



Roj: **STS 780/2026 - ECLI:ES:TS:2026:780**

Id Cendoj: **28079130032026100032**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/02/2026**

Nº de Recurso: **1584/2023**

Nº de Resolución: **205/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Valencia, núm. 3, 07-12-2020 (rec. 291/2019),**

STSJ CV 5692/2022,

AATSJ CV 113/2022,

ATS 1952/2024,

STS 780/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 205/2026

Fecha de sentencia: 23/02/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1584/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 10/02/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: SECCION 5ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 1584/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 205/2026



Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. Diego Córdoba Castroverde

D. José Luis Gil Ibáñez

D.ª Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.ª Margarita Beladiez Rojo

En Madrid, a 23 de febrero de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 1584/2023 interpuesto por la mercantil GLOBAL OMNIUM MEDIOAMBIENTE, S.L., representada por el Procurador D. Diego Carmona Domingo y defendida por la Letrada Dña. María Desamparados Lerma Guisasola, contra la sentencia de 22 de noviembre de 2022 dictada, en el recurso de apelación nº 209/2021, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta).

Como partes recurridas se han personado el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA DE TURIA, representado por el Procurador D. Enrique Miñana Sendra y defendido por el Letrado D. José Luis Noguera Calatayud, y la mercantil HIDRAQUA, GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE S.A., representada por el Procurador D. José Noguera Chaparro y defendida por la Letrada Dña. Marta Carro Marina.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La representación procesal de la mercantil Global Omnium Medioambiente, S.L. interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria de fecha 17 de abril de 2019, por el que se aprueba el expediente de licitación para la adjudicación del "Contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado, control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja de Turia", publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 24 de abril de 2019.

El recurso contencioso-administrativo se tramitó como procedimiento ordinario nº 291/19 ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia, que finalizó con sentencia estimatoria dictada en fecha 7 de diciembre de 2020 con el siguiente fallo:

"QUE DEBO ESTIMAR Y ESTIMO el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Diego Carmona Domingo, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de Global Omnium medio ambiente, S.L. defendido por D. Cristina Gimeno Oltra Letrado contra el Ayuntamiento de Ribarroja representado por D. Enrique Miñana Sendra, Procurador de los Tribunales, bajo la dirección letrada de D. José Luís Noguera Calatayud en impugnación del acuerdo a que se refiere el encabezamiento y en su consecuencia debo declarar y declaro que el mismo no es ajustado a Derecho, y por tanto su nulidad, en los términos contenidos en los fundamentos anteriores."

La sentencia dictada por el órgano judicial unipersonal acuerda la nulidad de la cláusula 12.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en la que se establecían criterios de adjudicación evaluables de forma automática a los que otorgaba 55 puntos. En sus fundamentos de derecho expone que:

"La falta de justificación del establecimiento de tales límites cuantitativos que, determinan la previsibilidad de formulación de todas las ofertas, anulando en la práctica los criterios de selección objetivos o mediante fórmula, determinan la infracción de lo dispuesto en el art. 146.1 LCSP, y nulidad de la cláusula 12.1 del PCAP".

Dentro de plazo legal y disconforme con la sentencia, las representaciones procesales del Ayuntamiento de Riba-Roja de Turia y de la mercantil "Hidraqua, Gestión Integral de Aguas de Levante S.A." interpusieron, respectivos recursos de apelación que se tramitaron con el número 209/2021 por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que finaliza con sentencia dictada en fecha 22 de noviembre de 2022, cuyo fallo se reproduce a continuación:

"1.- ESTIMAR el recurso de apelación interpuesto por la representación del AYUNTAMIENTO DE RIBA-ROJA DEL TURIA y de la entidad HIDRAQUA, GESTIÓN INTEGRAL DE AGUAS DE LEVANTE, S.A., contra la sentencia nº



294/2020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Valencia en fecha 7-12-2020, en el Recurso Contencioso-Administrativo 291/2019 , que se revoca.

2.- ESTIMAR PARCIALMENTE la demanda interpuesta por la mercantil GLOBAL OMNIUM MEDIOAMBIENTE, S.L. contra los pliegos reguladores de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Riba Roja para la adjudicación del "Contrato de concesión de servicio Público de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado, control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja de Turia, por procedimiento abierto, mejor relación calidad precio, varios criterios de adjudicación y con cláusulas medioambientales y con condición especial de carácter medioambiental y social. Expediente 27/2018", publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 24 de abril de 2019, declarando no ajustado a derecho el criterio contenido en la cláusula 12.1.3 del PCAP, que se anula. Con desestimación del resto de sus pretensiones.

3.- SIN COSTAS".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, la representación procesal de la mercantil Global Ómnium Medioambiente, S.L. presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación.

La Sala, una vez comprobado que el escrito se ha presentado dentro de plazo hábil y que se cumplen los requisitos de postulación y defensa, legitimación y recurribilidad de la resolución, dicta auto en fecha 16 de febrero de 2023 teniendo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo dicta auto en fecha 19 de febrero de 2024 por el que se acuerda:

1.º) Admitir el recurso de casación núm. 1584/2023 preparado por la representación procesal de la entidad mercantil Global Omnium Medioambiente, S.L., contra la sentencia núm. 904/2022, de 22 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso de apelación núm. 209/2021 .

2.º) Declarar que, al igual que se ha acordado en el auto de esta Sala y Sección de fecha 17 de junio de 2021 (recurso de casación núm. 7797/2020), la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en la determinación de si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 9 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Ello sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 LJCA .

