

Informe 53/97, de 2 de marzo de 1998. "Los criterios objetivos de valoración de las ofertas y su distinción de los medios en virtud de los cuales se determina la solvencia de las empresas. El criterio objetivo de la calidad".

8.1. Conceptos generales.

ANTECEDENTES

Por el Consejero de Educación y Cultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se dirige el siguiente escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa:

«El artículo 76 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas, establece como formas de adjudicación de los contratos tanto la subasta como el concurso, si bien en el expediente deberá justificarse el procedimiento y forma elegidos.

Por su parte, el artículo 87 del referido texto legal indica que en el supuesto de optar por el concurso, deberán establecerse en los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares, los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, tales como el precio, la fórmula de revisión, en su caso el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la calidad la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, asistencia técnica, servicio postventa u otras semejantes.

En relación al criterio de "calidad" citado, por esta Consejería se considera conveniente incluir en los Pliegos de Cláusulas rectores de sus contrataciones los siguientes aspectos a valorar:

- Los niveles de calidad obtenidos por las empresas en prestaciones semejantes a la del objeto del contrato, de forma que se garantice de manera clara no sólo que éstas son aptas para ser admitidas a la licitación y que poseen la solvencia necesaria para acceder a ella, sino que por los resultados obtenidos en situaciones similares, equipo técnico, tecnologías con que cuentan, etc..., están mejor o pero preparadas para lograr el buen fin que se persigue con la ejecución del contrato.

Dicha circunstancia sería acreditada por cada licitador mediante la aportación de los certificados emitidos por las personas o instituciones contratantes, reservándose este órgano la facultad de comprobar e inspeccionar el contenido de los mismos para su posterior valoración.

- El posible control de calidad a efectuar en cuanto a los materiales y medios empleados, que permitiría dentro de los márgenes ofrecidos, realizar las comprobaciones pertinentes que contribuyeran a asegurar la buena ejecución del contrato.

La posibilidad de contemplar el criterio de la "calidad" en estas dos vertientes favorecería en gran medida el buen resultado de las adjudicaciones que se realizarán, asegurando la seriedad y fiabilidad del contratista seleccionado.

Por ello, se solicita de esa Junta Consultiva de Contratación Administrativa que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, regulador del régimen orgánico y funcional de la misma, emita informe sobre la posibilidad jurídica de utilizar el mencionado criterio y, por tanto, de incluirlo en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares.»

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1. La cuestión concreta que se plantea en el presente expediente consiste en determinar si, al amparo de lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puede utilizarse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, como criterio de adjudicación de los contratos, el de la calidad, configurado en la doble vertiente de los niveles de calidad obtenidos por las empresas en prestaciones semejantes a la del objeto del contrato acreditado por certificados emitidos de las personas e instituciones contratantes y del posible control de calidad a efectuar en cuanto a los materiales y medios empleados, con lo que la cuestión suscitada viene a plantear el problema de los criterios de adjudicación del concurso y su diferenciación de los criterios de admisión de licitadores plasmados éstos últimos en los requisitos de solvencia técnica y profesional para los distintos contratos.

2. La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, siguiendo fielmente el criterio de las Directivas comunitarias, distingue entre los requisitos de solvencia que han de reunir los empresarios para concurrir a contratos convocados por la Administración (artículos 16 a 19) y los criterios que para la adjudicación de los contratos han de utilizar los órganos de contratación, bien el precio más bajo en la subasta (artículo 75.2) bien otros criterios enumerados en el artículo 87 para los supuestos de adjudicación por concurso.

Esta diferenciación es la que ha servido de base a la Comisión Europea para poner de relieve en determinados expedientes de infracción instruidos a órganos de contratación españoles que los requisitos establecidos en las Directivas, y por tanto en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, como criterios de admisión de licitadores no pueden ser utilizados como criterios para determinar la adjudicación a la proposición más ventajosa en el caso del concurso, refiriéndose expresamente a la experiencia que figurando como requisito de solvencia en los artículos 17, apartados a) y b), 18 a) y 19 b), no puede utilizarse como uno de los criterios de adjudicación del concurso.

