



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 26 de marzo de 2015*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 2004/18/CE — Contratos públicos de servicios — Desarrollo del procedimiento — Criterios de adjudicación de los contratos — Cualificación del personal encargado de la ejecución de los contratos»

En el asunto C-601/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Supremo Tribunal Administrativo (Portugal), mediante resolución de 24 de octubre de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 25 de noviembre de 2013, en el procedimiento entre

Ambisig — Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica, SA

y

Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém,

Núcleo Inicial — Formação e Consultoria Lda,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. T. von Danwitz, Presidente de Sala, y los Sres. C. Vajda, A. Rosas, E. Juhász (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Wathelet;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 6 de noviembre de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Ambisig — Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica, SA, por el Sr. H. Rodrigues da Silva, advogado;
- en nombre de Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém, por las Sras. A. Robin de Andrade y D. Melo Fernandes, advogadas;
- en nombre del Gobierno portugués, por el Sr. L. Inez Fernandes y la Sra. H. Fragoso, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno helénico, por las Sras. F. Dedousi y V. Stroumpouli, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: portugués.

- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por la Sras. M. Afonso y S. Delaude y los Sres. A. Tokár y G. Braga da Cruz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de diciembre de 2014;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 44 a 48 y 53 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO L 134, p. 114; corrección de errores, DO L 351, p. 44).
- 2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Ambisig — Ambiente e Sistemas de Informação Geográfica, SA (en lo sucesivo, «Ambisig») y Nersant — Associação Empresarial da Região de Santarém (en lo sucesivo, «Nersant») en relación con la decisión de Nersant de adjudicar a Iberscal — Consultores Lda (en lo sucesivo, «Iberscal»), y no a Ambisig, un contrato para la prestación de servicios de formación y de consultoría.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2004/18

- 3 El considerando 46 de la Directiva 2004/18 recuerda que la adjudicación del contrato debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.
- 4 Con arreglo al tercer párrafo del considerando 46 de dicha Directiva:

«Cuando los poderes adjudicadores opten por adjudicar el contrato a la oferta económicamente más ventajosa, deben evaluar las ofertas con vistas a determinar cuál de ellas presenta la mejor relación calidad/precio. Para ello definirán criterios económicos y cualitativos que en su conjunto deben permitir determinar la oferta económicamente más ventajosa para el poder adjudicador. La determinación de esos criterios dependerá del objeto del contrato, de modo que los mismos permitan evaluar el nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas, así como evaluar la relación calidad/precio de cada oferta.»
- 5 El artículo 44, apartados 1 y 2, de la Directiva 2004/18 tiene el siguiente tenor:

«1. La adjudicación de los contratos se realizará basándose en los criterios previstos en los artículos 53 y 55, habida cuenta del artículo 24, previa verificación de la aptitud de los operadores económicos que no hayan sido excluidos en virtud de los artículos 45 y 46. Dicha verificación se llevará a cabo por

parte de los poderes adjudicadores de conformidad con los criterios de capacidad económica y financiera y de conocimientos o capacidades profesionales y técnicas contemplados en los artículos 47 a 52, y, en su caso, con las normas y criterios no discriminatorios mencionados en el apartado 3.

2. Los poderes adjudicadores podrán exigir los niveles mínimos de capacidades con arreglo a los artículos 47 y 48, que los candidatos y licitadores deben reunir.

El alcance de la información contemplada en los artículos 47 y 48 y los niveles mínimos de capacidad exigidos para un contrato determinado deberán estar vinculados y ser proporcionales al objeto del contrato.

Dichos niveles mínimos se indicarán en el anuncio de licitación.»