(...)"

CUARTO.-La representación procesal de la entidad recurrente Global Omnium Medioambiente, S.L. presenta en fecha 11 de abril de 2024 escrito de interposición del recurso de casación en el que expone los antecedentes de hecho y desarrolla la fundamentación jurídica en que apoya sus pretensiones, terminando su escrito solicitando:

"(...) que teniendo por presentado este escrito en tiempo y forma, y por formalizado el recurso de casación contra la Sentencia del TSJCV, N.º 904/2022, de 22 de noviembre , previos los trámites oportunos, se dicte sentencia por la que, con estimación del recurso interpuesto en los términos interesados, en consecuencia, case y anule la sentencia recurrida, así como se pronuncie determinando que un Pliego como el analizado que incluye umbrales de saciedad en todos o la mayoría de los criterios objetivos, sin justificar y que suponen el conocimiento a priori de la oferta que puede obtener el máximo de puntuación, de forma que pueda lograrse el empate de todas las ofertas en estos criterios, de modo que en la práctica, se da preponderancia a los criterios subjetivos pero sin embargo, no se adoptan las medida establecidas en el apartado 146.2 a) LCSP, y que además establece los criterios dependientes de juicios de valor de forma indeterminada, es contrario a derecho, anulando el mismo por haber vulnerado los art.145 y 146 LCSP .

Determinando que la utilización de umbrales de saciedad en los criterios objetivos de un Pliego deberá llevarse a cabo de forma que no se contradiga con lo dispuesto en los artículos 145 y 146 LCSP , esto es, que se justifique en el expediente y su utilización impida conocer a priori la puntuación máxima de los criterios objetivos de forma que no se otorgue preponderancia a los criterios subjetivos, es decir, que la puntuación de aquéllos sea superior a la asignada a éstos. Ya que, en caso contrario, se tendrá que estar a la fórmula señalada en el art. 146.2 a) de la citada ley , nombrándose un comité de expertos con miembros no adscritos al órgano de contratación".



QUINTO.-Mediante providencia de 16 de abril de 2024 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la entidad Global Omnium Medioambiente, S.L., y se dio traslado a las partes recurridas y personadas para que pudiesen formular oposición en el plazo común de 30 días.

SEXTO.-El Procurador de los Tribunales de la mercantil Hidraqua, Gestión Integral de Aguas de Levante S.A. presenta en fecha 31 de mayo de 2024 escrito de oposición al recurso de casación, exponiendo los hechos del caso y sosteniendo su oposición con la argumentación jurídica que ha considerado oportuna para solicitar la desestimación del recurso interpuesto por la recurrente, con confirmación de la sentencia de instancia.

SÉPTIMO.-Por su parte, el representante procesal del Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria presenta su escrito de oposición en fecha 4 de junio de 2024, mencionando los antecedentes del caso y articulando su oposición con diferentes razonamientos jurídicos que le llevan a solicitar la desestimación del recurso de casación y la confirmación íntegra de la sentencia de instancia, y la interposición a la parte recurrente de las costas de esta casación y las de las instancias anteriores.

OCTAVO.-Por providencia de 22 de abril de 2025 de la Sección Quinta de esta Sala, de conformidad con las normas de reparto de asuntos entre las Secciones de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo, se acuerda remitir el presente recurso de casación a la Sección Cuarta.

Mediante providencia de 25 de abril de 2025 de la Sección Cuarta de esta Sala se acuerda, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022 prorrogado por ulterior acuerdo de 27 de enero de 2025, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

NOVENO.-Mediante providencia de 8 de mayo de 2025 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

DÉCIMO.-Por providencia de 4 de noviembre de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 10 de febrero de 2026, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto del recurso de casación

1. Sentencia impugnada en casación

La representación procesal de la mercantil GLOBAL OMNIUM MEDIOAMBIENTE, S.L. interpone recurso de casación contra la sentencia de 22 de noviembre de 2022 dictada, en el recurso de apelación nº 209/2021, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta).

La sentencia que enjuiciamos estima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia dictada en fecha 7 de diciembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia que había acordado la estimación del recurso contencioso-administrativo nº 291/2019 y, en consecuencia, había acordado la nulidad de la cláusula 12.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) del expediente de licitación aprobado en fecha 17 de abril de 2019 por el Pleno del Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria para la adjudicación del *"Contrato de concesión del servicio público de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado, control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja de Turia"*.

Concretamente, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia, acuerda la nulidad de la cláusula 12.1 del PCAP, en la que se fijaban los criterios de adjudicación evaluables de forma automática, refiriendo que:

"La falta de justificación del establecimiento de tales límites cuantitativos que, determinan la previsibilidad de formulación de todas las ofertas, anulando en la práctica los criterios de selección objetivos o mediante fórmula, determinan la infracción de lo dispuesto en el art. 146.1 LCSP, y nulidad de la cláusula 12.1 del PCAP".

Sin embargo, la sentencia que constituye el objeto de la presente controversia casacional acuerda la estimación del recurso de apelación con la consiguiente revocación de la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia. En lo que ahora nos interesa, la Sala de instancia ha concluido que los criterios de adjudicación recogidos en la cláusula 12.1.1 del PCAP, relativa a la "reducción importe tarifa finalista", y en la cláusula 12.1.2 del PCAP, relativa a "abono anual al Ayuntamiento", son conformes con los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

A este respecto, el Tribunal de instancia considera que esas cláusulas no vulneran las garantías y principios esenciales de la contratación en el sector público contenidas en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de



noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con los artículos 145 y 146 de la misma norma legal, que regulan los requisitos, clases y aplicación de los criterios de adjudicación de los contratos.

