



**INFORME 1/2010, DE 11 MARZO, SOBRE LA VALORACIÓN DE MEJORAS
AL ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD EN CONTRATOS DE OBRAS.**

ANTECEDENTES

El Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras dirige escrito a esta Junta Consultiva en los términos siguientes:

Jaime Haddah Sánchez de Cueto, Secretario General Técnico de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, al amparo de lo prevenido en el artículo 48.2 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y por ser su consideración, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2 del citado Reglamento, competencia de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa, por medio del presente escrito viene en solicitar informe sobre la cuestión en materia de contratación administrativa que a continuación se expone:

Entre los distintos criterios de valoración establecidos en los pliegos de cláusulas administrativas que rigen los contratos de obra que se adjudican por esta Consejería por procedimiento abierto, con pluralidad de criterios, figura el que, del siguiente tenor, dice:

- *“II.1. CALIDAD TÉCNICA (40 PUNTOS)*

Para valorar la calidad técnica de las diferentes proposiciones, que hayan sido admitidas al concurso, se puntuará de cero (0) a cuarenta (40) puntos, de acuerdo al análisis y puntuación de los siguientes aspectos de las mismas:

- *Contenido y desarrollo de los trabajos a realizar: máximo quince (15) puntos.*
- *Localización de préstamos y vertederos. Previsiones de suministro de materiales: máximo cinco (5) puntos.*
- *Afecciones al tráfico: máximo nueve (9) puntos.*
- *MEJORAS AL ESTUDIO DE SEGURIDAD Y SALUD: máximo cuatro (4) puntos.*
- *Actuaciones medioambientales y autocontrol de calidad: máximo tres (3)*

puntos.

- *Mejoras en la gestión y explotación de las infraestructuras sobre I+D+i: máximo cuatro (4) puntos”.*

En los citados pliegos, y en orden a acreditar o justificar las mejoras, que no variantes, al estudio de seguridad y salud ofertadas, los licitadores deberían aportar, además de cualquier otra que estimasen conveniente, la siguiente documentación: “Propuestas en relación con el estudio de seguridad y salud.”

En determinadas ocasiones, los distintos licitadores, en la documentación presentada referente al citado criterio de valoración o adjudicación, formulan consideraciones del siguiente tenor:

“El presupuesto de ejecución material del Estudio de Seguridad y Salud es de 115.565,42 euros y está desglosado en capítulos:

- *Protecciones individuales: 10.548,76 euros.*
- *Protecciones colectivas: 36.745.02 euros.*
- *Instalaciones de higiene y bienestar: 48.549,42 euros.*
- *Medicina preventiva y primeros auxilios: 11.567.98 euros.*
- *Servicios de prevención de la obra: 8.154,24 euros.*

Este presupuesto representa aproximadamente un 0,84% del presupuesto de ejecución material del proyecto, cantidad que no se adapta a las necesidades de la obra (se considera insuficiente). Como mejora a las medidas de seguridad y salud se han añadido al presupuesto otros 90.151,78 euros, ascendiendo entonces el presupuesto de ejecución material de Seguridad y Salud a 205.717,20 euros (cantidad que supone un 1,5% del P.E.M. del proyecto.) Esta mejora del presupuesto de Seguridad y Salud va orientada a mejorar las condiciones de seguridad de la obra; se ha incluido el capítulo “Señalización de Obra” por considerarse fundamental para el correcto desarrollo de los trabajos. Una distribución orientativa del presupuesto ampliado destinado a la Seguridad y Salud en la obra, es la siguiente:

- *Protecciones individuales: 28.800,41 euros.*
- *Protecciones colectivas: 51.429,30 euros.*
- *Instalaciones de higiene y bienestar: 65.829,50 euros.*
- *Medicina preventiva y primeros auxilios: 28.800,41 euros.*
- *Servicios de prevención de la obra: 20.571,72 euros.*
- *Formación: 10.285,86 euros.”*

“Se muestran a continuación las modificaciones propuestas para cada uno de los capítulos (se recogen en unas tablas adjuntas a su escrito las modificaciones propuestas en todos y cada uno de los precedentes capítulos) con las que se pretende garantizar la prevención en la obra teniendo en cuenta las características constructivas, el plazo ofertado (12 meses) y el personal presente en la obra (50 trabajadores), igual a lo indicado en el Estudio de Seguridad y Salud.

