



Recurso nº 006/2013

Resolución nº 047/2013

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

En Madrid, a 30 de enero de 2013.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.D.R.C., en representación de "SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A.", contra la resolución del órgano de contratación del Instituto de Salud Carlos III de 20 de diciembre de 2012, por la que se adjudica el contrato de servicios de gestión integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros pertenecientes al Instituto de Salud Carlos III (Expte. GG 0303/2012), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el órgano de contratación del Instituto de Salud Carlos III se convocó, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado el 22 de septiembre de 2012, licitación para adjudicar por el procedimiento abierto el contrato de "servicios de gestión integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros pertenecientes al Instituto de Salud Carlos III", con un valor estimado de 705.372,00 euros. A la licitación de referencia se presentaron las siguientes empresas: la recurrente, INTERLUN, S.L., CESPAS GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U., y la UTE formada por LGA, LOGÍSTICA GESTIÓN AMBIENTAL, S.L. y REYVAL AMBIENT, S.L.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).



Tercero. La mesa de contratación, en sus reuniones de 30 de octubre y 6 de enero de 2012, después de examinar la documentación general presentada por las empresas mencionadas, acordó admitir a todos ellos a la licitación.

Con fecha de 15 de noviembre de 2012, la recurrente presentó un escrito ante la mesa de contratación en el que solicitaba el acceso a los documentos del expediente y, particularmente, a los certificados de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001, para las actividades objeto del contrato, así como copia de los certificados presentados por los demás licitadores.

Cabe significar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) exige en su cláusula VIII.1.7, como requisito de solvencia técnica o profesional, la acreditación de la siguiente circunstancia:

"Los licitadores deberán presentar original o copia compulsada del certificado de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 para las actividades relativas al objeto del contrato. El alcance de dichos certificados deberá contemplar el servicio de gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente".

Con fecha de 20 de noviembre de 2012, la mesa de contratación analizó las alegaciones efectuadas por la recurrente en el escrito mencionado y, después de reiterar que los licitadores cumplían con los requisitos de solvencia establecidos en el PCAP, acordó facilitar a la recurrente el acceso al expediente y a la documentación por ella presentada, pero no a la documentación presentada por los otros licitadores. Con fecha de 13 de diciembre de 2012, los representantes de la recurrente tienen acceso al expediente en los términos expresados, levantándose acta que obra en el mismo.

Cuarto. Con fecha de 27 de noviembre de 2012, se celebró sesión de la mesa de contratación en la que se acordó proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a la empresa CESPAS GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U.

Con fecha 20 de diciembre de 2012, el órgano de contratación dicta resolución de adjudicación del contrato a favor de CESPAS GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U. Con la misma



fecha se notifica la adjudicación a la empresa recurrente. La resolución, además de indicar los recursos que proceden contra ella, señala lo siguiente:

"Una vez admitidas todas las empresas en la licitación

REYVAL AMBIENT, S.L. en UTE con LAG, SL.

INTERLUN, S.L.,

CESPA GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U.

SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A.

Y vistos los informes técnicos, las Actas de la Mesa de Contratación y la valoración total de las ofertas presentadas,

HA RESUELTO

Declarar la adjudicación del expediente de referencia a la Empresa CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. por un importe de 239.940,00 euros (IVA excluido).

Las condiciones que hacen de esta proposición la más beneficiosa a los intereses de la Administración son: Es la oferta que mayor puntuación ha obtenido al aplicar los criterios de adjudicación indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares

Conforme a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público, notifíquese a los interesados".

Quinto. Contra la resolución de adjudicación, SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A. interpuso recurso especial en materia de contratación.

La interposición del recurso fue anunciada al órgano de contratación el 21 de diciembre de 2012, teniendo entrada el recurso en el registro del Tribunal el 8 de enero de 2013. En su escrito solicita la recurrente que se declare nula la resolución de adjudicación del contrato.



Con fecha 11 de enero de 2013 se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, con fecha 15 de enero de 2013, dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones.

Con fecha 21 de enero se han recibido en este Tribunal los escritos de alegaciones presentados CESPAS GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U. e INTERLUN, S.L.