La "*ratio decidendi*" de la Sala de instancia que determina que sean conformes con el ordenamiento jurídico los criterios de adjudicación recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 son:

"La fórmula elegida está vinculada al objeto del contrato, esta formulada de manera objetiva y garantiza la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia objetiva. En ningún caso se atenta al principio de igualdad pues los licitadores desconocen la puntuación que podría obtener cada una de sus ofertas.

En definitiva, nada impide que el Ayuntamiento pueda, en defensa del interés general, fijar unos límites máximos y mínimos respecto a las ofertas económicas que no se han acreditado injustificados, a la vista del contenido y objeto del contrato, ni tampoco desproporcionados.

Los criterios fijados en la cláusula en modo alguno permiten que una oferta inferior tenga más puntuación que otra superior, y si bien es cierto que pueden los licitadores presentar una oferta máxima, tal posibilidad aparece cognoscible para todos ellos en el momento de presentar la oferta sin que, por ello, ninguno se coloque en una situación de desigualdad respecto al otro. Además, se trata de criterios que guardan relación con la adecuada salvaguarda del interés general proyectada tanto sobre la cantidad que debe abonarse a la administración por el uso de instalaciones como sobre las tarifas que vienen abonando los usuarios del servicio".

2. Sobre la cuestión de interés casacional objetivo

El recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la mercantil Global Omnium Medioambiente, S.L. se ha admitido por la Sala de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo mediante auto dictado en fecha 19 de febrero de 2024, en el que se indica que la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar

"si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas".

Asimismo, en el citado auto se identifican las normas jurídicas que, en principio, deben ser objeto de interpretación, como son los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que tienen el siguiente contenido.

Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato

"1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación



de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3.º El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.

Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.

3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:

a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los candidatos o licitadores.

b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución.

c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

e) Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios.

f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse más de un criterio de adjudicación.

h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.



5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material.

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

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

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

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

Artículo 146. Aplicación de los criterios de adjudicación

"1. Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados primero y tercero del artículo anterior, cuando solo se utilice un criterio de adjudicación, este deberá estar relacionado con los costes, pudiendo ser el precio o un criterio basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de acuerdo con lo indicado en el artículo 148.

2. Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación, siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

La aplicación de los criterios de adjudicación se efectuará por los siguientes órganos:

a) En los procedimientos de adjudicación, abierto o restringido, celebrados por los órganos de las Administraciones Públicas, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor corresponderá, en los casos en que proceda por tener atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a un comité formado por expertos con cualificación apropiada, que cuente con un mínimo de tres miembros, que podrán pertenecer a los servicios dependientes del órgano de contratación, pero en ningún caso podrán estar adscritos al órgano proponente del contrato, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas; o encomendar está a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.

b) En los restantes supuestos, la valoración de los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, así como, en todo caso, la de los criterios evaluables mediante la utilización de fórmulas, se efectuará por la mesa de contratación, si interviene, o por los servicios dependientes del órgano de contratación en caso contrario, a



cuyo efecto se podrán solicitar los informes técnicos que considere precisos de conformidad con lo previsto en el artículo 150.1 y 157.5 de la presente Ley.

La elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente.

En todo caso, la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello.

La citada evaluación previa se hará pública en el acto en el que se proceda a la apertura del sobre que contenga los elementos de la oferta que se valoraran mediante la mera aplicación de fórmulas.

Cuando en los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios se prevea la posibilidad de que se efectúen aportaciones públicas a la construcción o explotación, así como cualquier tipo de garantías, avales u otro tipo de ayudas a la empresa, en todo caso figurará como un criterio de adjudicación evaluable de forma automática la cuantía de la reducción que oferten los licitadores sobre las aportaciones previstas en el expediente de contratación.

3. Salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada.

En el caso de que el procedimiento de adjudicación se articule en varias fases, se indicará igualmente en cuales de ellas se irán aplicando los distintos criterios, estableciendo un umbral mínimo del 50 por ciento de la puntuación en el conjunto de los criterios cualitativos para continuar en el proceso selectivo.

Cuando, por razones objetivas debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, estos se enumerarán por orden decreciente de importancia".

SEGUNDO.- Sobre el planteamiento de las partes personadas en el recurso de casación

1. Alegaciones de la parte recurrente, Global Omnium Medioambiente, S.L.

La representación procesal de la recurrente solicita la estimación del recurso de casación y la nulidad de la sentencia impugnada porque, según expone, la Sala de instancia ha interpretado erróneamente los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que contienen los criterios de adjudicación del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, servicios de gestión de alcantarillado, control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja del Turia.

Destaca que en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 se recogen los criterios de adjudicación de la licitación que son evaluables de forma automática, a los que otorga 55 puntos, frente a los criterios evaluables mediante juicios de valor, a los que otorga 45 puntos. Expone que, sin embargo, serían finalmente los criterios de adjudicación evaluables de forma subjetiva los que determinasen la adjudicación. Y ello porque, según refiere, en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 se incluyen umbrales de saciedad que son previsibles, lo que permitía a los licitadores conocer de antemano como podían obtener las puntuaciones máximas en cada uno de esos criterios de adjudicación, como era ofertando las cantidades establecidas como umbrales topes. Y ese comportamiento, a juicio de la recurrente, conllevaba que todas las ofertas obtuvieran en la valoración objetiva un empate con la máxima puntuación, lo cual determinaba que la adjudicación dependiera únicamente de los criterios de valoración subjetivos o de juicios de valor dada la previsibilidad de los criterios de adjudicación objetivos.