6 El artículo 48, apartado 1, de la Directiva 2004/18 dispone que las capacidades técnicas y profesionales de los operadores económicos se evaluarán y comprobarán de conformidad con los apartados 2 y 3 de ese mismo artículo. Con arreglo al artículo 48, apartado 2, letras a), inciso ii), y e), de dicha Directiva, las capacidades técnicas podrán acreditarse, según la naturaleza, la cantidad o envergadura y la utilización de los servicios de que se trate, mediante la presentación de una relación de los principales servicios efectuados durante los tres últimos años y mediante la indicación de los títulos de estudios y profesionales del prestador de servicios o de los directivos de la empresa y, en particular, del o de los responsables de la prestación de servicios.

7 El artículo 53 de la Directiva 2004/18 prevé:

«1. Sin perjuicio de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales relativas a la remuneración de determinados servicios, los criterios en que se basarán los poderes adjudicadores para adjudicar los contratos públicos serán:

a) bien, cuando el contrato se adjudique a la oferta económicamente más ventajosa desde el punto de vista del poder adjudicador, distintos criterios vinculados al objeto del contrato público de que se trate: por ejemplo, la calidad, el precio, el valor técnico, las características estéticas y funcionales, las características medioambientales, el coste de funcionamiento, la rentabilidad, el servicio posventa y la asistencia técnica, la fecha de entrega y el plazo de entrega o de ejecución;

b) o bien solamente el precio más bajo.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo tercero, en el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1, el poder adjudicador precisará en el anuncio de licitación, en el pliego de condiciones o, en el caso del diálogo competitivo, en el documento descriptivo, la ponderación relativa que atribuya a cada uno de los criterios elegidos para determinar la oferta económicamente más ventajosa.

Esta ponderación podrá expresarse fijando una banda de valores que deberá tener una amplitud máxima adecuada.

Cuando, en opinión del poder adjudicador, la ponderación no sea posible por razones demostrables, éste indicará en el anuncio de licitación, en el pliego de condiciones o, en el caso del diálogo competitivo, en el documento descriptivo, el orden decreciente de importancia de los criterios.»

Derecho portugués

8 A tenor del artículo 75, apartado 1, del Código de contratación pública (Código dos Contratos Públicos; en lo sucesivo, «CCP») «los factores y eventuales subfactores en que se concreta el criterio de adjudicación de la oferta económicamente más ventajosa deben incluir todos los aspectos de la

ejecución del contrato por celebrar que el pliego de cláusulas administrativas particulares abra a la competencia y tan sólo éstos, sin que puedan referirse, directa ni indirectamente, a situaciones, cualidades, características u otros elementos de hecho relativos a los licitadores».

Litigio principal y cuestión principal

9 Mediante un anuncio publicado el 24 de noviembre de 2011, Nersant inició un procedimiento de licitación dirigido a la contratación de servicios de formación y consultoría para la ejecución de un proyecto titulado «Move PME, Área de calidad, medio ambiente, seguridad y salud en el trabajo, seguridad alimentaria Médio Tejo — PME».

10 El artículo 5 del citado anuncio de licitación establecía que el contrato se adjudicaría a la oferta económicamente más ventajosa, determinada en función de los factores siguientes:

«A. Valoración del equipo: 40 %

i) Este factor se obtendrá teniendo en cuenta la constitución del equipo, la experiencia probada y el análisis curricular.

B. Calidad y mérito del servicio propuesto: 55 %

i) Apreciación global de la estructura propuesta, incluido el programa de trabajos: 0 a 20 %.

ii) Descripción de las técnicas que se van a utilizar y de las metodologías de actuación: 0 a 15 %.

iii) Descripción de los métodos de verificación y control de la calidad del trabajo, en el ámbito de las diversas áreas de intervención: 0 a 20 %.

C. Precio global: 5 %

Se considerará más valiosa la proposición que alcance la puntuación más elevada.»

11 Ambisig presentó una oferta en el marco del procedimiento de adjudicación del contrato controvertido en el litigio principal. En su informe preliminar, la mesa de contratación clasificó a Iberscal en primera posición.