Séptimo. Interpuesto el recurso, con fecha 18 de enero de 2013, este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del TRLCSP.

Segundo. La empresa SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A. está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP al haber concurrido a la licitación. Asimismo, se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Tercero. El objeto del recurso es la adjudicación de un contrato de servicios comprendido en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP, cuyo valor estimado es superior a 200.000 euros, susceptible por tanto de recurso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP.

Cuarto. Sobre el fondo, la entidad recurrente efectúa los siguientes reproches:

a) Prestación provisional del servicio objeto del contrato.



- b) Falta de motivación de la resolución de adjudicación que impide a la recurrente fundamentar adecuadamente el recurso.
- c) Vulneración de los derechos de la recurrente en la tramitación del procedimiento de contratación, en particular, los derechos reconocidos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992 y el principio de transparencia del artículo 139 TRLCSP.
- d) Subsidiariamente, indebida admisión de los restantes licitadores, incluido el adjudicatario, por no cumplir con los requisitos de solvencia exigidos por el PCAP.

Sexto. Sobre el primero de los reproches mencionados -prestación provisional del servicio objeto del contrato-, la recurrente señala lo siguiente:

“Con carácter previo debe ponerse de manifiesto que, como se ha indicado, tras la notificación de la resolución de adjudicación del contrato, mi representada se puso en contacto con el Instituto de Salud Carlos III para anunciarle la interposición del presente recurso especial en materia de contratación contra la misma y ponerse a su disposición para asegurar la adecuada prestación del servicio objeto del contrato en tanto se resolviera dicho recurso por ese Tribunal.

Sin embargo, poco antes de la presentación de este recurso, SIS ha recibido contestación del Instituto de Salud Carlos III, comunicándole la decisión de que, a partir del día 2 de enero, sea CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. (adjudicataria del futuro contrato) la empresa que gestione provisionalmente el servicio de gestión de los residuos, a la espera de la resolución del presente recurso especial por ese Tribunal, instando a mi representada a la retirada de los materiales de su propiedad y a la interrupción de la prestación del servicio desde ese momento.

Continúa manifestando que:

“SIS se dirigió al Instituto de Salud Carlos III manifestándole su absoluta perplejidad y disconformidad con la decisión adoptada, e instándole a rectificar, y para su sorpresa se le comunicó que CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. va a comenzar a prestar los mismos servicios objeto del contrato de acuerdo con "otro procedimiento administrativo" del que no se ha dado información alguna ni a mi representada ni a los demás licitadores.



Queremos dejar constancia en el presente recurso de la manifiesta ilegalidad de dicha decisión, que supone una anticipación de la ejecución del contrato no permitida por la Ley y, en definitiva, un auténtico fraude a las garantías que incorpora el recurso especial en materia de contratación y a las facultades revisoras del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Consideramos que una cosa es que el actual adjudicatario del contrato se mantenga en su ejecución hasta la toma de posesión del nuevo -lo cual viene impuesto por inexcusables exigencias de buena fe contractual- y otra bien distinta que se anticipe la ejecución del nuevo contrato, especialmente en una situación como ésta en la que está en litigio la legalidad de la adjudicación.

Y es que, de acuerdo con el TRLCSP, no es posible iniciar la ejecución de un contrato hasta que esté formalizado (artículo 156.5), y esa formalización se supedita temporalmente a que transcurra el plazo de interposición del recurso especial sin que dicho recurso se interponga (artículo 156.3 TRLCPS).

En este caso, la interposición del presente recurso especial determinará el mantenimiento de la suspensión del expediente de contratación (ex artículo 45 TRLCSP) y, en consecuencia, de la formalización del contrato, de tal modo que la decisión de que el nuevo adjudicatario empiece a gestionar provisionalmente los residuos supone una anticipación de la ejecución del contrato contraria a la Ley.

Lo mismo cabe decir de la tramitación de "otro procedimiento administrativo" (¿Qué procedimiento?) para permitir a la empresa adjudicataria la prestación de los servicios que son objeto del contrato antes de que el presente recurso se resuelva, burlando así por completo la suspensión derivada de la interposición del recurso, y poniendo en solfa ni más ni menos que las facultades de revisión que el ordenamiento jurídico (el TRLSCP que, recordemos, deriva directamente en este punto de las normas del Derecho comunitario) atribuye al Tribunal al que se dirige el presente escrito".