Añade que, esa previsibilidad determinaba que los criterios de adjudicación evaluables mediante juicios de valor fueran los determinantes en la adjudicación y, sin embargo, no se evaluaron por un Comité de expertos no adscritos al órgano de contratación como exige el artículo 146.2.a) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, sino por la mesa de contratación.

2. Alegaciones de oposición formuladas por la parte recurrida, Ayuntamiento de Riba-Roja del Túria

La representación procesal del Ayuntamiento de Riba-Roja del Túria solicita la desestimación del recurso de casación, porque la sentencia impugnada interpreta de forma acertada los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con los criterios de adjudicación evaluables de forma automática recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 del PCAP.

Frente al criterio que expone la parte recurrente, considera que las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 son conformes con los citados artículos 145 y 146 en cuanto que recogen umbrales de saciedad que están vinculados al objeto del contrato, son específicos y cuantificables objetivamente, respetan el principio de no discriminación entre licitadores, y se han publicado previamente.



Añade que, además, la conclusión que ha obtenido el Tribunal de instancia respeta la doctrina fijada por esta misma Sala del Tribunal Supremo en la sentencia de 5 de marzo de 2024 (recurso de casación nº 7797/2020) en la que se declaró que los umbrales de saciedad eran conformes con las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, siempre que se cumplieran los requisitos previstos en los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que, precisamente, son los que ha tenido en cuenta el Tribunal de instancia en la sentencia recurrida.

3. Alegaciones de oposición formuladas por la parte recurrida, Hidraqua, Gestión Integral de Aguas de Levante, S.A.

Solicita la desestimación del recurso de casación exponiendo que la sentencia impugnada en casación acoge la doctrina fijada por esta Sala en la sentencia de 5 de marzo de 2024 (RC nº 7797/2020) en relación con los umbrales de saciedad.

Sostiene la validez de los umbrales de saciedad como criterios de adjudicación del contrato contenidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 del PCAP porque están justificados atendiendo al contenido y objeto del contrato, y, además, respetan el principio de proporcionalidad.

TERCERO.- Criterio de la Sala del Tribunal Supremo en relación con la controversia casacional planteada

Delimitada en estos estrictos términos la controversia casacional, corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo examinar si la sentencia impugnada en casación ha interpretado adecuadamente las garantías y principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público regulados en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de diciembre, de Contratos del Sector Público, en relación con la decisión que ha llevado a la Sala de instancia a confirmar los criterios de adjudicación evaluables de forma automática recogidos como umbrales de saciedad en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado y control de vertidos y depuración del municipio de Riba-Roja del Turia.

Concretamente, la Sala de instancia declara la legalidad de las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2, que tienen el siguiente contenido:

(i) Cláusula 12.1.1 que, con el epígrafe *Reducción importe tarifa finalista, hasta 30 puntos*, señala:

"Se valorará la tarifa propuesta por el licitador para la financiación de las obras objeto del contrato, la cual no podrá superar la tarifa finalista máxima fijada en el anteproyecto de explotación, durante la totalidad del contrato, mediante la siguiente fórmula:

$$P_i = 30 * (1 - (T_i / T_{max}))$$

Donde:

- P_i es la Puntuación del Licitador i

- T_i es la tarifa finalista ofertada por el Licitador i expresada en €/abonado/mes

- $T_{máx}$, tarifa finalista máxima fijada en el anteproyecto de explotación expresada en €/abonado/mes (0,33€ abonado y mes)."

(ii) Cláusula 12.1.2 que, con el epígrafe *Abono anual al Ayuntamiento: hasta 10 puntos*, señala:

"Se valorará el importe anual en concepto de derechos de uso de instalaciones propuestos por el licitador y a partir de su oferta:

*Importe anual de derechos de uso = $X * €/m^3$ facturado.*

*Mediante la siguiente fórmula: $P_i = P_{max} * k * B_i$*

Donde:

P_i : Puntuación del Licitador i

P_{max} : Puntuación máxima en este apartado (10 puntos)

K : factor corrector igual a 4 siempre y cuando B_{max} no supere el 25%. Si B_{max} supera el 25%, entonces K será igual a $1/B_{max}$.

B_i : Valor porcentual de la mejora ofertada sobre el volumen de facturación. Este valor porcentual se calcula a partir del importe económico abonado al Ayuntamiento en una anualidad en concepto de derecho de uso de instalaciones (descontando el mínimo definido en los pliegos, 100.200,32 €) dividido por el volumen anual de



facturación del servicio en una anualidad, estimado en 2.843.123,22 €. Para el cálculo del importe económico abonado, se estimarán los datos para la primera anualidad, con un volumen facturado de 2.505.008,00 m3.

$Bi = (X * 2.505.008,00 \text{ m}^3 - 100.200,32 \text{ €}) / 2.843.123,22 \text{ €}$.

Bmax: el mayor de los *Bi* calculados según el procedimiento indicado en el punto anterior.

El valor porcentual de la baja ofertada por el licitador se define entonces como el valor *Bi* resultante de la aplicación de su oferta y a los efectos de la aplicación de lo establecido en el art. 85RD 1098/2001, de 12 de octubre por el que se aprueba el Reglamento General de la LCAP."