12 El 3 de enero de 2012, Ambisig solicitó ejercer su derecho de audiencia previa, impugnando que el anuncio de licitación en cuestión incluyera entre los criterios de evaluación el factor relativo a la valoración del equipo encargado de la ejecución del contrato, previsto en el artículo 5, punto A, de dicho anuncio.

13 En un suplemento de 14 de febrero de 2012 a su informe final de 4 de enero de 2012, la citada mesa de contratación rechazó las alegaciones presentadas por Ambisig en apoyo de su solicitud de audiencia previa. Según esa mesa de contratación, el factor previsto en el artículo 5, punto A, del anuncio de licitación controvertido en el litigio principal tiene por objeto evaluar «el equipo técnico concreto que el licitador propone afectar a los trabajos que han de realizarse» y «la experiencia del equipo técnico propuesto es, en este caso, una característica intrínseca de la proposición y no una característica del licitador».

- 14 Mediante una decisión de 14 de febrero de 2012, el presidente del consejo ejecutivo de Nersant, basándose en el informe final de la mesa de contratación, adjudicó el contrato de servicios controvertido en el litigio principal a Iberscal y aprobó el proyecto de contrato de prestación de servicios correspondiente. El 19 de marzo de 2012, se celebró dicho contrato entre Nersant e Iberscal.
- 15 Ambisig interpuso un recurso ante el Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria (Tribunal administrativo y fiscal de Leiria) para obtener la anulación de la decisión del presidente del consejo ejecutivo de Nersant de 14 de febrero de 2012 por la que se adjudicaba el contrato de servicios controvertido en el litigio principal a Iberscal. Durante el procedimiento, Ambisig solicitó y obtuvo la ampliación del objeto del recurso a la anulación del contrato de prestación de servicios celebrado el 19 de marzo de 2012.
- 16 Habida cuenta de que el Tribunal Administrativo e Fiscal de Leiria desestimó el recurso en su totalidad, Ambisig recurrió la resolución dictada por dicho órgano jurisdiccional ante el Tribunal Central Administrativo Sul (Tribunal central administrativo sur).
- 17 Confirmando la resolución dictada por el órgano jurisdiccional de primera instancia, el tribunal de apelación consideró que el factor previsto en el artículo 5, punto A, del anuncio de licitación controvertido en el litigio principal era conforme al artículo 75, apartado 1, del CCP, en la medida en que dicho factor hacía referencia al «equipo propuesto para ejecutar el contrato de prestación de servicios objeto de la licitación y no directa o indirectamente a situaciones, cualidades, características u otros elementos de hecho relativos a los licitadores».
- 18 Ambisig interpuso un recurso de casación contra la sentencia del Tribunal Central Administrativo Sul ante el Supremo Tribunal Administrativo (Tribunal Supremo Administrativo), alegando en esencia que el factor previsto en el artículo 5, parte A, del anuncio de licitación controvertido en el litigio principal era ilegal en virtud del artículo 75, apartado 1, del CCP.
- 19 En la resolución de remisión, el Supremo Tribunal Administrativo declara que la cuestión jurídica que debe solventarse es la de si factores como el que figura en el artículo 5, punto A, del anuncio de licitación controvertido en el litigio principal pueden legalmente formar parte de los criterios de adjudicación de los contratos, con arreglo al artículo 53 de la Directiva 2004/18, en los procedimientos de contratación pública relativos a la adquisición de servicios de formación y consultoría.
- 20 A este respecto, el Supremo Tribunal Administrativo señala que la Comisión Europea presentó una propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública [Comisión (2011)896 final], lo que constituye un elemento nuevo con respecto a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.
- 21 En estas circunstancias, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la cuestión prejudicial siguiente:

«Para la contratación de servicios, de carácter intelectual, de formación y consultoría, ¿resulta compatible con la Directiva 2004/18 [...] establecer, entre los factores que integran el criterio de adjudicación en relación con las proposiciones de un concurso público, un factor que permite evaluar los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato, teniendo en cuenta su correspondiente constitución, experiencia probada y análisis curricular?»

