



**INFORME 7/2016, DE 22 DE DICIEMBRE, SOBRE APLICACIÓN DEL  
CRITERIO DE SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL.**

**ANTECEDENTES**

El Secretario General Técnico de la Consejería de Políticas Sociales y Familia ha remitido escrito dirigido a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en los siguientes términos:

*El Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, ha modificado, entre otros preceptos, el artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Dicho precepto establece el contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos públicos, y como parte del mismo, regula los criterios de selección de los contratos a disposición del órgano de contratación para su incorporación a los pliegos.*

*Analizando los efectos que esta modificación pueda tener en la concreción de los criterios de solvencia técnica o profesional, es cuando este Órgano de Contratación se cuestiona si al elegir como medio de prueba el previsto en el artículo 78.1.a) TRLCSP, es posible definir en los pliegos qué se entiende por trabajos análogos al objeto del contrato, o por el contrario, se debe estar a la regla establecida en el apartado b) del artículo 67 en sus apartados 3, 4, 5 o 7 del Reglamento (dependiendo del tipo de contrato).*

*En el caso de un contrato de servicios, el artículo 67.7.b) establece, en cuanto al criterio de selección relativo a los servicios realizados por el licitador:*

*“ (...) En los pliegos se especificará el importe anual que el empresario deberá acreditar como ejecutado durante el año de mayor ejecución del periodo citado, en servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, tomando como criterio de correspondencia entre los servicios ejecutados por el empresario y los que constituyen el objeto del contrato la pertenencia al mismo subgrupo de clasificación, si el contrato estuviera encuadrado en alguno de los establecidos en este reglamento, y en caso contrario la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV. (...)”.*

*En la Consejería de Políticas Sociales y Familia, la mayor parte de los contratos de servicios que se tramitan no se encuadran en ninguno de los subgrupos establecidos*

*en el Reglamento, por lo que de tener que aplicar como criterio de correspondencia entre los servicios prestados por el empresario y los que constituyen el objeto del contrato la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV, a juicio de este Órgano de Contratación, no se daría cumplimiento a la previsión del artículo 78.1 TRLCSP: “En los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad (...)”.*

*Por las competencias propias de esta Consejería, en casi todos los contratos que se tramitan, los dos primeros dígitos del código del «Vocabulario Común de los Contratos Públicos» (CPV), son el 85 y atendiendo al catálogo de códigos CPV vigente, la tipología de contratos cuyos primeros dígitos empieza por 85 incluye servicios tan diversos como servicios hospitalarios, fertilización in vitro, acupuntura, ambulancias, servicios veterinarios, odontológicos, ópticos o guardería de animales de compañía, entre otros.*

*Así, por ejemplo, en el supuesto de un contrato cuyo objeto fuera la gestión de una residencia de ancianos, de personas con discapacidad o de menores, no parece razonable que la solvencia técnica o profesional de una empresa quede acreditada por haber ejecutado el importe anual exigido en el pliego en servicios veterinarios, por ejemplo.*

*En este supuesto, la aplicación de la regla del artículo 67.7.b) llevaría a una situación en la que no quedarían acreditados los conocimientos técnicos ni la experiencia para ejecutar el contrato con eficacia y fiabilidad. En definitiva, se considera que aplicando esta regla es posible que no quede acreditada la solvencia técnica o profesional de los licitadores.*

*Todo ello parece indicar que los Órganos de Contratación no deberían estar sujetos a esta regla, teniendo en cuenta, además, que un Reglamento no puede ir en contra de la Ley que desarrolla.*

*Esta tesis parece respaldada por el propio TRLCSP, tanto en su artículo 62, en el que atribuye al Órgano de Contratación la determinación de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica, como en el artículo 79 bis, en el que se establece que “La concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional exigidos para un contrato, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación y se indicará en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en*

*el procedimiento y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En su ausencia serán de aplicación los establecidos reglamentariamente para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos”.*

*Por su parte, el artículo 11.4 del Reglamento, establece en su apartado b), que esta regla de los dos dígitos de la CPV se utilice “cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato”.*

*Por todo lo anteriormente expuesto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 38.2 del Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación pública de la Comunidad de Madrid, se formula consulta a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid sobre si los Órganos de Contratación, cuando eligen el criterio de solvencia técnica o profesional previsto en el artículo 78.1.a) TRLCSP, tienen la posibilidad de definir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares qué se entiende por trabajos análogos al objeto del contrato, o por el contrario, deben aplicar obligatoriamente el criterio de correspondencia contenido en el apartado b) del artículo 67 en sus apartados 3, 4, 5 y 7 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.*

## **CONSIDERACIONES**

1.- El artículo 54 de la Ley de Contratos del Sector Público, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), relativo a las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, establece, entre otros requisitos para ello, la acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, cuando resulte exigible, clasificación.