Por tanto, corresponde a esta Sala examinar si las referidas cláusulas contractuales, que se han confirmado por la Sala de instancia, responden al cumplimiento de los principios esenciales de los contratos del sector público definidos en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en el que se dice:

"La Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa".

En la presente controversia casacional, debemos relacionar esos principios esenciales de la contratación con los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, 8 de noviembre, en los que se regulan los requisitos, clases y aplicación de los criterios de adjudicación del contrato que deben tenerse en cuenta en la adjudicación para obtener la mejor relación calidad-precio.

Todo ello permitirá dar una adecuada respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, que consiste en determinar

"si los denominados umbrales de saciedad de los criterios de adjudicación son o no conformes con el principio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa, el principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y el principio de libre competencia entre las empresas".

Esta Sala del Tribunal Supremo desestima el recurso de casación atendiendo a los siguientes razonamientos que pasamos a exponer que permiten concluir que la sentencia impugnada ha interpretado adecuadamente los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en relación con el artículo 1 de la misma norma legal.

Razonamientos que hemos agrupado en tres bloques que, entendemos, permiten un correcto análisis del debate casacional: uno, legalidad de los umbrales de saciedad contenidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2; dos, legalidad de los criterios de adjudicación en relación con el principio calidad-precio; y tres, cumplimiento de esos criterios por las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2.

1. Sobre la validez de las cláusulas contractuales que establecen mecanismos denominados umbrales de saciedad

Los criterios de adjudicación establecidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 fijan criterios de carácter económico que se evalúan mediante la aplicación de fórmulas automáticas que contienen umbrales de saciedad en cuanto que establecen límites a partir de los cuales un precio inferior (o superior, según los casos) no redundaría en una mayor puntuación para los licitadores.

Esta Sala ya se ha pronunciado sobre la validez de los umbrales de saciedad a cuyos razonamientos jurídicos ahora nos remitimos por razones de unidad de doctrina y de seguridad jurídica. Concretamente, en la sentencia de 5 de marzo de 2024 (recurso de casación nº 7797/2020) hemos concluido que los denominados umbrales de saciedad no están prohibidos, ni tampoco son contrarios a la normativa vigente en materia de contratos del sector público. Y, por tanto, son admisibles como criterios valorativos en cuanto que son conformes con la regulación contenida en la Directiva 2014/24/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE. Y, asimismo, también son conformes con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que ha transpuesto la citada Directiva a nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido, en la citada sentencia hemos declarado que:

"La admisibilidad en nuestro derecho de los umbrales de saciedad como criterio valorativo encuentra su mejor argumento de apoyo en la regulación contenida en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/UE.

En la Directiva resulta claro que el criterio relativo al precio no equivale necesariamente a precio más bajo, pues al lado de criterios de valoración basados en costes incorpora otros criterios que permiten la valoración de la calidad de los servicios, en búsqueda de la mejor relación calidad-precio.

Así el Considerando 92 de la Directiva señala:

"Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

[...]

Para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, la decisión relativa a la adjudicación del contrato no debe basarse únicamente en criterios no relacionados con los costes. Por ello, los criterios cualitativos deben ir acompañados de un criterio relacionado con los costes, el cual, a elección del poder adjudicador, podría ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida...".

La Directiva considera que la rentabilidad de los servicios y suministros puede evaluarse basándose en criterios distintos del precio o la remuneración, como resulta de su Considerando 93:

"Cuando disposiciones nacionales determinen la remuneración de determinados servicios o establezcan precios fijos para determinados suministros, es preciso aclarar que sigue siendo posible evaluar la rentabilidad basándose en otros factores que no sean únicamente el precio o la remuneración. En función del servicio o producto de que se trate, dichos factores incluirían, por ejemplo, condiciones de entrega y pago, aspectos de servicio posventa (alcance de los servicios de atención al cliente y de repuestos) o aspectos sociales o medioambientales (por ejemplo si los libros se imprimen en papel reciclado o papel de la actividad maderera sostenible, el coste se imputa a externalidades medioambientales o si se fomenta la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato)".

En fin, salvo cuando se evalúe únicamente en base al precio, el Considerando 96 admite que los órganos de contratación puedan determinar la oferta económicamente más ventajosa y el coste más bajo a partir de un planteamiento que tenga en cuenta el coste del ciclo de vida, que incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios.

Estas medidas sectoriales específicas deberían complementarse con una adaptación de las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE sobre contratación pública que capacite a los poderes adjudicadores para promover, en sus estrategias de compra, los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por consiguiente, debe quedar claro que, salvo cuando se evalúe únicamente sobre la base del precio, los poderes adjudicadores pueden determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa y el coste más bajo mediante un planteamiento basado en el coste del ciclo de vida. La noción de coste del ciclo de vida incluye todos los costes a lo largo del ciclo de vida de las obras, suministros o servicios.

Entre estos costes figuran los costes internos, como la investigación que haya de llevarse a cabo, los costes de desarrollo, producción, transporte, uso, mantenimiento y eliminación al final de la vida útil, pero también pueden incluirse los costes atribuidos a factores medioambientales externos, como la contaminación causada por la extracción de las materias primas utilizadas en el producto o causada por el propio producto o por su fabricación, siempre que puedan cuantificarse en términos monetarios y ser objeto de seguimiento.