Sobre la cuestión prejudicial

- 22 La petición de decisión prejudicial versa, en esencia, sobre la cuestión de si el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 se opone a que la entidad adjudicadora, para la contratación de servicios de carácter intelectual, establezca un criterio de adjudicación que permita evaluar la calidad de los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y el currículum de sus miembros.
- 23 El órgano jurisdiccional remitente consideró necesario plantear esta cuestión debido a la contradicción que, a su juicio, existe entre, por un lado, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de verificación de la aptitud de los operadores económicos para ejecutar un contrato y en materia de criterios de adjudicación de los contratos, como resulta de la sentencia Lianakis y otros (C-532/06, EU:C:2008:40) y, por otro lado, la propuesta de la Comisión, que tiene por objeto reformar la normativa de los procedimientos de contratación pública, y el hecho de que la calidad sea uno de los criterios de adjudicación previstos en el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18, criterio que puede estar vinculado a la constitución del equipo, la experiencia y el currículum de sus miembros a los que se encarga la ejecución del contrato.
- 24 Con carácter preliminar, es preciso señalar que 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 (DO L 94, p. 65), que entró en vigor con posterioridad a la fecha de los hechos del litigio principal, no es aplicable al presente asunto.
- 25 Por otro lado, es necesario indicar que la jurisprudencia establecida en la sentencia Lianakis y otros (C-532/06, EU:C:2008:40) se refiere a la interpretación de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios (DO L 209, p. 1), que fue derogada por la Directiva 2004/18, y que dicha sentencia no excluye que un poder adjudicador pueda, si se cumplen determinadas condiciones, establecer y aplicar un criterio como el que figura en la cuestión prejudicial en la fase de adjudicación del contrato.
- 26 En efecto, la citada sentencia se refiere de hecho a los efectivos y la experiencia de los licitadores en general y no, como en el presente litigio, a los efectivos y la experiencia de las personas que constituyen un equipo particular que, de manera concreta, debe ejecutar el contrato.
- 27 En cuanto a la interpretación, sobre la que versa la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18, procede señalar que dicha Directiva introdujo nuevos elementos en la legislación de la Unión en materia de contratación pública con respecto a la Directiva 92/50.
- 28 En primer lugar, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 establece que «la oferta económicamente más ventajosa» debe ser identificada «desde el punto de vista del poder adjudicador» y, por lo tanto, confiere a dicho poder adjudicador un margen de apreciación mayor.
- 29 En segundo lugar, el considerando 46, párrafo tercero, de la Directiva 2004/18 precisa que, cuando el contrato deba ser adjudicado al licitador que ha presentado la oferta económicamente más ventajosa, procede determinar la oferta que «presenta la mejor relación calidad/precio», lo que puede reforzar el peso de la calidad en los criterios de adjudicación de los contratos públicos.
- 30 Asimismo, es preciso añadir que los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar para determinar la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Así pues, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que vayan a utilizar. Sin

embargo, tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa (véase, en este sentido, la sentencia Lianakis y otros, C-532/06, EU:C:2008:40, apartados 28 y 29, y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 impone expresamente que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 86).

- 31 La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.
- 32 Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.
- 33 Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18.
- 34 Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate.
- 35 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede responder a la cuestión prejudicial que, para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de carácter intelectual, de formación y de consultoría, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 no se opone a que el poder adjudicador establezca un criterio que permita evaluar la calidad de los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución de ese contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y currículo de sus miembros.

Costas

- 36 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) declara:

Para la adjudicación de un contrato de prestación de servicios de carácter intelectual, de formación y de consultoría, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, no se opone a que el poder adjudicador establezca un criterio que permita evaluar la calidad de los equipos concretamente propuestos por los licitadores para la ejecución de ese contrato, criterio que tiene en cuenta la constitución del equipo, así como la experiencia y el currículo de sus miembros.

Firmas