El artículo 62 de la citada ley dispone que el órgano de contratación determinará las condiciones mínimas de solvencia que deberá reunir el empresario, así como la documentación requerida para su acreditación, debiendo especificarse en el pliego del contrato e indicarse en el anuncio de licitación, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales a él.

Los artículos 74 a 79 del TRLCSP determinan los medios de acreditación de la solvencia entre los que podrá optar el órgano de contratación en función del tipo de

contrato, y el artículo 79bis, relativo a la concreción de los requisitos y criterios de solvencia, dispone que, tanto la concreción de los requisitos como los medios admitidos para su acreditación, se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en los pliegos, concretándose las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinaran la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En el supuesto de que no figuren, se aplicaran los establecidos reglamentariamente para el tipo de contrato correspondiente, los cuales tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos.

2.- El Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP) , modifica, entre otros, el artículo 11, relativo a la determinación de los criterios de selección de las empresas, indicando en el apartado 1 que el órgano de contratación fijara en el pliego de cláusulas administrativas particulares los criterios que se tendrán en cuenta para determinar la solvencia del contratista, los requisitos mínimos a exigir así como los medios para acreditar su cumplimiento, en los contratos que no estén exentos del requisito de acreditación de la solvencia. No obstante, en su apartado 4, el citado artículo establece que, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación, los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que, en su caso, corresponda al contrato, acreditarán su solvencia por los criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación que se enumeran en este artículo, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 79bis del TRLCSP. Como criterio para la acreditación de la solvencia técnica o profesional, a falta de su concreción en el pliego, se establece que se acreditará mediante la relación de los trabajos o suministros efectuados correspondientes al mismo tipo o naturaleza al que corresponde el objeto del contrato, atendiendo, cuando no exista clasificación aplicable, a la coincidencia entre los dos primeros dígitos de sus respectivos códigos CPV.

El citado Real Decreto 773/2015 modifica asimismo la letra b de los apartados 3, 4, 5 y 7 del artículo 67 del RGLCAP, relativo al contenido de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, indicando en los apartados 4, 5 y 7, al igual que en el artículo 11, que para la acreditación de que se han ejecutado servicios o trabajos de igual o similar naturaleza a los que constituyen el objeto del contrato se tomará como referencia la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV.

3.- La literalidad del precepto indicado conduce a la admisión, como solvencia, de todos los servicios previos en los que se produzca la referida igualdad de dígitos.

Sin embargo, la aplicación estricta de tal regla de correspondencia puede ocasionar la problemática que se señala por el órgano consultante, pues en algunos casos, la aplicación de dicha regla daría como resultado la admisión, como solvencia, de servicios previos que no guardan relación alguna con el objeto del contrato, aun produciéndose la correspondencia en dichos dos primeros dígitos, por lo que difícilmente puede reconocerse que sean, en verdad, servicios de igual o similar naturaleza.

Tales circunstancias plantean la duda sobre si la indicada regla de la correspondencia es de aplicación estricta en todo caso, o admite algún tipo de concreción.

Para ello, es insoslayable atender a otros preceptos del propio TRLCSP, de alcance más general, para decidir si es dable la especificación que se propone por el órgano consultante. Y así debemos acudir a los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP.

El primero de ellos -dentro de la Subsección 4 del Capítulo Segundo del Título Segundo del TRLCSP- dispone una norma de importancia capital a este propósito, análoga a la prevista en el artículo 58.1 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero, por cuanto exige que los requisitos mínimos de solvencia han de estar “vinculados al objeto del contrato”. Se trata de un precepto legal que debe respetarse en todo caso, y que no puede resultar contradicho mediante la aplicación de un precepto reglamentario.