Esta tesis compartida por esta Junta Consultiva obliga a examinar si la calidad ha de admitirse como requisito de solvencia o, por el contrario, puede utilizarse como criterio de adjudicación del concurso y, en este último caso, en qué condiciones.

3. A diferencia de lo que ocurre con el criterio de la experiencia que, como hemos visto aparece regulado en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como requisito de solvencia de los empresarios, la calidad figura expresamente enumerada en el artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como uno de los criterios que han de servir de base a la adjudicación en el concurso, junto con el precio, la fórmula de revisión, en su caso, el plazo de ejecución o entrega, el coste de utilización, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la posibilidad de repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes. Por el contrario en los requisitos de solvencia, la Ley no se refiere directamente a la calidad sino a las medidas empleadas para asegurar la calidad (artículo 18, apartado b), a los técnicos o unidades técnicas encargados del control de calidad (artículo 18, apartado c), a certificaciones de institutos o servicios oficiales u homologados encargados del control de calidad que acrediten la conformidad de artículos identificados como referencia a ciertas especificaciones o normas (artículo 18, apartado e), a control.... sobre las medidas empleadas para controlar la calidad (artículo 18, apartado f), a equipo técnico y unidades técnicas responsables del control de calidad (artículo 19, apartado c), a una declaración de las medidas para controlar la calidad (artículo 19, apartado f) y a un control..... sobre las medidas de control de calidad (artículo 19, apartado g).

Del examen de los preceptos reseñados de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se deduce una primera conclusión consistente en que la calidad puede utilizarse como criterio de adjudicación del concurso por estar enumerada en el artículo 87 de la Ley, sin que la calidad misma pueda establecerse como requisito de solvencia al amparo de lo

dispuesto en los artículos 18 y 19 de la Ley, ya que estos últimos se refieren a los medios y medidas de asegurar y controlar la calidad.

4. Lo hasta aquí expuesto debe completarse con ciertas observaciones relativas a la doble vertiente en que, según el escrito de consulta, pretende configurarse en los pliegos el criterio de la calidad para la adjudicación del contrato, pues si bien no suscita dificultades la de control de calidad de los materiales y medios empleados, si puede presentarlas la modalidad de acreditar por certificados emitidos por personas o instituciones contratantes con anterioridad los niveles de calidad obtenidos por las empresas en prestaciones semejantes a la del objeto del contrato.

A esta última modalidad, aparte de presentar el inconveniente de dejar en manos de personas e instituciones contratantes anteriores la apreciación del cumplimiento del criterio de calidad exigido, se le puede poner la objeción fundamental de que, tal como está concebida equivale al requisito de solvencia previsto en el artículo 17, apartado b) (relación de las obras ejecutadas en el curso de los últimos cinco años, acompañadas de certificados de buena ejecución para las más importantes), en el artículo 18, apartado a) (relación de los principales suministros efectuados durante los tres últimos años, indicándose su importe, fechas y destino público o privado, a las que se incorporarán los correspondientes certificados sobre los mismos) y en el artículo 19, apartado b) (relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos tres años, que incluya importe, fechas y beneficiarios públicos y privados de los mismos). Con ello, por el artificio de mencionar tal criterio como el de calidad, se estaría utilizando el criterio de la experiencia configurado en las Directivas comunitarias y en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como requisito de admisión o de solvencia y, por tanto, no utilizable como criterio de adjudicación del concurso.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la calidad, enumerada en el artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como uno de los criterios de adjudicación del concurso, puede figurar como tal en los pliegos de cláusulas administrativas particulares, a no ser que con el término calidad se esté aludiendo a otro requisito distinto, en particular la experiencia, configurado como requisito de solvencia en los artículos 17, 18 y 19 de la propia Ley.