico. Para consultar la versión oficial y auténtica puede acceder al fichero PDF del DOE.

**Con corrección de errores publicada en el DOE n.º 47, de 9 de marzo de 2022.*

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

La pandemia provocada por el COVID-19 ha desencadenado una fuerte contracción de la economía mundial, impactando notablemente sobre la economía española. Los efectos de la crisis, además de sentirse de manera global, afectan de un modo singular a los colectivos más desfavorecidos. Las medidas de intervención pública adoptadas hasta la fecha en España y en la mayoría de países desarrollados, han buscado contener los efectos perjudiciales de la doble crisis sanitaria y económica, al tiempo que han intentado preparar el camino para una recuperación económica rápida, inclusiva y sostenible.

La Comisión Europea ha entendido que la contratación pública no ha de ser un mero hecho administrativo para adquirir bienes y servicios, sino que ha de usarse de forma estratégica para alcanzar objetivos de tipo económico, social y medioambiental, alineados con las políticas que están marcando el futuro en el seno de la institución europea. La eficiencia en la utilización de los instrumentos públicos de intervención es clave para lograr esa recuperación económica rápida, inclusiva y sostenible, antes aludida, y dar el mejor uso posible a los recursos a nuestro alcance. Toda crisis económica supone un importante reto para la sociedad, pero también una oportunidad para modernizar las estructuras económicas, impulsar la eficiencia y adaptar las formas de intervención.

Más allá de la crisis original ocasionada por el COVID-19, y también consecuencia de la misma, desde mediados de 2020, las materias primas están experimentando un aumento exorbitante de precios debido a varios factores, entre ellos, el aumento de la demanda, inicialmente en China, pero también en el resto del mundo como resultado de la reactivación económica y de la lenta recuperación de la capacidad productiva después de la inactividad durante la pandemia, el aumento de los precios del transporte marítimo de mercancías y de la energía o las propias estrategias comerciales de los países productores de materias primas. La situación por la que atraviesa el sector logístico, también como consecuencia de los cambios en la demanda derivados del confinamiento con una mayor presencia del comercio electrónico, han introducido fuertes elementos de distorsión en los mercados que también están suponiendo incrementos en los precios y demoras en los plazos. Todo

este escenario está teniendo un importante impacto en muchos sectores productivos, incluido el sector de la construcción y los sectores tecnológicos.

En el ámbito del sector de la construcción los precios evolucionaron razonablemente antes de la pandemia, con lo que era posible establecer programaciones fiables de aprovisionamientos y de precios, no obstante, especialmente a partir de enero de 2021, se ha producido un importante alza de los precios, que, según algunos estudios, solo en seis meses, ha sido similar al producido en los trece años anteriores. Este incremento en los costes de los materiales de construcción está motivado por el desorbitado aumento del precio de las materias primas en los mercados internacionales, que se inició a mediados de 2020. Los incrementos más significativos son en el acero y el petróleo, aunque también han experimentado un aumento muy significativo las maderas y los metales.

Por tanto, nos encontramos ante una pandemia global con las correlativas tensiones que está produciendo la propia recuperación de la economía tras el parón provocado por la crisis sanitaria y las dificultades para ajustar la oferta a la velocidad de crecimiento. Las materias primas acusan este fuerte incremento de la demanda, que les llega sobre todo desde Asia y Estados Unidos, y están registrando ese aumento desmesurado de sus precios. Además, el alza del precio de los fletes internacionales es otro de los elementos que contribuye a estas tensiones, pues el precio de los contenedores de acero se encuentra en máximos históricos y el precio de la madera se ha disparado por el incremento de la demanda internacional. Desde febrero del año 2021, la cotización del gas natural en los mercados europeos ha aumentado en más de un doscientos cincuenta por ciento, alcanzando niveles sin precedentes e impactando directa y negativamente sobre el precio de la electricidad en el mercado mayorista.

En este contexto y debido al carácter sistémico que la energía, en general, y la electricidad, en particular, tienen para la economía y a los graves efectos distorsionadores que esta situación está provocando sobre los hogares, las PYMES y la industria, resulta necesario adoptar medidas regulatorias urgentes y extraordinarias que, siendo plenamente compatibles con el ordenamiento nacional y comunitario, corrijan dichos efectos y protejan los servicios de la Administración y a la ciudadanía. Es necesario establecer acciones que permitan mitigar el impacto de precios por motivos de interés general y para garantizar la viabilidad de los contratos públicos.

