

Informe 48/96, de 22 de julio de 1996. "Exigencia a los licitadores de otros documentos justificativos de la solvencia económica o profesional, además del certificado de clasificación."

1.1. Contratos de obras. Conceptos generales.

ANTECEDENTES

Por D. José Luis Alonso Alonso, en su calidad de Presidente de la Confederación Nacional de la Construcción se dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa el siguiente escrito:

"Que por medio del presente escrito y al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, formula la siguiente consulta en relación con la interpretación del artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

Esta Confederación ha observado que por parte de numerosos órganos de contratación, en sus pliegos de condiciones para contratos de obras de presupuesto superior a 20.000.000 de pesetas, se viene requiriendo a los licitadores la presentación de determinados documentos acreditativos de su solvencia, además de la clasificación como contratistas de obras del Estado.

Entiende esta Confederación que, en los casos en que con arreglo a la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas es exigible la clasificación, ésta sustituye a los documentos justificativos de la solvencia económica, financiera y técnica.

El artículo 15.1 de la LCAP establece que "podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, requisito este último que será sustituido por la correspondiente clasificación en los casos en que con arreglo a esta Ley sea exigible".

El apartado 3 del mismo artículo dispone que "en los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera, técnica o profesional, los órganos de contratación precisarán en el anuncio los medios de acreditación que vayan a ser utilizados de entre los reseñados en los artículos 16 a 19".

Por su parte el artículo 25 establece el "umbral" a partir del cual será necesaria la clasificación del contratista: ejecución de contratos por presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas, en el caso de obras.

Por lo tanto, parece claro que para los contratos de obras de presupuesto inferior a 20.000.000 de pesetas, en los que no es exigible la clasificación, es necesario que los órganos de contratación precisen en el pliego los medios de acreditación de solvencia que vayan a ser utilizados. Pero en los casos en que estos contratos tengan un presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas, entendemos que ese requisito queda sustituido por la correspondiente clasificación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 15.1 antes citado.

Sin embargo, por parte de algún órgano de la Administración se ha interpretado el apartado 3 del mencionado artículo 15 en el sentido de que el órgano de contratación puede exigir documentación justificativa de la solvencia del licitador siempre que lo considere necesario.

Por ello interesa a esta Confederación conocer el dictamen de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre la procedencia o no de la exigencia a los licitadores de otros documentos justificativos de la solvencia económica, financiera y

técnica o profesional, además del certificado de clasificación, en los casos en que dicha clasificación sea exigible.

Y en virtud de lo expuesto, a V.I. solicita:

Que teniendo por formulada la precedente consulta se emita el oportuno informe sobre la cuestión planteada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa."

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. De los términos en que aparece redactado el escrito de consulta y de la consignación expresa que en el mismo se realiza, resulta que la cuestión suscitada consiste en la interpretación del artículo 15 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y se resuelve en determinar si en los casos que sea exigible la clasificación -en los contratos de obras de presupuesto igual o superior a 20.000.000 de pesetas, que es el caso consultado, aunque idéntica conclusión debe mantenerse en relación con los contratos de consultoría y asistencia, de servicios o de trabajos específicos y concretos no habituales de presupuesto igual o superior a 10.000.000 de pesetas- la clasificación exime de aportar los documentos justificativos de la solvencia económica financiera y técnica o profesional o, por el contrario, puede el órgano de contratación, a pesar de la clasificación, exigir documentación justificativa de la solvencia del licitador al amparo de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 15 de la Ley.

2. La mera interpretación literal del artículo 15 de la Ley conduce a conclusiones claras y definitivas al respecto, pues si su apartado primero señala que podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional, requisito este último que será sustituido por la correspondiente clasificación en los casos en que con arreglo a esta Ley sea exigible, al referirse posteriormente su apartado tercero a los casos en que sea necesario justificar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, es evidente que no puede alcanzar al único supuesto en que precisamente la Ley permite no justificar la indicada solvencia, que es el de la clasificación que como expresamente ha señalado el apartado primero sustituye, es decir, se coloca en el lugar de la exigencia de justificar la solvencia.

3. Aunque lo razonado en el apartado anterior de este informe eximiría de otros razonamientos que confirmasen la conclusión sentada, lo cierto es que la finalidad y la manera concreta que nuestra legislación aborda el requisito de la clasificación, conducirían por sí solas a idéntica conclusión.

Como es sabido y así aparece reflejado en la Exposición de Motivos de la Ley 198/1963, de 28 de diciembre, de Bases de Contratos del Estado, en la que por primera vez establece la calificación y clasificación de contratistas de obras, la clasificación tiene como finalidad la de adecuar las posibilidades de aquéllos a las exigencias que el cumplimiento de cada contrato comparta, de manera que por cauces objetivos, debidamente garantizados se determine de antemano la idoneidad de cada uno con vistas a la contratación pública. Esta finalidad que debe considerarse subsistente, al no haberse producido modificaciones normativas sustanciales que puedan desvirtuarla, tiene su reflejo adecuado en diversos preceptos de nuestra legislación de contratos del Estado hoy incorporados a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, especialmente en su artículo 27 expresivo de que la clasificación de las empresas se hará con arreglo a sus características fundamentales determinadas según lo establecido en los artículos 16, 17, 18 y 19.

Lo que se quiere reflejar con estas ideas es la de que si la clasificación tiene por finalidad determinar anticipadamente la solvencia económica, financiera y técnica o profesional de los contratistas y se lleva a cabo por imperativo del artículo 27 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas utilizando los criterios consignados en los artículos 16 a 19, carecería de toda lógica que el resultado de la clasificación pudiera quedar desvirtuado por la exigencia del órgano de contratación de documentos justificativos de condiciones de solvencia, por lo que procede concluir que la interpretación histórica, sistemática y finalista de las normas de clasificación confirman el resultado obtenido por la interpretación literal del artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

CONCLUSIÓN

Por lo expuesto la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que la interpretación correcta de los apartados 1 y 3 del artículo 15 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas únicamente puede conducir a la conclusión de que, en los casos en que sea exigible la clasificación, el órgano de contratación no puede exigir a los licitadores otros documentos justificativos de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional, porque precisamente la clasificación sustituye a estas justificaciones.