Por su parte, el órgano de contratación, en su informe de 9 de enero de 2013, indica lo siguiente:



Este Organismo, por su actividad científica produce unos residuos que deben retirarse y tratarse conforme la legislación vigente, y mientras se resuelve la adjudicación de este procedimiento, debe buscarse un mecanismo para resolver este servicio.

De conformidad con el artículo 138.3 y 111.1 del TRLCSP, en los que se regula el contrato menor, y siguiendo el procedimiento que establece la Ley para este tipo de contratos, el Órgano de Contratación, pretende contratar los servicios necesarios e imprescindibles para la eliminación de los residuos, hasta la resolución que dicte el TACRC en este procedimiento, en el que dependiendo del resultado se valorarán las actuaciones a seguir, ya que es de interés público el mantener el servicio de recogida de residuos.

El Órgano de Contratación del Instituto de Salud Carlos III, aplicando el principio de austeridad en el gasto que viene impuesto a toda la Administración Pública, busca al Empresario que con capacidad de obrar y habilitación para realizar los servicios, proponga la oferta más económica. No tiene, en este caso, obligación de continuar con un empresario, SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A., que ya no tiene contrato con este Organismo, aunque haya realizado los servicios en años anteriores, y tampoco con un posible contratista que aún no tiene contrato, pero el Instituto de Salud Carlos III tiene la obligación de buscar el mejor beneficio económico, con calidad en los servicios.”

Sobre la cuestión planteada por la recurrente debe significarse que este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece el 47.2 TRLCSP, de modo que, de existir tales vicios hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando, en su caso, que se repongan las actuaciones al momento anterior al que el vicio se produjo.

Por consiguiente, interpuesto recurso contra la resolución del órgano de contratación por la que se adjudica el contrato de servicios de gestión integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros pertenecientes al Instituto de Salud Carlos III, este Tribunal, en base a la función revisora indicada, carece de competencia para enjuiciar, en el marco del presente procedimiento, la legalidad de las medidas adoptadas por el órgano de contratación para, mediante la celebración de un contrato menor con la empresa



CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U., garantizar la prestación del servicio gestión integral de los citados residuos durante el periodo en que se mantenga la suspensión del procedimiento de contratación.

Séptimo. Basa, asimismo, su pretensión la recurrente en la falta de motivación de la resolución de adjudicación que impide fundamentar adecuadamente el recurso. Según señala:

“En el caso que nos ocupa, y ante la improcedencia de la excepción de confidencialidad del artículo 153, debe ponerse de manifiesto que la Resolución impugnada carece absolutamente de la motivación exigida por el artículo 151.4, que acabamos de transcribir, pues no contiene ninguna de las informaciones a que se refiere dicho artículo ni, en todo caso, contiene la información necesaria que permita a los licitadores descartados (como SIS) interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.

En particular, nada se recoge ni justifica acerca de la acreditación por parte de las empresas licitadoras, incluyendo a la empresa adjudicataria, del requisito de solvencia establecido en la cláusula VIII.1.7 del PCAP y en el punto 5 de la Hoja Resumen de dicho PCAP, teniendo mi representada fundadas sospechas acerca de la falta de acreditación por aquéllas de dicho requisito de solvencia determinante de la admisión o exclusión de las empresas de la licitación.

En concreto, el PCAP exige, entre los requisitos de solvencia técnica, que:

“Los licitadores deberán presentar original o copia compulsada del certificado de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 para las actividades relativas al objeto del contrato. El alcance de dichos certificados deberá contemplar el servicio de gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente”.