Este escenario de incremento extraordinario de costes en la construcción se ha producido igualmente en la contratación de productos o servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicación. El aumento del comercio electrónico y consumo de servicios digitales por la sociedad ha sido exponencial respecto a la era prepandemia y la escasez de recursos del mercado laboral en estos ámbitos se ha agudizado provocando un incremento de los costes de servicios, equipamiento y productos tecnológicos. Esta situación puede apreciarse en nuevas prácticas profesionales y hábitos de la ciudadanía respecto a la forma de consumir productos y servicios. Es paradigmático el aumento de empleados de sector público y privado que acceden de forma remota a su puesto de trabajo. En España, en 2019 el porcentaje de personas que trabajaban desde casa de manera continua pasó del 4,3% al 4,8%, y el

porcentaje de las que lo hacían ocasionalmente pasó del 3,2% al 3,5%. Esta situación ha cambiado completamente con la pandemia, ya que las empresas se vieron obligadas a implantar esta modalidad de trabajo. Durante las semanas del confinamiento el porcentaje de personas teletrabajando creció hasta el 34% y la tendencia se está consolidando con proyectos legislativos que fomentan esta nueva forma de trabajar.

El COVID-19 ha acelerado las iniciativas de transformación digital de empresas y entidades del sector público para acomodarse a la demanda social, estar mejor preparados ante las incertidumbres que ha provocado este tiempo y cumplir las normativas que proliferan sobre el uso de determinadas tecnologías o identidad digital, privacidad y ciberseguridad. Esta situación ha provocado un incremento extraordinario en la demanda de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación que, unida a la escasez de determinados componentes en los productos o profesionales en este ámbito, ha generado un aumento de su coste, siendo preciso establecer algunas condiciones específicas para esta clase de contratos con la finalidad de garantizar la calidad y la competencia efectiva. Por ello, en este decreto-ley se plantea que, con carácter uniforme para todo el sector público autonómico, se establezcan las medidas acomodadas a la especialidad del sector y de las circunstancias concurrentes que consideren su singularidad.

La Junta de Extremadura es consciente de que la contratación pública, por el enorme volumen de gasto que representa, debe ser un instrumento protagonista para mejorar el bienestar y lograr una sociedad más próspera e inclusiva, de tal manera que los órganos de contratación deben velar por el establecimiento de condiciones que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad y que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

Mejorar la eficiencia de la contratación pública para impulsar la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador en la Comunidad Autónoma, a través de la contratación pública, es ahora más que nunca un reto y un compromiso con la sociedad. El valor estratégico de la contratación pública como vehículo adecuado para obtener mejoras sociales, medioambientales y de otros órdenes, pasa por situar a la calidad como paradigma en la contratación pública, tal y como se recoge en la legislación europea y española, y está determinado por su capacidad para satisfacer las necesidades y expectativas ciudadanas. En el momento actual es urgente y necesario plantear medidas que vengán a corregir deficiencias que están surgiendo en los procesos de contratación, con el fin de evitar resultados adversos y traumáticos en la contratación pública de la Junta de Extremadura y, en consecuencia, en el funcionamiento de los propios servicios públicos. Este decreto-ley viene a introducir condiciones especiales, con la necesaria celeridad que requiere el actual panorama económico, para mejorar la calidad en la contratación pública, como medio para mitigar las consecuencias que han ocasionado en Extremadura la crisis sanitaria y económica provocada por el COVID-19 y el complejo escenario de los mercados internacionales.

En ese panorama deben encuadrarse las medidas de este decreto-ley, sumando mejoras a otras que ya se han venido planteando. Se intenta también recoger

inquietudes y demandas del ámbito empresarial que, acuciado por las dificultades del momento actual, necesita las mejores condiciones en los procedimientos de contratación que pueda ofrecer el marco normativo al que estamos sujetos. Por ello, en el repertorio de medidas articuladas en el decreto-ley se concluye que, sin necesidad de llegar al extremo de licitaciones a precio fijo, debe posibilitarse la utilización de fórmulas de valoración de las ofertas económicas que, poniendo en valor la relación entre la calidad de las prestaciones a contratar y su coste, eviten la presentación de ofertas mediocres a causa de la minoración de los precios ofertados o que no puedan llegar a ejecutarse conforme a contrato debido a su falta de viabilidad económica, poniendo en riesgo la satisfacción del interés público que subyace de los contratos.

Es por ello, que en estos momentos se apuesta por la reducción progresiva de la valoración de las ofertas a partir de un determinado nivel de baja o la no concesión de puntos adicionales a las ofertas que sean inferiores a una determinada cifra, los denominados por la doctrina como umbrales de saciedad, haciendo efectivas las expresiones recogidas en la legislación estatal de oferta económicamente más ventajosa, la mejor relación coste-eficacia, la mejor calidad-precio, y el menor coste del ciclo de vida. Todas ellas se refieren y llevan intrínseca la relación entre el precio, la viabilidad económica y la calidad de las ofertas. Incluir umbrales de saciedad, desde un punto de vista práctico, reduce las diferencias en las puntuaciones que obtienen las empresas en las proposiciones económicas y, por ende, se les concede un mayor protagonismo a las puntuaciones relativas a cuestiones técnicas, de calidad, organizativas, etc. Esta forma de valorar las proposiciones económicas, perfectamente válidas y compatibles con las buenas prácticas en los procedimientos de contratación, es una herramienta más para tratar de evitar que determinadas propuestas económicas afecten a los objetivos de la contratación pública en términos de calidad final de las prestaciones del contrato, evaluadas a lo largo de todo su ciclo de vida.