El segundo, en esa misma sintonía -dentro de la Subsección 6 del Capítulo Segundo del Título Segundo del TRLCSP- señala que “en los contratos de servicios, la solvencia técnica o profesional de los empresarios deberá apreciarse teniendo en cuenta sus conocimientos técnicos, eficacia, experiencia y fiabilidad”.

Ambos preceptos, por tanto, disponen un mandato legal general que expresa la perentoriedad de la vinculación de la solvencia exigida con el objeto del contrato, por lo que el artículo 67 del RGLCAP debe interpretarse necesariamente a su luz, de suerte que en aquellos supuestos en los que la aplicación estricta de la regla de la correspondencia de dígitos pudiera cercenar la exigida vinculación o conexión con el objeto, sería preceptivo que los órganos de contratación hicieran un esfuerzo de concreción en los pliegos sobre qué ha de entenderse por servicios similares, aunque siempre dentro de aquellos servicios en los que concurra la referida igualdad de dígitos.

En caso contrario, se estaría vulnerando los precitados artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP.

4.- El Reglamento (CE) nº 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, aprobó el Vocabulario común de contratos públicos (CPV), sistema de clasificación único aplicable a la contratación pública, con el fin de normalizar las referencias utilizadas por los órganos de contratación y las entidades adjudicadoras para describir el objeto de los contratos. El citado Reglamento fue modificado por el Reglamento (CE) nº 213/2008 de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, que modificó asimismo las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los procedimientos de contratos públicos, en lo referente a la revisión del CPV.

5.- La exigencia de que los trabajos o servicios efectuados se correspondan con una determinada división de la CPV resulta precisa para encuadrarlos dentro de una división concreta (en el supuesto objeto de consulta: Servicios de salud y asistencia social) que es la que determina dónde se encuadra el objeto del contrato, y evitar así que se puedan acreditar mediante trabajos o servicios efectuados en divisiones distintas, ajenas al objeto del contrato. Se trata, por tanto, de establecer una mínima relación entre los servicios y trabajos efectuados y el objeto del contrato, a fin de imposibilitar la acreditación de la solvencia mediante trabajos o servicios sin ninguna relación con el objeto del contrato. Es una medida de garantía para la correcta selección del contratista.

Sin embargo, es evidente que en algunos casos no deben admitirse todos los servicios o trabajos incluidos en la división correspondiente de la CPV, por lo que el órgano de contratación habrá de establecer un grado mayor de precisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares, al amparo de lo dispuesto en los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP, indicando los trabajos o servicios que, estando incluidos en dicha división, se consideren adecuados para acreditar la solvencia exigida para cada contrato, tal como indican los artículos 75 a 78 del TRLCSP.

Con carácter general, aunque no opere en el supuesto de este informe, el código CPV se emplea para determinar la clasificación que corresponde aplicar al contrato, pues, aunque ya no es exigible la clasificación de servicios, el empresario puede acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría mínima exigible (siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes) o bien acreditar el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia técnica y profesional detallados en los pliegos del contrato, artículos 65.1b) del TRLCSP y 46 y 67.7 b) 3º del RGLCAP.

## CONCLUSIONES

- 1.- La acreditación de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, cuando resulte exigible, clasificación, es una de las condiciones de aptitud para contratar con el sector público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 del TRLCSP.
- 2.- El órgano de contratación determinará las condiciones mínimas de solvencia que deberá reunir el empresario, así como la documentación requerida para su acreditación, debiendo especificarse en el pliego del contrato e indicarse en el anuncio de licitación, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales a él, según lo establecido en el artículo 62 de la citada ley.
- 3.- El artículo 67.7.b) del RGLCAP establece una regla general para la definición de los servicios de igual o similar naturaleza a los que constituyen el objeto del contrato, de modo que habrá de atenderse al criterio de correspondencia de la igualdad entre los dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV.
- 4.- Cuando la aplicación de dicha regla general supusiera una desconexión de la solvencia exigida con el objeto del contrato, y sólo en esos casos, el órgano de contratación puede y debe especificar en los pliegos cuáles son los servicios que han de entenderse como asimilables, aunque siempre de entre los servicios que tienen esos dos primeros dígitos de los respectivos códigos CPV, de conformidad con el artículo 67.7.b) del RGLCAP, interpretado en relación con los artículos 62.2 y 78.1 del TRLCSP.