Pues bien, en la resolución de adjudicación no se justifica la acreditación por parte de las demás empresas licitadoras y, particularmente, por el adjudicatario, de dicho requisito de solvencia imprescindible para la admisión de aquéllas en la licitación, por lo que, teniendo SIS sospechas ciertas sobre la imposibilidad de acreditación de dicho extremo (por no tener los certificados de dichas empresas a los que ha podido tener acceso a través de las



páginas web de las entidades certificadoras el alcance requerido en el pliego y relativo a los servicios de gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente), la falta de esta información en la Resolución de adjudicación le impide fundamentar debidamente el presente recurso, al no poder conocer los concretos motivos o documentos que habrían llevado al órgano de contratación a tener por acreditado el referido requisito, lo que supone una infracción de lo previsto en el artículo 151.4 anteriormente citado.

Además, como se ha dicho, mi representada solicitó el acceso a la documentación obrante en el expediente, habiéndosele denegado la posibilidad de hacer copias de los documentos y el acceso a la documentación presentada por las otras empresas licitadoras, razón por la cual la motivación de la Resolución de adjudicación se hacía absolutamente imprescindible para permitir a SIS fundamentar debidamente el presente recurso”.

Por su parte, el informe del órgano de contratación manifiesta que:

“Todas las empresas fueron admitidas al considerar que tienen capacidad para contratar, o sea, la Mesa estima que cumplen los requisitos establecidos en la VIII del pliego, que todos conocen.

Que todas cumplen con lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, que igualmente es público.

Y que, en aplicación de los criterios de valoración para la adjudicación que en este caso son objetivos y, por lo tanto, valorables automáticamente, la que ha obtenido la mejor puntuación es la mas ventajosa y, por lo tanto, la adjudicataria.

El informe de la valoración se pone a disposición de los licitadores que lo soliciten y, en este caso concreto, a disposición de la Empresa SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A., en la sesión del día 13 de diciembre que pudo tomar nota. El hecho de no ponerlo en la resolución de adjudicación está en que la aplicación de la fórmula y los datos, todos públicos, los licitadores pueden obtener la puntuación automáticamente, como así sucede, pero en todo caso, a los interesados que lo solicitan se les envía. En aclaración de este último punto si comprobamos los datos de los criterios no sujetos a un juicio de valor de las ofertas recibidas podemos comprobar que es automática su ponderación:



INTERLUN, S.L.,

Oferta económica: 348.101,08€, puntuación: 30.95

Horas adicionales: 95 horas, puntuación 29.68

CESPA GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U.,

Oferta económica: 239.940,00€, puntuación: 70

Horas adicionales: 80 horas, puntuación 25

SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A.,

Oferta económica: 315.300,08€, puntuación: 43.02

Horas adicionales: 96 horas, puntuación 30

LA UTE formada por LGA LOGÍSTICA GESTIÓN AMBIENTAL, S.L. Y REYVAL AMBIENT, S.L.

Oferta económica: 248.892,00€, puntuación: 68.64

Horas adicionales: 51.92 horas, puntuación 16.22

Por lo que la ponderación final es:

CESPA GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U.,: 95 puntos

LA UTE formada por LGA LOGÍSTICA GENTIÓN AMBIENTAL, S.L. Y REYVAL AMBIENT, S.L., :84.86 puntos

SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A., : 73.02 puntos

INTERLUN, S.L., : 60.03 Puntos

(Copia Enviada el 3 de enero de 2013)



Se considera que es transparente la valoración y con el conocimiento de los criterios, su valoración (establecidos en el PCAP) y los datos, ofertados por los licitadores, en acto público, y puestos a disposición de estos si no pudieron asistir a la apertura, es fácilmente deducible cual es la oferta más ventajosa para el Instituto de Salud Carlos III”.

Es doctrina reiterada de este Tribunal, expresada, entre otras, en la resolución 103/2012, de 9 de mayo, cuyos razonamientos se exponen a continuación, que la adjudicación se entenderá motivada de forma adecuada, si al menos contiene la información que permita al licitador interponer el recurso en forma suficientemente fundada. De lo contrario, se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole indefensión y provocando recursos indebidamente.

Tal exigencia de motivación viene impuesta por el artículo 151.4 TRLCSP en el que se hace una relación concreta de los aspectos que debe comprender, en todo caso, la notificación.

Dicho artículo dispone:

“4. La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.

La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 310, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación. En particular, expresará los siguientes extremos:

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*
- c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con*



preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas (...)”