Por tanto, este decreto-ley tiene por objeto la adopción de nuevas medidas alternativas, dentro del ámbito de competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura, para responder al impacto económico negativo en la contratación pública por las consecuencias de la crisis del COVID-19. Desde el inicio de esta crisis hasta ahora, han sido varias las normas aprobadas que han contemplado medidas en materia de contratación pública. En este sentido, desde el Gobierno de España se aprobaron el Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 y el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, entre otras, que han definido procedimientos especiales y extraordinarios para responder a esta situación. También lo ha hecho la Junta de Extremadura en su ámbito de competencias, mediante el Decreto-ley 3/2020, de 25 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito administrativo para combatir el impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19, el Decreto-ley 4/2020, de 1 de abril, por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias en el ámbito de la

contratación pública para responder al impacto de la crisis ocasionada por el COVID-19, el Decreto-ley 7/2020, de 24 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes en materia de educación, para paliar los efectos de la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19, el Decreto-ley 12/2020, de 19 de junio, de medidas extraordinarias y urgentes para la reactivación de la actividad económica y social en la Comunidad Autónoma de Extremadura en el proceso hacia la “Nueva Normalidad” y más recientemente el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Además, con la finalidad de llevar a efecto el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado y esta Comunidad Autónoma, se contempla la modificación del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

II

El presente decreto-ley se dicta al amparo de las competencias determinadas por el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, que, en su artículo 9.1.7 establece la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de fomento del desarrollo económico y social de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos de la política económica nacional.

En cuanto al ámbito competencial que ampara a la Comunidad Autónoma de Extremadura para abordar la normativa con rango legal que dé cobertura a las cuestiones que regula este artículo, la Constitución Española, en su artículo 149.1.18ª, atribuye al Estado competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre contratación administrativa, de aplicación general a todas las Administraciones públicas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Extremadura la competencia exclusiva en materia de creación, organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones, la organización de su propia Administración y la de los entes instrumentales que de ella dependan, así como, en el marco de la legislación básica del Estado, la competencia de desarrollo normativo y ejecución en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas y contratación del sector público y universidades, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 9.1.1 y 10.1.1 y 5 del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

El artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, reformado por de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, faculta a la Junta de Extremadura en caso de extraordinaria y urgente necesidad, para dictar disposiciones legislativas provisionales bajo la forma de decreto-ley.

En el ámbito legislativo, el instrumento constitucionalmente lícito que permite una actuación de urgencia es el decreto-ley, figura a la que se recurre, en cuanto las circunstancias en las que se adoptan, enunciadas anteriormente, justifica la extraordinaria y urgente necesidad de que las medidas aquí previstas entren en vigor con la mayor celeridad posible, sin que pudieran esperar a una tramitación

parlamentaria puesto que los efectos sobre la ciudadanía serían demasiado gravosos y perdería su esperada eficacia en el fin último de las mismas.

El presente decreto-ley, por una parte, no afecta a las materias vedadas a este instrumento normativo y, por otra, responde al presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad que justifica la utilización de este tipo de norma. En relación al primer aspecto, ha de recordarse que el artículo 33.2 del Estatuto de Autonomía establece que no pueden ser objeto de decreto-ley la reforma del Estatuto, las leyes de presupuestos o las materias objeto de leyes para las que se requiera una mayoría cualificada. Por lo tanto, en este decreto-ley se respetan tales límites. En lo que respecta al segundo aspecto, es decir, a la concurrencia del presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad, la STC 61/2018, de 7 de junio (FJ4), exige, por un lado, “la presentación explícita y razonada de los motivos que han sido tenidos en cuenta por el Gobierno en su aprobación”, es decir, lo que ha venido a denominarse la situación de urgencia; y, por otro, “la existencia de una necesaria conexión entre la situación de urgencia definida y la medida concreta adoptada para subvenir a ella”.

