



**Recurso nº 804/2018**

**Resolución nº 1072/2018**

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

En Madrid, a 23 de noviembre de 2018.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. A. G. G., en representación de INTEC REVESTIMIENTOS, S.A. contra el acuerdo de desistimiento adoptado respecto del procedimiento de contratación para el “*Suministro e instalación de moqueta en el edificio del Banco de España sito en la Calle Alcalá 522 de Madrid*”, Expte. 17/11554-ADS-0079 siendo órgano de contratación el Banco de España, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La entidad INTEC REVESTIMIENTOS, S.A (en adelante “INTEC”) ha acudido a licitación pública para la contratación del “Suministro e instalación de moqueta en el edificio del Banco de España sito en la Calle Alcalá 522 de Madrid”, Expte. 17/11554-ADS-0079 del Banco de España, por importe de 502.810,00 euros, IVA no incluido.

**Segundo.** El 10 de marzo de 2018 se publicó la licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea.

**Tercero.** INTEC, dentro del plazo establecido para la presentación de ofertas acudió al procedimiento como licitador, procediendo a la presentación de oferta.

**Cuarto.** Con fecha 6 de agosto de 2018, INTEC presentó ante este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación, contra el acuerdo de desistimiento que fue acordado por el Banco de España y que quedó debidamente fundamentado, y notificado, a los licitadores, por las causas que en el mismo se esgrimen con base en los pertinentes



informes técnicos (informe de 13 de julio de 2018 del Responsable de la Unidad de Gestión de Espacios y Equipamiento) valorados por el órgano de contratación en consonancia con los pliegos, que son ley del contrato.

**Quinto.** Frente al citado recurso especial en materia de contratación, el órgano de contratación del Banco de España ha emitido el informe correspondiente con fecha 10 de agosto de 2018.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso especial en materia de contratación a tenor de lo establecido en el artículo 45 de la LCSP.

Antes de proceder a la resolución del recurso formulado, cabe recordar que existe un límite a la jurisdicción de este Tribunal. En este sentido, este Tribunal solo tiene una función revisora, por tanto, su función consistirá en determinar si procede o no declarar la invalidez del acto recurrido y, si así procede, ordenar la retroacción de actuaciones al momento en que el vicio se produjo, pero no sustituir al órgano de contratación en el ejercicio de sus funciones ni en la interpretación de los pliegos cuando su redacción es clara y conforme a la LCSP.

Se volverá sobre este punto en los fundamentos subsiguientes.

**Segundo.** El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP, al referirse a un contrato de suministros que tiene un valor estimado superior a 100.000 euros. Asimismo, se impugna un acto susceptible de este recurso como son los Pliegos (art. 44 de la LCSP y coincidente con el art. 40 TRLCSP).

**Tercero.** La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1.b) de la LCSP, al no haber transcurrido más de 15 días hábiles entre la fecha de publicación del anuncio de licitación y la de presentación del recurso. Tal y como consta en el expediente administrativo, a diferencia de lo alegado por otra de las licitadoras, la resolución fue



notificada el día 20 de julio de 2018 y el recurso fue interpuesto el 6 de agosto del año corriente.

**Cuarto.** La otra licitadora, Moquetas Asan, ha presentado alegaciones en las que solicita la desestimación del recurso interpuesto manifestando la procedencia legal del desistimiento del procedimiento por parte del órgano de contratación.

**Quinto.** De acuerdo con el Recurso interpuesto por la Recurrente, los motivos en virtud de los cuales deben estimarse su petición son los siguientes:

- a) En primer lugar, la Recurrente considera que no concurre la causa objetiva que legitima la adopción del acuerdo de desistimiento, lo que a su juicio se desprende de la ausencia de infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación que justificarían dicho desistimiento.
- b) En segundo lugar, la recurrente aduce falta de motivación en el expediente.
- c) En tercer lugar, afirma que el órgano que acuerda del desistimiento no tiene competencia objetiva para ello.

A continuación, se pasa a contestar cada uno de los motivos planteados para llegar a la conclusión de que el desistimiento acordado está correctamente conformado, no solo porque es un derecho de una de las partes contratantes, en este caso, el Banco de España, sino porque, además, concurre causa para ello.

**Sexto.** En primer lugar, discrepa la Recurrente de la valoración e interpretación técnica realizada por el Banco de España para acordar el desistimiento, aduciendo que no concurren los supuestos que dan lugar a una finalización del procedimiento de contratación por esta vía considerando que los motivos esgrimidos por el Banco de España no son de suficiente entidad.

