



Recurso nº 780/2015

Resolución nº 954/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 16 de octubre de 2015.

VISTO el recurso especial, en materia de contratación, interpuesto por D. A. C. A. y D. F. J. G. M., actuando en nombre y representación de la U.T.E. "GESTIONA DESARROLLO DE SERVICIOS INTEGRALES, S.L.-GESTASER OBRAS Y SERVICIOS, S.L.", contra la adjudicación, a favor de "FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.", del contrato administrativo de servicios, para prestación del "*Servicio de mantenimiento integral en el centro penitenciario de Madrid V, Soto del Real, dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*", el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 11 y el 20 de Diciembre de 2014, se publicaron, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el B.O.E., respectivamente, los anuncios de licitación del contrato administrativo de servicios nº 020120140181, para prestación del "*Servicio de mantenimiento integral en el centro penitenciario de Madrid V, Soto del Real, dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*", de tramitación ordinaria, a adjudicar mediante procedimiento abierto, con un importe total de licitación de 544.984,00 € y un período de ejecución de dos años, prorrogables. El plazo para la formulación de ofertas finalizaba el 9 de Enero de 2015.

El 11 de Diciembre de 2014, se habían publicado, también, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, los Pliegos por los que iba a regirse dicha contratación.



Segundo. En el apartado 7.4 del Cuadro de Características, incluido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares publicado, se indica, literalmente, lo siguiente:

“COMPROMISO DE ADSCRIPCIÓN DE MEDIOS PERSONALES O MATERIALES.

...De acuerdo al artículo 151.2 del TRLCSP, el órgano de contratación requerirá, al licitador que haya presentado la oferta más ventajosa, la acreditación de disponer, efectivamente, de los medios personales suficientes que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, en el plazo de diez días hábiles.

Esta acreditación se realizará aportando la siguiente documentación justificativa:

- A. Para el responsable del contrato, la titulación académica y profesional indicada en el apartado 5.1 del PPT,*
- B. Para el personal con titulación de ingeniero, la titulación académica y profesional, así como la experiencia indicada en el punto 5.2.1 del PPT.*
- C. Para el resto del personal de la cláusula 5.2.2. del PPT, la titulación y experiencia indicada en dicho punto del PPT...*

De no cumplimentarse, adecuadamente, el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose, en ese caso, a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.”

Por su parte, el punto 5.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, al referirse al “Responsable del Contrato de Mantenimiento”, indica, literalmente, que “deberá poseer la titulación de Ingeniero Técnico/Superior o Arquitecto Técnico/Superior...” añadiendo, en el punto 5.2.1, que el personal con titulación de Ingeniero deberá “... en cualquiera caso, reunir los siguientes requisitos:

- *Titulación válida para ejercer en el territorio español*
- *Experiencia, certificada fehacientemente, de, al menos, 5 años en tareas de mantenimiento.”*



Finalmente, el punto 5.2.2 del PPT dispone que el resto del personal dedicado a la ejecución del contrato deberá reunir las siguientes características:

| Denominación | Titulación mínima exigida |
|-----------------|--|
| Jefes de Equipo | Técnico superior (FP de Grado Superior, FP 2 o equivalente) |
| Especialistas | Técnico (FP de Grado Medio, FP 1 o equivalente) |

Concluye exigiendo 5 (cinco) años de experiencia, en las tareas que les sean encomendadas, para los Jefes de Equipo y 3 (tres) años para el resto de los especialistas.

Tercero. Finalizado, el 9 de Enero de 2015, el plazo de presentación de proposiciones, se constató que trece empresas habían presentado ofertas al contrato.

El 20 de Enero de 2015, se reunió la mesa de contratación, a fin de examinar la documentación administrativa presentada por los licitadores, dándoles plazo para subsanar, eventualmente, los defectos advertidos.

Posteriormente, el 3 de Febrero de 2015, volvió a reunirse la mesa de contratación, para efectuar la apertura de los sobres conteniendo las proposiciones económicas, encontrando que la oferta más económica, perteneciente a la empresa “CONSTRUCCIONES INIESTA, S.L.”, se encontraba incurso en presunta baja desproporcionada, dándole el plazo establecido en el art. 152 del TRLCSP para que dicha empresa licitadora presentara el oportuno informe de viabilidad, trámite al que renunció la misma, solicitando expresamente que se tuviera por no formulada su oferta.

El 24 de Febrero de 2015, se reúne, nuevamente, la mesa de contratación, observando que la siguiente empresa “CONSTRUCTIA OBRAS E INGENIERÍA, S.L.” había incurrido, igualmente, en baja desproporcionada, por lo que se le solicitó,



igualmente, el oportuno informe de viabilidad que la citada empresa no llegó nunca a presentar.