Así, por una parte, como señala el Tribunal Constitucional, el real decreto-ley constituye un instrumento constitucionalmente lícito, en tanto que pertinente y adecuado para la consecución del fin que justifica la legislación de urgencia, que no es otro que subvenir a situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que por razones difíciles de prever requieran una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes (SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5; 11/2002, de 17 de enero, FJ 4; 137/2003, de 3 de julio, FJ 3; 368/2007, FJ 10; 31/2011, de 17 de marzo, FJ 4; 137/2011, de 14 de septiembre, FJ 6, y 100/2012, de 8 de mayo, FJ 8). Y todo ello concurre en el presente caso.

Atendiendo a la especial situación en la que nos encontramos, de la que se ha dado cuenta en la breve reseña realizada a lo largo de este texto introductorio, no puede dudarse de la extraordinaria necesidad de recurrir a la adopción de medidas de todo tipo que vengan a paliar los perjuicios económicos producidos en todos los órdenes. En esta situación es necesaria una rápida actuación y, son estas circunstancias y razones las que fundamentan el grueso principal de las medidas contenidas en este decreto-ley.

Sirvan estos párrafos introductorios como bosquejo genérico del acomodo constitucional y estatutario del presente decreto-ley, sin perjuicio de las concretas particularidades que se pondrán de manifiesto a continuación al analizar el contenido del mismo.

III

El presente decreto-ley se estructura en nueve artículos, dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales. El artículo uno establece que el objeto y finalidad del decreto-ley es mejorar la calidad y eficiencia de la contratación pública en determinados ámbitos estratégicos para contribuir al impulso de la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador. Por su parte el artículo dos indica el ámbito de aplicación a la

Junta de Extremadura y sus entidades dependientes. En los artículos tres y cuatro, con el fin de evitar que ofertas técnicamente deficientes pueden ser adjudicadas únicamente por el criterio precio y sea el elemento cualitativo el factor determinante de toda oferta, se incluyen disposiciones relativas a la ponderación del precio en relación con el resto de aspectos a contemplar en los contratos de obras y servicios, con un tratamiento específico en para todos los contratos de servicios, sean o no de carácter intelectual de consultoría, ingeniería, arquitectura, urbanismo, tecnologías de la información y comunicación y cuidado de personas del ámbito social, por el evidente carácter diferencial, estratégico y esencial de los mismos. Incidiendo en estos contratos, se quiere apostar más sobre el valor de la calidad en la contratación pública estratégica socialmente responsable y así responder, no solo con inmediatez, sino con los mejores resultados a la recuperación de la actividad económica y a la modernización de la economía extremeña; impulsar, entre otros objetivos, la transición ecológica, el medio ambiente, la calidad de vida, la economía de los cuidados, la eficiencia energética, la prestación de servicios, la cohesión social y territorial de la Comunidad Autónoma o la innovación y acelerar la modernización digital y la transformación digital de la sociedad extremeña.

Además, se introduce la posibilidad de aplicar umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas, que eviten una devaluación del producto, como consecuencia del exceso de puntuaciones al precio en detrimento de la calidad, asunto este en el que es oportuno detenerse.

El concepto de umbrales de saciedad lo ha elaborado la doctrina para referirse a las fórmulas matemáticas que sirven para limitar la valoración de las ofertas económicas y no conceder puntos adicionales a aquellas proposiciones que sean inferiores a una determinada cifra. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC en adelante), que había considerado nula cualquier tipología de los denominados umbrales de saciedad, modifica su criterio con la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el año 2019 (Resoluciones 484/2019, 853/2019), hacia una posición permisiva de los mencionados umbrales de saciedad “cuando ello obedezca a fines permitidos por el ordenamiento jurídico como dar un mayor peso a los criterios cualitativos y desincentivar ofertas con bajas excesivas” y de modo que “[...]solamente procederá anular la cláusula cuanto se detecte que el establecimiento del umbral de saciedad infringe una norma imperativa o contradice los principios que rigen en materia de contratación pública, pudiendo dar lugar a una manipulación de la licitación”. Por su parte, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en el Expediente 1/21, aprobado en su Comisión Permanente de 28 de julio de 2021, en relación con el umbral de saciedad, dice que comparte en su integridad la doctrina del TACRC, estableciendo que dicho umbral “debe perseguir realizar una función tendente a garantizar la viabilidad de la proposición de los licitadores cuando el órgano de contratación entienda justificadamente que por debajo de un determinado límite económico el contrato corre riesgo de no poder cumplirse”.

Se trata, por tanto, de una finalidad interna, propia y característica de cada contrato que se esté licitando y cuya admisibilidad dependerá de las características de las

prestaciones que constituyan su objeto. No obstante, a continuación establece que, por otro lado, hay que recordar que el Tribunal de Cuentas ha señalado en varios informes, como el 1085 y el 1113 que “el establecimiento en los criterios de adjudicación de un umbral de saciedad en el precio puede no ser ajustado, en determinados casos, al principio de economía en la gestión de los fondos públicos, razón por la cual su admisibilidad debe quedar limitada estrictamente a aquellos supuestos en que exista una plena justificación, intrínseca al contrato en cuestión y a sus características”. Es por ello, que la regulación que se establece de los umbrales de saciedad en el presente decreto-ley se condiciona a una adecuada justificación y de acuerdo a las características del contrato.