De conformidad con los principios enunciados en sus Considerandos, el artículo 67, apartados 1 y 2, de la Directiva 2014/24/UE establece, como regla general, la adjudicación de los contratos públicos con arreglo al criterio de la oferta económicamente más ventajosa, precisando que dicha oferta se determinará sobre la base del precio o coste, que atenderá a la relación coste-eficacia, como el cálculo del coste del ciclo de vida, y podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate, que podrán incluir, a título de ejemplo:



"a) la calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño para todos los usuarios, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

b) la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o

c) el servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha de entrega, el proceso de entrega y el plazo de entrega o el plazo de ejecución."

También admite el artículo 67.2 de la Directiva que el factor coste adopte la forma de un precio fijo, de forma que los operadores habrán de competir únicamente en función de criterios de calidad:

"El factor coste también podrá adoptar la forma de un precio o coste fijo sobre la base del cual los operadores económicos compitan únicamente en función de criterios de calidad".

Asimismo, el mismo artículo 67, en su apartado 5º, de la Directiva contempla la posibilidad de que el poder adjudicador fije una banda de valores con una amplitud máxima adecuada, para la ponderación de los distintos criterios de adjudicación:

"El poder adjudicador precisará, en los pliegos de la contratación, la ponderación relativa que atribuya a cada uno de los criterios elegidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa, excepto en el supuesto de que esta se determine sobre la base del precio exclusivamente.

Esta ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada".

La Directiva 2014/24/UE fue transpuesta a nuestro ordenamiento por la ya citada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que incorporó a nuestro ordenamiento los criterios de la Directiva relativos a los conceptos de oferta económicamente más ventajosa, relación coste-eficacia, coste ciclo de vida y relación calidad-precio, como es de ver en el artículo 145 ...".

Y, en la citada sentencia de 5 de marzo de 2024, hemos concluido que:

"A la vista de la regulación de los criterios de adjudicación de los contratos públicos a que acabamos de hacer referencia, no puede llegarse a una conclusión de prohibición de fijación de umbrales de saciedad en la valoración de las ofertas económicas, especialmente si tenemos en cuenta que el artículo 67.2 de la Directiva 2014/24/UE admite de forma expresa, como antes hemos indicado, que el factor coste pueda adoptar la forma expresa de un precio o coste fijo, sobre la base del cual los operadores económicos compiten únicamente en función de criterios de calidad".

Por consiguiente, los denominados umbrales de saciedad no son contrarios a la normativa vigente en materia de contratos del sector público siempre que, eso sí, cumplan las exigencias previstas en el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que, en su párrafo 5,

en relación con la adjudicación de los contratos con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación calidad-precio, exige que:

"5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores".

2. Criterios de adjudicación y mecanismos de evaluación

Una adecuada respuesta a la controversia casacional planteada exige el análisis de si los criterios de adjudicación del contrato recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2, que contienen umbrales de saciedad, tienen como apoyo y fundamento lograr que el contrato, efectivamente, se otorgue al licitador que mejor



atienda a la relación coste-eficacia que se ha instaurado como un principio básico en la adjudicación de un contrato público.

Así, la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública, fomenta una mayor calidad en la contratación pública y, en este sentido, destaca que la oferta más ventajosa es la que presenta mejor relación calidad-precio. Así se aprecia en el Considerando 90 al indicar:

"La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, que oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia."

El artículo 67 de la Directiva 2014/2024/UE, con el epígrafe "criterios de adjudicación del contrato", indica en su párrafo 2:

"La oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador se determinará sobre la base del precio o coste, utilizando un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, (...)".

Igualmente, en el Preámbulo de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se indica:

"Los objetivos que inspiran la regulación contenida en la presente Ley son, en primer lugar, lograr una mayor transparencia en la contratación pública, y, en segundo lugar, el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Para lograr este último objetivo por primera vez se establece la obligación de los órganos de contratación de velar porque el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, (...)".

Añadiendo que:

"Así, esta Ley, teniendo como punto de partida dicha transposición, no se limita a ello, sino que trata de diseñar un sistema de contratación pública, más eficiente, transparente e íntegro, mediante el cual se consiga un mejor cumplimiento de los objetivos públicos..."

Esa relación calidad-precio se garantiza en el artículo 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, al disponer que el objeto de la ley es regular la contratación del sector público y asegurar una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios para obtener finalmente una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, que se articulará a través de la adecuada adjudicación del contrato para la cual se tendrán en cuenta los criterios de adjudicación que pueden ser de carácter económico y cualitativos que permitirán elegir al licitador que atienda la mejor relación calidad-precio.

En definitiva, en el artículo 1, párrafo 1, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, se indica que la contratación en el sector público debe tener como finalidad *"una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, a la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer"*.

Señalándose, además, en el artículo 1, párrafo 3, que:

"En toda contratación pública se incorpora de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales, siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos".

De igual modo, se hace referencia a la mejor relación calidad-precio en el artículo 131.1 de la Ley 9/2017 al regular el procedimiento de adjudicación.

Asimismo, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, que transpuso a nuestro ordenamiento la Directiva 2014/24/UE, incorporó en nuestro ordenamiento los criterios de la Directiva relativos a los conceptos de oferta económicamente más ventajosa, relación coste-eficacia, coste ciclo de vida y relación calidad-precio, como así se aprecia en el artículo 145, que en su apartado 1, señala que:



"La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148".

Añadiendo, el artículo 145, párrafo 2, que

"la mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos".

Por consiguiente, los criterios de adjudicación con arreglo a criterios económicos y cualitativos deben estar vinculados al objeto del contrato que, se establecerán de forma objetiva en los pliegos de cláusulas administrativas particulares con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad (artículo 145, párrafos 1, 2 y 5 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

En el párrafo 6 del citado artículo 145, se especifica que se entiende por criterios de adjudicación vinculados con el objeto del contrato, al señalar que

"Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material".