Indicar que con las modificaciones propuestas en las partidas (señaladas en amarillo en las tablas adjuntas) y teniendo en cuenta las prescripciones sobre el abono de las partidas incluidas en el Estudio de Seguridad y Salud, el Presupuesto definitivo de Seguridad y Salud asciende a 119.605,51 euros en lugar del de 115.565,42 que figura en el proyecto”.

Esta cuantificación económica de “su” estudio de seguridad y salud, así como la distribución por conceptos de la que aquella resulta, ha suscitado diversas interpretaciones entre los miembros de la Mesa de Contratación de esta Consejería sobre si aquélla debe interpretarse como una mejora sobre el contenido proyecto o un dato del precio ofertado (proposición económica) que permitiría deducir, al menos parcialmente y con anterioridad a la apertura de la proposición económica, su contenido lo que obligaría a rechazar todas aquellas ofertas que se hubiesen presentado en tales términos.

Es evidente que los pliegos, concretamente en el párrafo cinco de su cláusula 10 determinan que la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional, sin salvedad alguna, de su clausulado y del de prescripciones técnicas que rigen el contrato, sin que las proposiciones económicas pudieran superar el presupuesto base de licitación ya que, en caso contrario sería automáticamente rechazada aquella que superarse tal límite.

Es de significar que, de conformidad con el modelo de proposición económica que forma parte integrante de los pliegos, las proposiciones económicas se formulan por un importe global en el que el Impuesto Sobre el Valor Añadido figura como un valor independiente y no por los distintos capítulos del proyecto.

Por otra parte, y de acuerdo con la legislación vigente, el estudio de seguridad y salud definitivamente a aplicar a la obra, será el presentado por el contratista adjudicataria de aquélla, debidamente informado por el coordinador de seguridad y salud y aprobado por el órgano competente.

A la vista de lo expuesto, se solicita de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa emita informe acerca de si la valoración económica de “su” estudio de seguridad y salud ofertada por un licitador debe interpretarse como una mejora o como un dato del precio a ofertar, que permite conocer, cuando menos parcialmente, el contenido de la oferta económica y que por ende obligaría a rechazar las ofertas presentadas en las que se cuantificaran, en la documentación técnica, el importe de las mejoras ofertadas.

CONSIDERACIONES

1.- La Junta Consultiva de Contratación Administrativa ostenta entre sus funciones la de informar sobre las distintas cuestiones que, en materia de contratación administrativa, se sometan a su consideración, conforme a lo dispuesto en el artículo 38.2 del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (RGCPM), aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril, y su ejercicio corresponde a la Comisión Permanente, según dispone el artículo 44 del mencionado Reglamento.

Como se ha puesto de manifiesto de forma reiterada, no corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa la emisión de informes sobre expedientes de contratación concretos, ni sustituir las funciones que las disposiciones legales vigentes atribuyen a otros órganos, como la Mesa de contratación, que es la competente para apreciar los defectos que puedan afectar a las proposiciones y, en su caso y de forma motivada, decidir su exclusión.

No obstante, dado el interés que, con carácter general, pueda suscitar en los órganos de contratación la consulta que se plantea, se emite el presente informe.

2.- La cuestión que se plantea en la consulta es determinar si las mejoras ofertadas por los licitadores al estudio de seguridad y salud en un contrato de obra, en las que se concreta, además, la valoración económica de aquéllas sobre el importe del estudio de seguridad y salud, pueden ser consideradas como una vulneración del secreto de la proposición económica.

El artículo 107.1 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), determina el contenido de los proyectos de obras, entre cuyos documentos se encuentra el estudio de seguridad y salud o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, conforme a lo previsto en las normas sobre seguridad y salud en las obras.

Asimismo, el artículo 131 de la LCSP establece que, cuando en la adjudicación hayan de tenerse en cuenta criterios distintos del precio, el órgano de contratación podrá tomar en consideración las variantes o mejoras que ofrezcan los licitadores, siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares haya previsto esta posibilidad, que se indicará asimismo en el anuncio de licitación, precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación.