En el mismo sentido, el artículo cinco dispone nuevas medidas para acotar de un modo más riguroso los márgenes de los niveles de anormalidad con el fin de evitar, de mejor forma, las bajas desproporcionadas que pongan en riesgo los bienes o servicios contratados y eviten una ejecución inadecuada del contrato. Por su parte, en los artículos seis y siete se incluye una regulación más detallada para la aplicación de los criterios de calidad.

Finalmente, en los artículos ocho y nueve se contemplan medidas para equilibrar la viabilidad económica de la contratación de obra pública que efectúa la Junta de Extremadura, con la obligatoriedad de incluir una cláusula de revisión de precios en todos los contratos que se liciten por procedimiento abierto a partir de la entrada en vigor de este decreto-ley, así como la no penalización en los supuestos en los que se produzcan retrasos en los plazos, motivados por la falta de suministros a consecuencia de desabastecimientos imprevistos, no imputables al contratista.

En la disposición adicional primera se establece los porcentajes para los gastos generales de estructura y de beneficio industrial a aplicar en todos los contratos de obras, de servicios y mixtos que se celebren por los órganos de contratación de la Junta de Extremadura y sus entidades públicas dependientes, dejando sin efecto los establecidos en el apartado segundo del artículo 42 de la Ley 3/2021 de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022, y recogiendo la previsión de que tales porcentajes puedan ser actualizados y modificados por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda.

Por su parte, para 2022, la disposición adicional segunda, prevé la aplicación a los contratos administrativos de obras o contratos mixtos, que vengán ejecutándose con anterioridad al 1 de enero de 2021, las mismas medidas establecidas para los contratos en ejecución anteriores a dicha fecha por la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022, por alteración extraordinaria e imprevisible de los materiales. También se habilita a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda, para establecer medidas en los supuestos de alteración extraordinaria e imprevisible de los precios de los materiales en los contratos de obra pública, que se encuentren vigentes en cada momento, una vez que hubiera perdido vigencia las establecidas por la Ley 3/2021.

Además, se añade la disposición transitoria única que establece el régimen a aplicar a los expedientes de contratación que se encuentren en trámite de licitación en el momento de entrada en vigor del decreto-ley.

Por su parte, la disposición derogatoria viene a derogar todas aquellas normas de igual o inferior rango que se opongan a lo establecido en este decreto-ley.

La disposición final primera del presente decreto-ley recoge los compromisos de modificación del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia acordados en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura como solución de las discrepancias manifestadas en relación con los artículos 17, 30 y 35 de ese Decreto-ley 3/2021, conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, modificado por la Ley Orgánica 1/2000, de 7 de enero. Dichos compromisos fueron recogidos en el Acuerdo de la Comisión Bilateral publicado en el Anexo de la Resolución de 14 de diciembre de 2021 de la Secretaría General de Coordinación Territorial (BOE núm. 312, de 29 de diciembre de 2021).

Con la disposición final segunda se modifica el artículo 75 de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, de modo que se atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para conceder créditos extraordinarios hasta el límite máximo del 2 % del presupuesto inicial consolidado ante situaciones de urgencia e imprevistas y siempre que se financien con recursos distintos al endeudamiento. Con esta modificación se amplían las circunstancias en las que se permite al Consejo de Gobierno acudir a esta figura modificativa, así como su forma de financiación. El contexto de crisis sanitaria vivido ha puesto de relieve la necesidad de dar una respuesta más rápida y ágil a situaciones que requieren de una intervención urgente por parte de la Administración. Un camino para ello es ampliar las circunstancias y forma de financiación en las que se autoriza al Consejo de Gobierno a modificar el presupuesto cuando no cabe otra figura modificativa que el crédito extraordinario, dado que la tramitación del mismo por otro órgano de aprobación dilataría más los plazos.

Mediante la disposición final tercera se modifica la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura, añadiendo a la misma una disposición adicional décima de aplicación a los contratos de suministro por actividades directas de las entidades del sector público vinculadas al ámbito agrario.