La Administración contratante dispone de cierta discrecionalidad técnica en la determinación de los criterios de adjudicación, así como en la elección de los mecanismos de valoración de estos acudiendo para ello, bien a la utilización de fórmulas que implica una valoración automática de los criterios exigidos, o bien utilizando juicios de valor, como dispone el artículo 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, al decir

"2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos".

Eso sí, se exige a la Administración que justifique la elección de los criterios de adjudicación, así como la elección de los mecanismos de valoración con el fin de que pueda determinarse que lo que se pretende es obtener la oferta que mejor responda a la relación calidad-precio.

También se reconoce a la Administración discrecionalidad para otorgar a esos criterios de adjudicación el peso relativo que considere oportuno, siempre que en esa elección se cumplan los requisitos formales y materiales exigidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en cuanto que esa determinación debe garantizar la objetividad y la igualdad entre los ofertantes con el fin de determinar cuáles son las ofertas que mejor se ajustan a la satisfacción de la necesidad pública que ha exigido el procedimiento de contratación.

3. Sobre la mejor relación calidad-precio en los criterios de adjudicación de un contrato publico

Como hemos dicho en la sentencia de 3 de abril de 2025, (recurso de casación nº 3910/2022) *"los criterios de adjudicación son los elementos o parámetros que han de aplicarse para valorar las ofertas en un proceso de licitación y seleccionar la que ofrezca la mejor relación entre calidad y precio, debiendo utilizarse, en general, una pluralidad de ellos".* Además, añadimos que, *"Diferentes de los criterios de adjudicación son las reglas para su valoración, pues, conforme a la Ley de Contratos, cabe que los criterios se evalúen de forma automática, mediante fórmulas, cifras o porcentajes, lo que garantiza mayor transparencia y objetividad de la adjudicación, y criterios cuya evaluación depende de un juicio de valor, que lleva aparejado cierto grado de subjetividad".*

Como hemos expuesto, la normativa reguladora de los contratos en el ámbito del sector público establece los principios esenciales que debe tener en cuenta el órgano de contratación para elegir al licitador que mejor cumpla la relación calidad-precio, atendiendo para ello a criterios de adjudicación que deben apoyarse en los principios de transparencia, igualdad de trato entre los licitadores y proporcionalidad.

En la presente controversia casacional, la Sala de instancia considera que los criterios de adjudicación del contrato de concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, servicio de gestión de alcantarillado y control de vertidos y depuración en el municipio de Riba-Roja del Turia, así como los mecanismos de valoración expuestos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 -que recogen umbrales de saciedad- son conformes con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Y justifica su decisión indicando en la sentencia recurrida que:



"La fórmula elegida está vinculada al objeto del contrato, esta formulada de manera objetiva y garantiza la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia objetiva. En ningún caso se atenta al principio de igualdad pues los licitadores desconocen la puntuación que podría obtener cada una de sus ofertas.

En definitiva, nada impide que el Ayuntamiento pueda, en defensa del interés general, fijar unos límites máximos y mínimos respecto a las ofertas económicas que no se han acreditado injustificados, a la vista del contenido y objeto del contrato, ni tampoco desproporcionados.

Los criterios fijados en la cláusula en modo alguno permiten que una oferta inferior tenga más puntuación que otra superior, y si bien es cierto que pueden los licitadores presentar una oferta máxima, tal posibilidad aparece cognoscible para todos ellos en el momento de presentar la oferta sin que, por ello, ninguno se coloque en una situación de desigualdad respecto al otro. Además, se trata de criterios que guardan relación con la adecuada salvaguarda del interés general proyectada tanto sobre la cantidad que debe abonarse a la administración por el uso de instalaciones como sobre las tarifas que vienen abonando los usuarios del servicio".

La recurrente, que no comparte el criterio de la Sala de instancia, apoya la interposición del recurso de casación indicando exclusivamente que los métodos de valoración fijados en esas cláusulas -12.1.1 y 12.1.2- son tan previsible que determinará que la oferta que presenten todos los licitadores sea idéntica, y, además, permitirá a todos los licitadores obtener la máxima puntuación en la valoración de los criterios de adjudicación expuestos en esas cláusulas. De todo lo cual, la recurrente concluye que los criterios de adjudicación de carácter económico recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 no son útiles como elemento diferenciador de las ofertas porque todas serán iguales; y ello, según refiere, supondrá que los criterios de valoración mediante juicios de valor sean los determinantes en la adjudicación del contrato que, en su caso, debieron valorarse por un comité de expertos y no por la mesa de contratación.

En definitiva, la recurrente considera que la previsibilidad de las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 determina, según expone, que no puedan aceptarse como criterios de valoración objetivos y deben anularse porque no permiten establecer diferencias entre los licitadores que presentarán la oferta máxima para poder así obtener la máxima puntuación.

Esta Sala no comparte las alegaciones de la recurrente.

La previsibilidad en el comportamiento de los potenciales licitadores que invoca la recurrente no implica en sí misma una irregularidad determinante de nulidad de las cláusulas que fijan los criterios de adjudicación de carácter económico con mecanismos de valoración atendiendo a fórmulas matemáticas. Únicamente, la característica de previsibilidad que la recurrente invoca podrá determinar la nulidad de las cláusulas contractuales si vulnera alguno de los principios esenciales de la contratación en el ámbito del sector público, anteriormente expuestos.