En respuesta a este primer motivo debemos recordar el criterio consolidado de este Tribunal en virtud del cual se circunscribe nuestra competencia a la revisión de las cuestiones jurídicas de la valoración de los expertos sin poder entrar en cuestiones técnicas. Así, la Resolución 1039/2015, de 30 de octubre: “*En cuanto a los aspectos objeto*



*de valoración de naturaleza técnica, también es preciso traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración (por ejemplo, Resolución nº 21/2014, de 17 de enero). Venimos manifestando a tal respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Por ello, en la medida en que se cuestione la valoración de un aspecto de naturaleza técnica, nos corresponderá analizar si de las alegaciones del recurrente puede extraerse la concurrencia de alguna de tales circunstancias.”*

Por tanto, con base en lo anterior, lo que pretende la Recurrente es que este Tribunal “nove” la interpretación técnica efectuada por el Banco de España (y que da lugar a entender que los pliegos están incorrectamente redactados, y que por tanto, procede el desistimiento) lo que supondría una extralimitación de sus funciones, pues como se indicaba al inicio de la presente resolución, este Tribunal no puede entrar en cuestiones técnicas de valoración que en este caso le corresponden al órgano de contratación (Banco de España), teniendo que ceñirse, exclusivamente, a las cuestiones jurídicas.

Y lo que hace la Recurrente es mostrar disconformidad con la interpretación técnica llevada a cabo por el Banco de España, que considera que desde un punto de vista técnico el modelo de moqueta ofertado debía reunir las características técnicas mínimas que se establecen en la cláusula 9ª del Pliego de Cláusulas Particulares (PCAP), además de las que se establecen en el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) en donde se expresa con claridad los valores mínimos que debía haber reunido la moqueta ofertada (a saber, respecto **(i)** del comportamiento frente al fuego (Mínimo: Cfl-s1), **(ii)** el aislamiento al sonido de impactos (Mínimo: 20 db), **(iii)** el peso de la fibra total (Mínimo: 500 g/m2), y que por tanto, se establecen como características que fijan el comportamiento imprescindible que tiene que tener la moqueta a suministrar ante un supuesto de fuego y/o



el aislamiento acústico, es decir, estas características se constituyen como aspectos expresamente tenidos en cuenta para definir los requisitos excluyentes de la moqueta y considerados por tanto como “de mínimos”.

Sin embargo, el anexo 1 del PPT no recoge los valores numéricos mínimos relativos a los requisitos (como es el caso del comportamiento frente al fuego o el sonido) que deben ser considerados. En su lugar, el valor numérico de las referidas características de la moqueta se estableció en la cláusula 9ª del PCAP, generándose así un error en los pliegos de carácter insubsanable.

A mayor abundamiento, como indica el órgano de contratación, en el estudio de la oferta presentada por la Recurrente se atisba con claridad que el modelo de moqueta ofertado no cumple los requisitos mínimos establecidos por los pliegos, y así lo reflejó el citado órgano del Banco de España. Como se señala en el informe frente a este Recurso, el modelo ofertado por INTEC presenta un aislamiento al sonido de impactos en media inferior al mínimo de 20 db exigido en el apartado a) de la cláusula 9a del Pliego de Cláusulas Particulares, por lo que hubiera procedido su exclusión.

En definitiva, reconocida la discrecionalidad del órgano de contratación para decidir no continuar con el procedimiento de contratación por la apreciación de errores (de carácter técnico), y ante la falta de ofertas adecuadas al PCAP y al PPT, el Banco de España decidió, correctamente, desistir del contrato.

En cualquier caso, y como señala el órgano de contratación en su informe ante este recurso especial en materia de contratación, hay que recordar la naturaleza del desistimiento. Al respecto, debemos señalar que, el acuerdo de desistimiento está fundado en las causas establecidas por el TRLCSP y que se reproducen de manera similar en nueva LCSP, y que el mismo fue adoptado antes de la adjudicación del contrato, cumpliendo así con lo exigido por el artículo 155.2 del TRLCSP y con el artículo 38.2 de la Circular Interna 7/2015, de 23 de diciembre del Banco de España sobre contratación, habiendo sido informados al respecto los licitadores que acudieron al procedimiento.