Por su parte la disposición final cuarta recoge las habilitaciones al Consejo de Gobierno y a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda para el desarrollo y aplicación del decreto-ley, mientras que la disposición final quinta establece la entrada en vigor al mes de la publicación en el Diario Oficial de Extremadura, de modo que puedan durante ese periodo adaptarse los pliegos y trámites correspondientes por parte de los órganos de contratación, a excepción de las

disposiciones finales segunda y tercera que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

IV

En consecuencia, por todo lo expuesto, este decreto-ley se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en particular, a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Así, de acuerdo con los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa se encuentra justificada por una razón de interés general, habiéndose identificado los fines perseguidos y entendiéndose que es el decreto-ley el instrumento más adecuado para garantizar su consecución, habida cuenta de que urge la adopción de las medidas aquí contempladas para impulsar el aceleramiento de la recuperación económica, inclusiva y sostenible, utilizando la contratación pública de forma estratégica y responsable y responder de forma inmediata al impacto económico negativo que la crisis del COVID-19 ha producido en la sociedad extremeña, complementando así las medidas que en esta materia se han venido adoptando desde el Gobierno de España y desde nuestra Comunidad Autónoma.

Por otra parte, las medidas contenidas en el decreto-ley son adecuadas y proporcionadas a las necesidades que exigen su dictado, habiéndose constatado que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. A su vez, como garantía del principio de seguridad jurídica, esta iniciativa normativa se adopta de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, generando un marco normativo de certidumbre, que facilita su conocimiento y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas afectadas.

Además, los presupuestos habilitantes para la utilización de la figura del decreto-ley que exige el artículo 33 del Estatuto de Autonomía se entienden cumplidos en el presente caso, como se ha indicado en esta exposición de motivos y se refleja a continuación con relación a los distintos preceptos y disposiciones del presente decreto-ley.

Por todo ello, en el ejercicio de la autorización contenida en el artículo 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, a propuesta de la Vicepresidenta Primera y Consejera de Hacienda y Administración Pública, y previa deliberación del Consejo de Gobierno en su reunión de 2 de marzo de 2022,

DISPONGO

Artículo 1. Objeto y finalidad.

El presente decreto-ley tiene por objeto mejorar la calidad y eficiencia de la contratación pública en determinados ámbitos estratégicos para contribuir al impulso

de la recuperación, la inversión y el crecimiento sostenible e innovador en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Artículo 2. Ámbito de aplicación.

Lo dispuesto en la presente norma será de aplicación a los contratos celebrados por la Junta de Extremadura, sus organismos públicos y demás entidades dependientes o vinculadas a ella que, a efectos de contratación pública, tengan la consideración de poder adjudicador.

Artículo 3. Ponderación del precio.

1. Respetando los principios y requisitos exigidos en la legislación básica de contratos del Estado y en la normativa autonómica, con carácter general, para la valoración de las ofertas, además del precio, se considerarán otros aspectos, como la calidad, la mayor vida útil de la obra o servicio contratado, y la incorporación de aspectos de innovación empresarial, vinculados al objeto del contrato público de que se trate. En todo caso, para los contratos de obras y de servicios que se tramiten por procedimiento abierto, el precio no podrá tener un peso superior al sesenta por ciento ni inferior al cuarenta por ciento de la valoración total de la oferta, salvo para la excepción contenida en el párrafo primero del artículo 145.3.g) de la Ley de Contratos del Sector Público.

2. Los órganos de contratación velarán por el establecimiento de criterios de adjudicación que permitan obtener servicios de gran calidad para responder lo mejor posible a sus necesidades, especialmente los que tengan una proyección estratégica. En concreto, en todos los contratos de servicios, sean o no prestaciones de carácter intelectual, relacionados con las tecnologías de la información y la comunicación, consultoría, ingeniería, arquitectura y urbanismo, así como cuando se trate de contratos relativos al cuidado de personas en el ámbito de los servicios sociales, que se liciten por procedimiento abierto, el criterio precio no podrá superar el treinta por ciento del total de puntos asignable en la valoración de las ofertas.

3. La persona titular de la consejería con competencias en materia de administración digital podrá establecer el precio/hora de los perfiles, con respecto a la contratación de toda clase de bienes y servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicación, con carácter uniforme para todo el sector público autonómico

Artículo 4. Umbral de saciedad en el criterio precio.

1. En los contratos de obras y de servicios, cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, los órganos de contratación podrán utilizar umbrales de saciedad para modular el criterio precio y establecer límites a las reducciones de los mismos en las ofertas económicas sobre el precio máximo.

2. La posibilidad de modular el criterio precio para lograr el máximo nivel de calidad, se deberá expresar en relación con las características de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato y estar justificada en el expediente.

3. Por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda se aprobará la fórmula y los criterios generales de aplicación de los umbrales de saciedad para el criterio precio. Dicha fórmula debe conocerse por los licitadores en el momento de la presentación de ofertas.

Artículo 5. Umbral de ofertas anormalmente bajas.