Interpretando este precepto, este Tribunal ha señalado que del mismo cabe deducir, de una parte, que el objetivo perseguido por la motivación es suministrar a los licitadores excluidos y a los candidatos descartados información suficiente sobre cuáles fueron las razones determinantes de su exclusión o descarte, a fin de que el interesado pueda contradecir las razones argumentadas como fundamento del acto dictado mediante la interposición del correspondiente recurso.

La segunda cuestión que aborda el precepto transcrito es la relativa a la determinación concreta de cómo debe entenderse cumplida en cada supuesto esa exigencia de motivación. Así, el apartado a) señala que, respecto de los licitadores descartados -como lo es la empresa recurrente- contendrá la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura. La referencia a esta *“exposición resumida”* determina que no hayan de incorporarse al acto notificado todos y cada uno de los extremos determinantes de la decisión, siempre que la notificación contenga las razones que justificaron el descarte. A su vez, este precepto ha de interpretarse conjuntamente con el artículo 54.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, conforme al cual, en los procesos selectivos y en concurrencia competitiva, si bien la notificación ha de realizarse en la forma establecida en las normas que regulan sus convocatorias, deben *“en todo caso, quedar acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte”*.

Para concretar los aspectos sobre los que ha de otorgarse la información, y, sin perjuicio de lo que más adelante diremos, debe recordarse que la norma primera reguladora del contrato son los pliegos de cláusulas administrativas particulares, completado, en su caso, con el pliego de prescripciones técnicas.

Los criterios de valoración enumerados en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo son, simultáneamente, elementos caracterizadores del objeto del contrato y elementos que determinan la adjudicación del mismo y, por ende, elementos orientadores de la elaboración de la oferta (en cuanto se refiere al licitador) y elementos determinantes de la adjudicación (en cuanto se refiere a la



entidad contratante). Al ser estos criterios los elementos determinantes de la adjudicación, la posibilidad de proceder a la impugnación de la adjudicación realizada requiere tener conocimiento de las puntuaciones atribuidas en cada uno de estos criterios, así como una información sucinta de la causa de la atribución de tal puntuación.

Añadiremos que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTS de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

En el caso que nos ocupa, la resolución de adjudicación indica en síntesis lo siguiente:

“Declarar la adjudicación del expediente de referencia a la Empresa CESP A GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. por un importe de 239.940,00 euros (IVA excluido).

Las condiciones que hacen de esta proposición la más beneficiosa a los intereses de la Administración son: Es la oferta que mayor puntuación ha obtenido al aplicar los criterios de adjudicación indicados en el pliego de cláusulas administrativas particulares.”

Así las cosas, la resolución de adjudicación no contiene motivación suficiente respecto de la oferta del adjudicatario por cuanto no contiene expresión de *“las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas”*, tal como exige la letra c) del art. 151.4 del TRLCSP, como tampoco en relación con los candidatos descartados *“la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura”*, exigida por la letra a) del mismo precepto del texto legal, sin que pueda considerarse que este requisito se cumplió con la indicación de que el contrato se adjudica a favor de CESP A GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A.U. por haber obtenido *“la mayor puntuación”*, sin establecer siquiera cuál fue esta



puntuación o los razonamientos que condujeron a su asignación, ni, desde luego, exposición alguna de los fundamentos del descarte de los demás licitadores.

Debe pues concluirse, tal y como este Tribunal ha señalado en anteriores ocasiones (Resoluciones 62/2012 y 117/2012), que la notificación de adjudicación realizada, es claramente insuficiente pues, en modo alguno, permite a la recurrente interponer recurso suficientemente fundado, incumpléndose así tanto lo preceptuado en el artículo 151.4 del TRLCSP como el principio de publicidad y transparencia exigido en el artículo 1 del TRLCSP, estando pues viciada de nulidad.