En vista de ello, la mesa de contratación acuerda proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a la UTE formada por “GESTIONA DESARROLLO DE SERVICIOS INTEGRALES, S.L.” y “GESTASER OBRAS Y SERVICIOS, S.L.” (en lo sucesivo, abreviadamente, “UTE GESTIONA/GESTASER”) a la que, con fecha 24 de Marzo de 2015, se le solicita que, *“en el plazo máximo de 10 días hábiles, contados desde el siguiente al de recepción de presente requerimiento... remita... acreditación de disponer, efectivamente, de los medios personales suficientes que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, de acuerdo con lo establecido en el apartado 7.4 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.”*

En respuesta a dicho requerimiento, la “UTE GESTIONA/GESTASER” remite una Declaración Responsable, en la que se comprometía a adscribir a la ejecución del Contrato los medios personales y materiales exigidos en el PPT, de la cual se dio traslado a la Unidad Técnica de Obras y Supervisión de Proyectos que, el 23 de Abril de 2015, la informó desfavorablemente, dado que dicha declaración responsable no iba acompañada de los documentos acreditativos de la titulación y la experiencia de tales medios personales.

Cuarto. A la vista de dicho informe desfavorable, el órgano de contratación, a propuesta de la mesa, requirió a la siguiente empresa “FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.”, cuya oferta resultaba la más ventajosa de las restantes, que presentase la documentación acreditativa de la adscripción de medios personales y materiales y, presentada ésta dentro de plazo, el 23 de junio de 2015, acordó adjudicar el contrato a su favor, notificándose dicha adjudicación al resto de los licitadores, mediante la oportuna publicación en la Plataforma de Contratación del Estado efectuada el 26 de junio siguiente.



En dicha notificación se hizo saber a los licitadores excluidos, entre ellos la “UTE GESTIONA/GESTASER”, las razones por las que se habían rechazado sus respectivas ofertas.

En concreto, a la “UTE GESTIONA/GESTASER” se le dijo, literalmente, que: “... *presentó una proposición económica que, en principio, fue aceptada, pero, sin embargo, no acreditó suficientemente, ante el Órgano de Contratación, los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en relación a los medios personales adscritos a la ejecución del contrato, por lo que, igualmente, su oferta fue rechazada.*”

Quinto. El 10 de julio de 2015, tuvo entrada, en el Registro General de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, un escrito de D. A. C. A. y D. F. J. G. M., quienes, actuando en nombre y representación de la “UTE GESTIONA/GESTASER”, anuncian la intención de su representada de interponer recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación recaída en relación con el “*Servicio de mantenimiento integral en el centro penitenciario de Madrid V, Soto del Real, dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*” Expediente nº 020120140181.

Sexto. El 13 de julio de 2015, se presentó, en el Registro General de este Tribunal, el escrito, de interposición, por parte de la “UTE GESTIONA/GESTASER”, de un recurso especial, en materia de contratación, dirigido contra la adjudicación del contrato administrativo de Servicios antes citado, solicitando la suspensión cautelar de la efectividad de dicha adjudicación.

En él, en síntesis, la UTE recurrente impugna tal adjudicación, por entender que la adjudicación del contrato y su consiguiente exclusión del mismo son nulas de pleno Derecho, al no estar debidamente motivadas y causar indefensión. Añade, a ello, que el rechazo de su oferta resulta incorrecto, ya que la UTE recurrente acreditó, en su momento, el cumplimiento del requisito de adscripción de medios personales a la ejecución del contrato y, si así no fuera, el órgano de contratación debería haberle requerido para subsanar los defectos de documentación advertidos.



Séptimo. El 20 de julio de 2015, al tiempo de remitir el expediente de contratación a este Tribunal, el Órgano de Contratación de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior emitió el preceptivo informe, respecto del recurso especial, en materia de contratación, interpuesto por la “UTE GESTIONA/GESTASER”.

En dicho informe, tras relatar el desarrollo del expediente de contratación, señalando que, a su juicio, no era necesario, conforme al art. 151.4 del TRLCSP, procedía notificar, juntamente, la adjudicación del contrato y la exclusión de los licitadores no aptos, concluye diciendo que el recurso resulta improcedente, ya que la UTE recurrente no acreditó, en debida forma, la titulación y experiencia profesional del personal técnico que pensaba adscribir a la ejecución del contrato.

Se propone, pues, que el Tribunal decrete la desestimación del recurso y se añada, por último, que tampoco procede la suspensión cautelar de la adjudicación del mismo, dados los graves perjuicios que, de ella, se seguirían para el interés público.