En los contratos de obras y servicios, los órganos de contratación fijarán, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, un umbral para la consideración de las ofertas anormalmente bajas entre dos y siete unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas, para identificar aquellas que se puedan encontrar incursas en presunción de anormalidad.

Artículo 6. Criterios de reducción de plazos de ejecución.

1. En los contratos públicos de obras y servicios, en los que se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación en su determinación, el órgano de contratación solo podrá aplicar el criterio de la reducción de plazo de ejecución o del plazo de entrega, cuando considere que mediante su empleo la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada, debiendo quedar justificadas en el expediente de contratación las razones de su elección.

2. No se podrá utilizar este criterio de adjudicación cuando no aporte ningún valor cualitativo a la prestación objeto del contrato, atendiendo a la mejor relación calidad-precio. Su utilización deberá quedar justificada en el expediente de contratación.

Artículo 7. Calidad mínima de la oferta técnica.

1. En los procedimientos abiertos de los contratos de obras y servicios, así como de los contratos mixtos, los órganos de contratación podrán establecer unos requisitos mínimos para valorar aspectos técnicos que, de no superar el umbral establecido, permitirá la exclusión de la oferta.

En estos casos, los órganos de contratación deberán determinar claramente, en los pliegos de la contratación, los criterios para valorar los aspectos técnicos relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto, así como el mínimo de puntuación exigido al licitador para continuar en el proceso selectivo.

2. Las valoraciones de los criterios sometidos a juicios de valor deberán ser coherentes y contrastables con la documentación aportada por los licitadores.

3. No obstante, cuando se utilicen mínimos de calidad para la oferta técnica o fases de valoración sujetas a la superación de umbrales en cada una de ellas y, los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor tengan atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, su valoración corresponderá realizarla a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, de conformidad con el 146.2.a) de la Ley de Contratos del Sector Público.

4. Todos estos extremos deberán quedar perfectamente justificados en el expediente de contratación, con plena sujeción a lo establecido en los apartados anteriores y en la Ley de Contratos del Sector Público.

Artículo 8. Revisión de precios en las futuras contrataciones de obra pública.

A partir de la entrada en vigor del presente decreto-ley, los órganos de contratación deberán incluir en los pliegos de la contratación de obra pública que se tramiten por procedimiento abierto, la revisión periódica y predeterminada de precios y la fórmula de revisión que deba aplicarse con arreglo a lo establecido en el artículo 103 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Artículo 9. Retrasos en los plazos por falta de suministros.

El contratista no será penalizado por los retrasos que se originen en los plazos parciales o totales de ejecución de las obras, cuando se produzcan como consecuencia de la falta de suministros por su escasez en el mercado o derivada de otros factores imprevisibles, en los términos establecidos en el artículo 195.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, acreditada mediante informe del responsable del contrato.

Disposición adicional primera. Porcentajes de gastos generales de estructura y beneficio industrial.

En virtud de la previsión establecida en la normativa general de contratos, se determina con carácter uniforme para todos los contratos de obra que celebren los órganos de contratación de la Junta de Extremadura y sus entidades públicas dependientes, la siguiente distribución de gastos generales de estructura que inciden sobre dichos contratos:

- a) Diecisiete por ciento en concepto de gastos generales de la empresa, fiscales (IVA excluido), control de riesgos laborales y otros que inciden en el coste de las obras.
- b) Seis por ciento en concepto de beneficio industrial del contratista.

2. Los porcentajes anteriores dejan sin efecto el apartado segundo del artículo 42 de la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022.

3. Los porcentajes indicados en el apartado primero del presente artículo serán también de aplicación a los contratos de servicios y contratos mixtos tanto de obra y servicios como de servicios y suministros.

4. Se faculta a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda para modificar y actualizar los porcentajes indicados en los apartados primero y tercero anteriores.

5. De modo específico, dada la singularidad de la materia, para los contratos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación los porcentajes podrán

ser distintos a los indicados en el apartado tercero y serán los que se determinen por la persona titular de la consejería con competencias en materia de hacienda.

Disposición adicional segunda. Medidas aplicables a los supuestos de alteración extraordinaria e imprevisible de los precios de los materiales en los contratos de obra pública.

1. Durante el año 2022, a los contratos administrativos de obras, o contratos mixtos respecto a la prestación de obras, que estuvieran ejecutándose con anterioridad a 1 de enero de 2021, les serán de aplicación las medidas establecidas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022, siempre que se haya producido una alteración extraordinaria e imprevisible de los precios de los materiales tomados en cuenta en la formalización del contrato o, en su caso, en las modificaciones posteriores que tuviera el contrato, en los mismos términos establecidos en dicha disposición.