Octavo. Sobre el tercero de los motivos expresados por la recurrente -vulneración de los derechos de la recurrente en la tramitación del procedimiento de contratación, en particular, los derechos reconocidos en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992 y el principio de transparencia del artículo 139 TRLCSP- manifiesta aquélla, en síntesis, lo siguiente:

“La falta de motivación de la Resolución de adjudicación adquiere una gran relevancia, por haberse impedido al interesado (SIS) conocer las razones concretas de la decisión administrativa, desde el momento en que también se ha privado a mi representada de su derecho de acceso a los documentos del expediente de contratación en los que figuraba la información que precisaba para poder articular un recurso debidamente fundado, en los términos previstos en el artículo 151.4 TRLCSP, lo cual le ha ocasionado un perjuicio en su derecho de defensa en el procedimiento”.

Continúa señalando:

“No se permitió a mi representada el acceso a la documentación general presentada por el resto de empresas y, en consecuencia, no pudo tener acceso a la documentación acreditativa del requisito de solvencia técnica previsto en la cláusula VIII.1.7 del PCAP y en el punto 5 de la Hoja Resumen, pese a no haberse declarado nada acerca de una posible excepción de confidencialidad, habiendo manifestado SIS su disconformidad con dicha actuación administrativa”.

Y finalmente indica:



“Quiere ponerse de manifiesto la vulneración de los derechos de defensa de mi representada en el procedimiento de referencia, como consecuencia, no sólo de la falta de motivación de la resolución recurrida, sino también de la denegación del acceso a determinados documentos del expediente administrativo, fundamentales para la preparación del presente recurso.

En concreto, se han vulnerado los derechos reconocidos a los interesados en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, conforme al cual "los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: A) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos", y en el artículo 37 del mismo texto legal, que establece que "los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonoro o en imagen, o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud".

Asimismo, se ha infringido el principio de transparencia recogido en el artículo 139 del TRLCSP, que establece, con la finalidad de proteger a los licitadores, que "los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia".

Todo lo anterior ha determinado la imposibilidad de mi representada de conocer una información acerca de la documentación contenida en las ofertas de los demás licitadores (como es la relativa a la acreditación de un requisito de solvencia técnica cuya falta debería determinar la exclusión del procedimiento de contratación de referencia), que es absolutamente relevante para la adecuada fundamentación del presente recurso especial en materia de contratación, puesto que el mismo pretende basarse en la indebida admisión de las ofertas de las demás empresas licitadoras (incluida la adjudicataria) por falta de acreditación de la necesaria solvencia técnica.



Y es que esta parte tiene fundadas sospechas sobre la citada falta de acreditación del necesario requisito de solvencia técnica relativo al alcance de los certificados exigidos en los pliegos, pero la denegación del acceso a los documentos del expediente administrativo le impiden conocer con certeza la realidad de los documentos presentados por los demás licitadores a los efectos de la citada acreditación, lo cual le ocasiona una evidente indefensión, que se ha visto agravada por la falta de motivación de la resolución de adjudicación anteriormente mencionada”.

Sobre esta cuestión el órgano de contratación señala lo siguiente:

“El día 13 de diciembre de 2012, se le da audiencia a la Empresa poniendo a la vista el expediente de contratación. En este acto los representantes de la Empresa SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A., toman nota de todos los documentos del expediente de contratación que estiman necesarios, pero la documentación presentada por las empresas no se pone a su disposición, ni se les permite retirar fotocopias, considerando la protección que a los datos personales de las empresas que ha presentado documentación, otorga la Ley Orgánica de Protección de Datos, así como que el procedimiento aún no ha concluido. (Copia Enviada el 3 de enero de 2013)”

Ya hemos mencionado en el apartado anterior que la notificación de la resolución de adjudicación a los licitadores no se encuentra suficientemente motivada. Hemos de analizar ahora si el acceso al expediente facilitado por el órgano de contratación en el que no se permitió a la recurrente el examen de la documentación presentada por los otros licitadores fue suficiente al objeto de interponer recurso especial suficientemente motivado.