Octavo. Con fecha 29 de Julio de 2015, D. S. G. A., actuando en nombre y representación de la empresa adjudicataria “FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.”, formula escrito de alegaciones en el que, en síntesis, manifiesta que el acuerdo de adjudicación y la consiguiente exclusión de la recurrente del contrato están debidamente motivados y que dicha exclusión se ajusta plenamente a Derecho, ya que la recurrente, pese a haber sido requerida a ello por el órgano de contratación, no presentó los documentos acreditativos de que los medios personales adscritos a la ejecución del contrato poseían la titulación y experiencia requerida en los Pliegos, sin que, por otra parte, proceda, en este caso, concederle plazo para subsanar ese defecto de documentación.

Noveno. Con fecha 21 de julio de 2015, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión del procedimiento de contratación, que se había producido de forma automática con la interposición del recurso, difiriendo el levantamiento de la medida cautelar hasta la resolución del presente recurso.



FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso especial, en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP, por cuanto el órgano de contratación, la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, forma parte integrante de la Administración General del Estado.

Segundo. El recurso resulta admisible por razón de la materia, conforme a lo previsto en los artículos 40.1, b) y 40.2, b) y c) del TRLCSP, ya que se interpone contra la exclusión de la actora y la subsiguiente adjudicación de un contrato administrativo de servicios, para prestación del *“Servicio de mantenimiento integral en el centro penitenciario de Madrid V, Soto del Real, dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias”*, convocado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior.

Tercero. Por otra parte, el recurso ha sido interpuesto por una entidad legitimada para ello, pues la “UTE GESTIONA/GESTASER”, en cuanto anterior adjudicataria del contrato, es, conforme exige el artículo 42 del TRLCSP, titular de *“derechos o intereses legítimos que se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*.

Cuarto. Establecido que el recurso resulta objetivamente admisible y ha sido interpuesto por una entidad legitimada para ello, se hace preciso determinar si el mismo ha sido interpuesto dentro de plazo.

En efecto, la resolución impugnada le fue notificada a la recurrente el día 25 de junio de 2015 y, frente a ella, el 10 de julio siguiente, la hoy recurrente anunció, ante la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, su intención de recurrir la adjudicación del contrato, lo que, de modo efectivo, hizo mediante escrito presentado, el 13 de julio de 2015, en el Registro General de este Tribunal.



Por ello, es claro que el recurso que nos ocupa ha sido interpuesto dentro del plazo *“de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado”* que se establece en el artículo 44.2 del TRLCSP.

Quinto. Puestas así las cosas, hemos de pasar a examinar la cuestión de fondo que plantea el recurso y que no es otra que determinar si se ajusta a Derecho la exclusión de la “UTE GESTIONA/GESTASER” de la adjudicación del contrato y la posterior adjudicación del mismo a la empresa “FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.”.

Sexto. Plantea, en primer lugar, la recurrente la supuesta falta de motivación del acuerdo recurrido, señalando que, su escueta redacción no permite conocer las razones que han llevado al órgano de contratación a acordar la exclusión del concurso de la “UTE GESTIONA/GESTASER”, esta última se ha encontrado en situación de indefensión, generando, con ello, la nulidad tanto de dicha exclusión como de la consiguiente adjudicación del contrato a “FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.”.

Esta primera alegación no puede, sin embargo, ser acogida por este Tribunal, ya que, a la recurrente se le notificó, textualmente, que su exclusión se debía a que: *“... presentó una proposición económica que, en principio, fue aceptada, pero, sin embargo, no acreditó suficientemente, ante el Órgano de Contratación, los requisitos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, en relación a los medios personales adscritos a la ejecución del contrato, por lo que, igualmente, su oferta fue rechazada.”*

A juicio de este Tribunal, dicha comunicación, pese a su laconismo, deja bien a las claras que la exclusión de la recurrente del contrato se debe a no haber acreditado suficientemente, ante el Órgano de Contratación, si cumplía los requisitos exigidos en los Pliegos, en relación a los medios personales adscritos a la ejecución del contrato.

La recurrente podía y debía conocer, a través de la lectura del Pliego de Prescripciones Técnicas y, más concretamente, de sus cláusulas 5.1 y 5.2, que los medios personales adscritos a la ejecución del contrato deberían disponer de una determinada titulación y experiencia profesional y que tales extremos debían ser



acreditados, debidamente, ante el órgano de contratación, en caso de resultar adjudicatario del contrato.

Por lo demás, basta la mera lectura del texto de recurso, para darse cuenta de que la recurrente, a la lectura de la notificación del acuerdo de adjudicación del contrato, fue plenamente consciente del motivo de su exclusión del mismo y pudo argumentar, con pleno conocimiento de causa, en contra de tal decisión, no sufriendo, pues, ningún tipo de indefensión por este motivo.