Por otra parte, el Pleno de la Asamblea de Madrid, de 8 de noviembre de 2001, aprobó, entre otras, una Resolución que instaba al Gobierno de la Comunidad de Madrid a que se hiciesen recomendaciones para exigir garantías estrictas sobre seguridad y salud en el trabajo a la hora de redactar los pliegos de cláusulas contractuales, así como sobre la posibilidad de baremar en la adjudicación de los contratos las medidas específicas de seguridad y salud en el trabajo que instrumenten las empresas licitadoras.

En el expediente objeto de consulta, según se indica en el escrito, el pliego prevé la posibilidad de ofertar “Mejoras al estudio de seguridad y salud”, que se justificarán mediante la presentación de “Propuestas en relación con el estudio de seguridad y salud”, sin que se determinen las condiciones en que se autorizará la presentación de esta mejora ni la documentación concreta que se ha de aportar al respecto. Los licitadores a que se hace referencia en el escrito de consulta, a la vista del pliego, optaron, según se indica, por ofertar como mejora un mayor número de capítulos o apartados del estudio de seguridad y salud con respecto al contenido en el proyecto, así como una mayor valoración económica de cada parte, de forma que el presupuesto de ejecución material relativo a seguridad y salud se incrementa respecto al contenido en el proyecto.

La documentación aportada por los licitadores en el presente caso permite a la Administración cuantificar las mejoras ofertadas, así como conocer la intención de aquéllos de dedicar un mayor importe del contenido en el proyecto al capítulo relativo a seguridad y salud, lo que posteriormente habrá de recogerse en el Plan de Seguridad y Salud que habrá de presentar el licitador que resulte adjudicatario para su aprobación por la Administración, antes del inicio de la obra, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1.627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.

Teniendo en cuenta exclusivamente los datos que constan en el escrito de consulta, pues no se ha aportado documentación complementaria, el hecho de que la Administración conozca con antelación cuál será el contenido y el coste del Plan de Seguridad y Salud que será aplicado a la obra, no le permite deducir cuál será la cuantía

de las proposiciones económicas de los licitadores antes del acto de su apertura, sobre todo teniendo en cuenta que los porcentajes del P.E.M. van referidos al proyecto no a la oferta. La oferta económica consiste en un importe global, del que el capítulo relativo a seguridad y salud es solamente una parte de todos los factores a tener en cuenta para su cálculo, lo que no permite deducir si los licitadores ofertarán al tipo o efectuarán una mayor o menor baja, o incluso si serán desechadas por exceder del presupuesto base de licitación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de octubre.

Por tanto, la presentación en el sobre de documentación técnica de la cuantificación económica de las mejoras ofertadas al capítulo del proyecto relativo al estudio de seguridad y salud no vulnera el secreto de las proposiciones a que se refiere el artículo 129.2 de la LCSP, dada la imposibilidad de conocer el importe total de las ofertas hasta el momento de su apertura, por lo que no procedería su rechazo, sin perjuicio de que las proposiciones adolezcan de otros defectos por los que deban ser rechazadas, conforme a lo previsto en la LCSP.

3.- Para una mayor claridad de la ponderación relativa de los criterios de adjudicación, se recomienda que tanto éstos como los subcriterios, en su caso, se ordenen por orden decreciente de importancia.

4.- Sin perjuicio de lo expuesto en las anteriores consideraciones conviene recordar que la LCSP, para hacer efectivo el cumplimiento de los principios de transparencia, igualdad y no discriminación establecidos en su artículo 1, y reiterados para los licitadores y candidatos en el artículo 123, dispone en su artículo 134.2 que, en la determinación de los criterios de adjudicación, se ha de dar preponderancia a los 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, sobre aquéllos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, debiendo efectuarse previamente la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios.

Asimismo, se reitera lo ya manifestado con carácter general en el Acuerdo 8/2009, de 10 de junio, de esta Comisión Permanente, por el que se analizan diversas cuestiones sobre contratación pública: si entre la documentación aportada en el sobre correspondiente a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor se hace referencia a la proposición económica, la oferta habrá de ser, en todo caso, rechazada, al

vulnerarse el carácter secreto de las proposiciones hasta el momento de la licitación pública, incumpliendo lo dispuesto en el artículo 129.2 de la LCSP.

CONCLUSIÓN

En el supuesto analizado la cuantificación económica de las mejoras ofertadas al estudio de seguridad y salud, no permiten a la Administración conocer el importe de las proposiciones económicas antes del acto de apertura de éstas, por lo que no se vulnera con ello el secreto de la oferta.