

02/06/2023

Julio V. González García

---

En la adjudicación de los contratos, el valor que se proporciona al precio constituye un debate permanente; que se puede contraponer al de la [calidad](#), ya que normalmente a mayor precio mayor nivel de calidad. O dicho de otro modo, si nos fijamos sólo en el precio nos podemos encontrar con que la calidad no sea la adecuada. En este sentido, hemos de recordar que la calidad es un objetivo esencial de la contratación, pública y privada, lo que afecta tanto a adjudicación como a la ejecución del contrato.

Hay que ver, en consecuencia, como se analiza esta relación tormentosa entre calidad y precio; especialmente los [criterios de de adjudicación del contrato](#), lo que será determinante también de cómo se ejecuta el contrato y de los mecanismos de control del contratista de que dispone la entidad del sector público. Y esto nos conduce al viejo debate del valor del precio en la adjudicación de los contratos públicos.

Desde un punto de vista práctico, el precio es un elemento relevante para la adjudicación. Pero no es el único.

Con la vieja normativa y la crisis económica nos encontramos con muchos contratos por debajo de precio, que condujeron a dos consecuencias a cual más negativa: la calidad era muy deficiente y los trabajadores estaban muy mal pagados y con deficientes medidas de seguridad. Ello por no hablar de las modificaciones en los contratos para incrementos de precio por razones imprevisibles que eran, cuando menos, cuestionables. Un riesgo que no debiera haber reaparecido con la crisis que ha generado la COVID19.

La primera idea que hay que extraer de la lectura de la LCSP no puede sino ser positiva: el precio deja de ser el elemento central para adjudicar los contratos. La experiencia acumulada de estos últimos años ha servido para cambiar los criterios e inclinarse por otros. El artículo 1.3 ya avanza que estos elementos alternativos “proporcionan una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual”. Y el artículo 145.4 nos recuerda que Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.

El punto de partida parece estar conseguido: en el frontispicio de la Ley de contratos, la calidad es un objetivo en sí mismo.

La cuestión es examinar cómo se examina la calidad a la hora de adjudicar los contratos, esencialmente, en el larguísimo artículo 145 LCSP. Y cómo lo armonizamos con el precio.

Obviamente, la concepción de la calidad en cada contrato se observará en los pliegos, en un doble sentido: viendo qué criterios han de ser analizados y contemplando cómo se valoran en la puntuación final. Lo que ocurre es que no resulta suficiente: El concepto clave es la relación

calidad-precio; lo que está explicado en la norma como dos elementos que están uno al lado del otro, en lugar de determinar cómo se hace la ponderación.

De entrada, se señala que en los pliegos se incluirán una serie de elementos cualitativos; que se encuadran en tres grupos: la calidad (con sus aspectos sociales, ambientales que han constituido uno de los elementos más alabados de la norma), la organización y el servicio posventa del bien de mantenimiento de la obra.

Más allá de la aparente tautología que supone que un elemento de calidad es cualitativo; la cuestión es examinar cómo se ponderan.

De entrada, la regla es lo que diga el pliego, siempre que esté vinculado al objeto del contrato. La cuestión es cómo se configura, lo que depende mucho de las capacidades de la entidad del sector público. Lo fácil es el precio. Lo complejo es conseguir una calidad global. Sin embargo esto ha de ser el objetivo.

De hecho, aunque en ocasiones el precio no sea, formalmente, el valor preponderante; se acaba transformando en eso, dado que la estructura de las puntuaciones llevan a esa conclusión: es lo que ocurre cuando el que gana en un apartado se lleva todos los puntos. Con el riesgo añadido de que el órgano de valoración no haga un análisis crítico de las justificaciones que da el licitador a una “baja temeraria”. Aquí entre el poco espíritu crítico y la poca profesionalización que en ocasiones se observa y el riesgo del recurso y tener el contrato seis meses en barbecho configuramos un cóctel explosivo.

Pero, asimismo, el valor de la calidad se encuentra mediatizado por su valor económico: Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148. Un elemento que luego repercutirá en la amortización y, por ello, en el impacto en contabilidad.

A partir de aquí surgen las dudas ¿se puede hacer siempre una ponderación económica de los elementos de calidad? En la estética, desde luego, resulta complicado. ¿O como se pondera el impacto social y ambiental desde una perspectiva económica? ¿No puede ser desincentivador la necesidad de esta ponderación económica cuando se trata de actuaciones costosas de valorar?.

Y más aún ¿para qué? ¿Para eliminar la discrecionalidad del adjudicador y buscar una regla objetiva que, de nuevo, es el precio? Si esto es así no estaríamos sino introduciendo el precio por la puerta de detrás, y esto no parece que resulte muy conveniente. Ello por no recordar que la discrecionalidad es necesaria, conveniente y sirve para ponderar aspectos que no son reconducibles a fórmulas económicas. Aunque parece que en los procedimientos de adjudicación de servicios intelectuales y sanitarios empieza a aparecer una queja de que sólo se valora el precio, ya sea directa o indirectamente.

Y es que el problema estriba en lo que la norma dice, los prejuicios que tiene el legislador y lo que los parlamentarios no han sabido o querido poner.

Si recogemos lo que señala el [artículo 145.5](#), en sus dos últimos apartados, veremos que la posibilidad de una valoración por la administración lo ven de forma residual. Los criterios “deberán ser formulados de manera objetiva”. Bien, de acuerdo, pero ¿con qué margen de ponderación para la administración a la hora de valorar? Porque los prejuicios contra la administración que laten en la ley, puede ser los que hayan hecho surgir el criterio de los costes

económicos y, desde luego, el hecho de que todos los criterios se acaben configurando de forma objetiva, con un peso limitado a la propia administración.

De hecho, el artículo 146 limita la aparición de la calidad como un elemento determinante de la adjudicación: si hay un único criterio habrá de ser económico ( y recordemos que no es obligatorio la inclusión de criterios cualitativos y que el precio sólo debe ir acompañado de otros criterios en relación con ciertos contratos, los que recoge el artículo 145.3 g). Y, en segundo lugar, la adjudicación se retrasa con el informe del comité de expertos.

La norma, además, no nos proporciona el valor que se le ha de proporcionar a esta columna de la valoración económica de los elementos cualitativos. No obstante, después de todo lo que se ha señalado con anterioridad, parece que es la forma indirecta para adjudicar en función del precio los contratos del sector público. Si así fuera, sería un grave error por parte de los poderes adjudicadores.