En el concreto supuesto que se plantea en el presente debate casacional, esta Sala rechaza como causa de nulidad de las cláusulas la previsibilidad invocada por la recurrente, porque no ha supuesto la inclusión de cláusulas abusivas, ni tampoco la inclusión de cláusulas que sean contrarias a los principios que son esenciales en el ámbito de los contratos públicos, anteriormente referidos.

En primer lugar, esa previsibilidad no ha supuesto en el caso examinado ni un trato discriminatorio entre los licitadores, ni tampoco una vulneración del derecho de competencia efectiva entre las empresas licitadoras, como exige el artículo 145.5 en los apartados b) y c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en el ejercicio de su libertad en el ámbito de su actividad económica han tomado las decisiones empresariales que mejor se acomodaban a sus intereses empresariales para obtener o no, según sus conveniencias, la máxima puntuación fijada en los criterios económicos de adjudicación, atendiendo a lo que, para cada uno de ellos, fuera más conveniente para el desarrollo de su actividad económica.

En segundo lugar, los criterios de adjudicación recogidos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2 referidos están relacionados con el objeto del contrato y con su ejecución, respetándose así el requisito fijado en el artículo 145.5, apartado a), de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, en el que se indica que los criterios de adjudicación que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas y *"en todo caso estarán vinculados al objeto del contrato"*.

En este sentido, destacamos que el objeto del contrato era la concesión del servicio de abastecimiento de agua potable, de gestión del alcantarillado y el control de vertidos y depuración en el municipio de Riba-Roja del Turia, por lo que podemos concluir que los criterios de adjudicación tienen relación con ese objeto y con su rentabilidad. Así, en la cláusula 12.1.1 se valora hasta 30 puntos *"la reducción del importe de la tarifa finalista"* propuesta por el licitador para la financiación de las obras objeto del contrato, que no podrá superar la tarifa finalista máxima fijada en el anteproyecto de explotación que alcanza 0,33 euros abonado y mes.

Idéntica relación con el objeto del contrato y su ejecución tiene la cláusula 12.1.2, que valora hasta 10 puntos el abono anual al Ayuntamiento en concepto de derechos de usos de las instalaciones.

Conceptos que, en ambos casos, se valoran atendiendo a la aplicación de fórmulas matemáticas que el recurrente como licitador conocía previamente a la presentación de su oferta y que, en ningún momento, ha puesto en duda ni ha discutido la corrección económica de los parámetros matemáticos que utilizan esas fórmulas de valoración de los criterios de adjudicación expuestos en las cláusulas 12.1.1 y 12.1.2.

Por otra parte, el uso de esas fórmulas se admite en el artículo 146.2 de la Ley 9/2017, en el que se indica que *"Cuando se utilicen una pluralidad de criterios de adjudicación, en su determinación siempre y cuando sea posible, se dará preponderancia a aquellos que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos"*.

En tercer lugar, entendemos que las fórmulas matemáticas empleadas en las cláusulas referidas guardan una relación equilibrada con el objeto del contrato, por lo que tampoco se vulnera el principio de proporcionalidad garantizado en el artículo 145.5, apartado b, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

En definitiva, los criterios de adjudicación analizados y los métodos de valoración mediante fórmulas son adecuados y necesarios para la correcta ponderación de criterios buscando un equilibrio entre la objetividad y la finalidad del contrato, que permitían identificar la oferta que reflejase la mejor relación calidad-precio. Es decir, se está ante criterios que suponían un beneficio para el interés general que, en este caso, se concreta en una adecuada utilización de los fondos públicos al valorar, entre otros criterios, los importes que los licitadores ofrecían en relación con el abono anual al Ayuntamiento por el derecho de uso de las instalaciones necesarias para la ejecución del contrato, así como los importes relacionados con la tarifa que el licitador proponía para la financiación de las obras.

CUARTO.- Respuesta a la cuestión de interés casacional

De acuerdo con los anteriores razonamientos, en respuesta a la cuestión de interés casacional planteada reiteramos la doctrina que hemos fijado en la sentencia dictada en fecha 5 de marzo de 2024 (recurso de casación nº 7797/2020), en la que dijimos:

En contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe, en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública.

QUINTO.- Resolución del recurso de casación

Esta Sala del Tribunal Supremo desestima la pretensión interesada por la mercantil recurrente Global Omnium Medioambiente, S.L. porque no consideramos acertados los razonamientos que ha expuesto en su escrito de interposición del recurso de casación en cuanto que no se adecuan a la doctrina fijada en el anterior fundamento de derecho.

Por el contrario, teniendo en cuenta los razonamientos que hemos expuesto en el fundamento de derecho tercero, concluimos que la sentencia impugnada en casación sí ha interpretado correctamente los artículos 145 y 146 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

En consecuencia, desestimamos el recurso de casación y confirmamos la sentencia impugnada.

SEXTO.- Costas procesales

De acuerdo con los artículos 94.3 y 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, en cuanto a las costas procesales ocasionadas en el recurso de casación cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho cuarto:

PRIMERO: Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la mercantil GLOBAL OMNIUM MEDIOAMBIENTE, S.L. contra la sentencia de 22 de noviembre de 2022 dictada



en el recurso de apelación nº 209/2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta) que se había interpuesto contra la sentencia de 7 de diciembre de 2020 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Valencia en el recurso contencioso-administrativo nº 291/2019.

SEGUNDO:No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación abonando cada una de las partes las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