2. Una vez pierdan su vigencia las medidas establecidas en la disposición adicional decimoquinta de la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022, así como las del apartado anterior, la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda, podrá establecer nuevas medidas para los supuestos de alteración extraordinaria e imprevisible de los precios de los materiales en los contratos de obra pública que se encuentren vigentes en cada momento y no hayan contemplado la revisión de precios.

Disposición transitoria única. Procedimientos iniciados.

Los expedientes de contratación que se encuentren en trámite para licitación, cuyo acuerdo de inicio se haya emitido con anterioridad a la fecha de entrada en vigor del presente decreto-ley, continuarán tramitándose por la normativa anterior que le sea de aplicación.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo establecido en el presente decreto-ley.

Disposición final primera. Modificación del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

Se modifica el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en los siguientes términos:

1. Se da nueva redacción al artículo 17, que queda redactado como sigue:

«Artículo 17. Terceros habilitados.

1. Son terceros habilitados las personas naturales que reúnan las condiciones de solvencia técnica idóneas para prestar servicios extraordinarios de tracto

sucesivo sujetos a precio unitario, que no impliquen el ejercicio de potestades públicas e inherentes a la condición de funcionario público.

2. La selección de los terceros habilitados se realizará por la Junta de Extremadura garantizando en cualquier caso la aplicación de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.»

2. Se da nueva redacción al artículo 30, que queda redactado como sigue:

«Artículo 30. Tramitación de urgencia y reducción de plazos.

En los términos previstos en el artículo 50 del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, podrá aplicarse la tramitación de urgencia para la licitación de los contratos y acuerdos marcos por procedimiento abierto que se vayan a financiar con fondos procedentes del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, cuando los órganos de contratación determinen que la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria, procediendo aplicar la tramitación urgente del expediente prevista en el artículo 119 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.»

3. Se suprime el artículo 35 relativo al procedimiento negociado sin publicidad por imperiosa urgencia.

Disposición final segunda. Modificación de la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura.

Se modifica la Ley 5/2007, de 19 de abril, General de Hacienda Pública de Extremadura, en los siguientes términos:

1. El párrafo diecisiete de la Exposición de Motivos queda redactado del siguiente modo, permaneciendo el resto de la misma inalterada:

«También dentro de este capítulo se da carácter estable a la distribución de competencias en materia de modificaciones de créditos, que anualmente se recogía en la Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Extremadura, siendo destacable como novedad la atribución al Consejo de Gobierno de la competencia para conceder créditos extraordinarios hasta el límite máximo del 2 % del presupuesto inicial consolidado ante situaciones de urgencia e imprevistas y siempre que se financien con recursos distintos al endeudamiento.»

2. Se da nueva redacción al artículo 75, que queda redactado como sigue:

«Artículo 75. Autorizaciones de los créditos extraordinarios.

La competencia para autorizar créditos extraordinarios corresponderá:

a) Al Consejo de Gobierno, para atender necesidades de gastos urgentes e imprevistas hasta un límite máximo en el ejercicio del dos por ciento del presupuesto inicial consolidado no financiero cuando se financien con recursos distintos al endeudamiento.

b) A la Asamblea, mediante la remisión de un proyecto de ley por el Consejo de Gobierno a propuesta del titular de la Consejería competente en materia de hacienda, previo informe del órgano competente en materia de presupuestos».

Disposición final tercera. Modificación de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura.

Se añade una disposición adicional décima a la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura, en con el siguiente tenor literal:

«Disposición adicional décima. Contratos excluidos en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Están excluidos del ámbito de la presente Ley los contratos de suministro relativos a actividades directas de las entidades del sector público que tuvieran su sede en Extremadura, cuya actividad tenga carácter comercial, industrial, financiero o análogo, en el seno de los mercados agrícolas afectados por la Política Agraria Comunitaria, si los bienes sobre los que versan han sido adquiridos con el propósito de devolverlos, con o sin transformación, al tráfico jurídico patrimonial, de acuerdo con sus fines peculiares. En tal caso, se regirán por el derecho privado.»

Disposición final cuarta. Habilitaciones.

1. Se habilita al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del presente decreto-ley.
2. Se habilita a la persona titular de la Consejería competente en materia de hacienda para dictar cuantas disposiciones generales y actos administrativos sean necesarios para el desarrollo y ejecución del presente decreto-ley.

Disposición final quinta. Entrada en vigor.

El presente decreto-ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura.

Las disposiciones finales segunda y tercera entrarán en vigor el día siguiente al de la publicación del presente decreto-ley en el Diario Oficial de Extremadura.

Mérida, 2 de marzo de 2022.

La Vicepresidenta Primera y Consejera de Hacienda y Administración Pública. El Presidente de la Junta de Extremadura.

PILAR BLANCO-MORALES LIMONES

GUILLERMO FERNÁNDEZ VARA