Séptimo. El segundo motivo de impugnación del acuerdo de exclusión –exclusión indebida de la oferta de la “UTE GESTIONA/GESTASER” por haber acreditado esta última el cumplimiento del compromiso de adscripción de medios personales al contrato- tampoco puede prosperar a juicio de este Tribunal.

En efecto, la recurrente, como ella misma reconoce en su escrito de recurso, se ha limitado a enunciar el número y cualificación profesional de los técnicos y empleados que tenía el propósito de adscribir a la ejecución del contrato, suscribiendo una declaración responsable comprometiéndose, formalmente, a tal adscripción, pero, pese al requerimiento recibido, no llegó a aportar los documentos acreditativos de que dicho personal reunía la condiciones de titulación y experiencia requeridos en el Pliego.

En consecuencia, la exclusión acordada era, al menos en principio, plenamente conforme al apartado 7.4 del Cuadro de Características, incluido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, según el cual, como ya vimos, *“De no cumplimentarse, adecuadamente, el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose, en ese caso, a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.”*

No es, pues, cierto, como afirma la recurrente acerca de su cumplimiento del compromiso de adscripción de medios personales al contrato, ya que su declaración responsable, en modo alguno, garantiza que los medios personales que se



compromete adscribir al contrato cuentan con la titulación y la experiencia requeridos en el Pliego.

Octavo. La tercera alegación de la recurrente, relativa a que su exclusión del contrato es nula porque el órgano de contratación no le ha dado oportunidad de subsanar la falta de remisión de la documentación acreditativa de la titulación y experiencia de los medios personales que se había comprometido a adscribir a la ejecución del contrato, también debe ser desestimada.

El artículo 151.2 TRLCSP establece:

“El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.

Las normas autonómicas de desarrollo de esta Ley podrán fijar un plazo mayor al previsto en este párrafo, sin que se exceda el de veinte días hábiles.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.”

Este Tribunal ha tenido la oportunidad de interpretar este precepto en diversas ocasiones y en particular en relación con el requerimiento relativo a la acreditación de



la disponibilidad de los medios comprometidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64.2 TRLCSP.

La citada doctrina puede resumirse en los siguientes puntos, en lo que interesa para el análisis de la presente cuestión:

a) El artículo 64.2 TRLCSP prevé la posibilidad de exigir a los licitadores que se comprometan a adscribir al contrato concretos medios materiales o humanos como requisito adicional de solvencia. En la medida en que no nos hallamos estrictamente ante una exigencia de solvencia técnica o económica, sino ante una obligación atinente al cumplimiento del objeto del contrato, la disponibilidad de los medios comprometidos no es necesario que se acredite en el momento de presentación de las ofertas, sino únicamente al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa, dentro del trámite del artículo 151.2 TRLCSP (resolución nº 735/2014).

b) Para acreditarse la disponibilidad basta cualquier medio de prueba admitido en derecho, siendo tarea del órgano de contratación analizar minuciosamente tales pruebas en orden a determinar si la documentación aportada es suficiente para ello (resolución nº 201/2014)

c) Si el licitador aporta una documentación inadecuada para la acreditación de la disponibilidad de los medios, según lo dispuesto en los pliegos, no cabe subsanación alguna de la misma, sino que, una vez transcurrido el plazo de diez días hábiles establecidos en la ley, ha de tenerse al licitador por desistido, sin que quepa ampliación del citado plazo (resolución nº 422/2015 y las que en ella se citan).

En definitiva, el plazo concedido en el artículo 151.2 TRLCSP es improrrogable, no siendo posible otorgar ampliación del mismo ni plazo para la subsanación de los posibles defectos que se hayan detectado en la documentación presentada, por lo que si el órgano de contratación considera –como es el caso- que la documentación no es adecuada, la consecuencia ha de ser tener por desistido al licitador y por tanto su exclusión del procedimiento, debiendo pasar al siguiente en el orden de clasificación.



Por todo ello, procede confirmar el acto recurrido y desestimar el recurso.

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha, **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. A. C. A. y D. F. J. G. M. en nombre y representación de la UTE “GESTIONA DESARROLLO DE SERVICIOS INTEGRALES, S.L.-GESTASER OBRAS Y SERVICIOS, S.L.” contra el acuerdo de adjudicación a “FULTON SERVICIOS INTEGRALES, S.A.” del contrato administrativo de servicios para prestación del “*Servicio de mantenimiento integral en el centro penitenciario de Madrid V, Soto del Real, dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias*” convocado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias dependiente del Ministerio del Interior.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.