En este sentido, este Tribunal entiende, como bien señala el Banco de España, que el desistimiento, como modo de finalización del procedimiento de contratación, antes de que



el mismo se perfeccione, es una facultad e incluso una obligación del órgano de contratación cuando concurren los requisitos para ello con el fin de impedir la celebración de contratos afectados por graves vicios de nulidad en su tramitación

En este sentido se pronuncia la Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 11 de diciembre de 2014 (asunto C-440/13), que correctamente trae a colación el órgano de contratación:

*"De ese modo, el Derecho de la Unión no se opone a que los Estados miembros establezcan, en su normativa, la posibilidad de adoptar una decisión de revocar una licitación. Los motivos de dicha decisión de revocación pueden basarse así en razones, relacionadas en particular con la apreciación de la oportunidad, desde el punto de vista del interés público, de llevar a término un procedimiento de licitación, habida cuenta, entre otras cosas, de la posible modificación del contexto económico o de las circunstancias de hecho, o incluso de las necesidades de la entidad adjudicadora de que se trata. Una decisión de ese tipo puede también motivarse por el nivel insuficiente de competencia, debido al hecho de que, al finalizar el procedimiento de adjudicación del contrato en cuestión, únicamente quedara un licitador idóneo para ejecutar dicho contrato."*

En definitiva, el primero de los argumentos aducidos por la Recurrente sobre la no concurrencia de motivo que dé lugar al desistimiento debe rechazarse de plano por dos motivos: **(i)** porque es una facultad que le corresponde al órgano de contratación antes de la adjudicación del contrato cuando concurren los supuestos legales previstos para ello, y **(ii)** porque concurren circunstancias técnicas para ello, las cuales, han sido debidamente justificadas. Y es que, en efecto, los motivos aducidos por el órgano de contratación se refieren a la necesidad de clarificar los requisitos y características de las moquetas a instalar con el fin de que quede suficientemente claro el objeto de contrato, lo que exige una nueva redacción de los Pliegos que es imposible subsanar sin desistir del actual procedimiento, por lo que debe considerarse ajustada a derecho la resolución impugnada.

**Séptimo.** En segundo lugar, hay que tratar la cuestión de la motivación del acuerdo de desistimiento, teniendo en cuenta que **(i)** aquella motivación del acuerdo de desistimiento trae causa de los correspondientes informes técnicos tenidos en cuenta *motu proprio* por



el órgano de contratación (informe de 13 de julio de 2018 del Responsable de la Unidad de Gestión de Espacios y Equipamiento), **(ii)** que las causas fueron conocidas por INTEC (fundamento octavo de su Recurso), y **(iii)** que el acuerdo fue debidamente notificado y publicado, es decir, fue puesto en conocimiento de los interesados.

Al respecto, hay que puntualizar lo siguiente en materia de motivación de actos que traen causa de interpretaciones técnicas. En efecto, la motivación de los actos administrativos, como se expone en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPA”), artículo 35, la misma puede efectuarse mediante una sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, o bien, y como bien define el órgano de contratación, mediante una motivación denominada doctrinalmente “*in aliunde*”, consistente en fundamentar el sentido de un acto administrativo sobre informes, dictámenes o documentos técnicos obrantes en el expediente administrativo y cuyo fundamento legal se encuentra en el art. 88.6 LPA, conforme al cual: “6. La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación a la resolución cuando se incorporen al texto de la misma.”

De la doctrina expuesta anteriormente, podemos extraer los dos requisitos necesarios para que la modalidad de motivación por remisión o “*in aliunde*” cumpla las exigencias requeridas en los actos administrativos y no incurra en ningún tipo de vicio invalidante o en alguna irregularidad no invalidante:

- Se permita el acceso al expediente administrativo con carácter previo a la interposición de cualquier reclamación, evitando, así, la indefensión real y material del administrado.
- La resolución administrativa asume como motivación el contenido de los informes técnicos obrantes en el expediente administrativo al que tuvo acceso el administrado.

Y del examen del expediente administrativo, ambos requisitos se cumplen por cuanto **(i)** tal y como reconoce la Recurrente, la misma ha tenido acceso a todo el expediente, y **(ii)**



la resolución de adjudicación se basa en la información proporcionada por el órgano técnico.

**Octavo.** Finalmente, INTEC, considera que el acuerdo de desistimiento se ha adoptado por órgano no competente para ello. Al respecto, este Tribunal no puede sino confirmar que el acto se encuentra debidamente dictado, haciendo suyos los argumentos aducidos por el órgano de contratación en el apartado 5 de su informe, que expresa con claridad que el acuerdo de desistimiento se acuerda por el órgano competente, que no es otro que el Director General de Servicios de Banco de España.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. A. G. G., en representación de INTEC REVESTIMIENTOS, S.A contra el acuerdo de desistimiento adoptado respecto del procedimiento de contratación para el “Suministro e instalación de moqueta en el edificio del Banco de España *sito en la Calle Alcalá 522 de Madrid*”, Expte. 17/11554-ADS-0079, por ser conforme a Derecho.

**Segundo.** 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 58.2 de la LCSP.

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.