A este respecto, debemos traer a colación nuestra resolución número 103/2012, de 9 de mayo de 2012 que, con cita de otras anteriores, analiza prolijamente la cuestión del acceso a la información en los expedientes de contratación, y en la que se viene a concluir que la publicidad exigida en el procedimiento contractual es la que viene impuesta por el actual artículo 151.4 del vigente TRLCSP, esto es, *“la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación”.*

Partiendo de esta premisa, la resolución de este Tribunal número 103/2012, concluía que:



“Es de señalar que la aplicación de las normas especiales de la Ley 30/2007, hoy el texto refundido, en lo que a la notificación y acceso al expediente se refiere, determina la inaplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que la supletoriedad prevista en la disposición final octava, apartado 1, de la Ley 30/2007, hoy disposición final tercera apartado 1, del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sólo entra en juego ante la falta de regulación específica de la norma suplida.

De conformidad con ello, debe entenderse que, aunque a los licitadores se les debe facilitar el contenido de las decisiones que tengan efecto determinante sobre la resolución del procedimiento de adjudicación por aplicación de los principios de publicidad y transparencia recogidos en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, este deber se cumple normalmente a través de la notificación de adjudicación que debe contener un resumen de los motivos de todas ellas de tal forma que permita interponer recurso suficientemente fundado. No se reconoce, por tanto, un derecho de acceso al expediente mediante la solicitud de vista ni de copias del mismo.

Sin embargo, es lo cierto que, de conformidad con el criterio del Tribunal expresado en reiteradas ocasiones, cuando de la documentación que obra en el expediente remitido se deduce que la recurrente ha tenido conocimiento de elementos de juicio suficientes como para poder fundamentar adecuadamente su recurso contra cualquiera de los actos del procedimiento, no cabe aducir la insuficiencia del acto de notificación, pues el efecto que éste debe producir de conformidad con la propia dicción legal (interponer recurso suficientemente fundado) resulta ya cumplido. Fuera del caso previsto legalmente de notificar la resolución con contenido suficiente, la forma más adecuada de conseguir esto, ciertamente, es dar al futuro recurrente vista del expediente de contratación con la antelación suficiente como para poder formular su recurso.

Aplicando al caso presente los anteriores criterios, resulta que si el órgano de contratación en el caso presente hubiera proporcionado a la recurrente las copias solicitadas o hubiera podido ésta acceder de cualquier otra forma al conocimiento del mismo, no habría podido estimarse la existencia de una notificación defectuosa, pues no habría sido posible alegar indefensión basada en el desconocimiento de los motivos de la resolución de adjudicación



impugnada. Sin embargo, el órgano de contratación hasta dos veces negó a la recurrente la posibilidad de tener conocimiento del expediente a través de la obtención de copias del mismo ni le permitió el acceso a la información que recababa por ningún otro medio, de lo que no cabe sino entender que optó en cuanto a transmisión de la información, que desde el punto de vista legal resulta imprescindible, por hacerlo a través de la notificación. En tales circunstancias, habida cuenta de que era facultad del órgano de contratación el hacerlo de esta forma, y que, por otra parte, no estaba obligado a hacerlo en la forma en que lo solicitó la UTE licitadora, debemos concluir que procedió de forma ajustada a derecho, por lo que las dos resoluciones denegatorias dictadas deben ser confirmadas, desestimando el recurso en este punto.

Cosa distinta es que, al ser insuficiente el contenido de la notificación tal como anteriormente se ha puesto de manifiesto, ésta deba ser anulada. (...)

En consecuencia, sin perjuicio de la corrección jurídica de las resoluciones dictadas por la mesa de contratación desestimando la solicitud de copias de determinados documentos del expediente de contratación, es preciso mantener la nulidad del acto de notificación tal como se señala en el fundamento de derecho quinto (...)

Por el contrario, sí debe el órgano de contratación satisfacer la demanda de información de esta UTE respecto a otras cuestiones de relevancia a efectos de la adjudicación del contrato como son las relativas a la personalidad, capacidad de obrar y solvencia de las empresas que la deben constituir, al contenido de la oferta y a las demás cuestiones que se mencionan por la recurrente en su escrito.

Para dar cumplimiento a esta exigencia, el órgano de contratación, de conformidad con los razonamientos que preceden, puede optar entre incluir en la notificación testimonio de los documentos solicitados, remitir copia de los mismos junto con la notificación o, finalmente, dar audiencia de todos ellos a la recurrente poniendo de manifiesto a tal fin el expediente de contratación”.

Por tanto, la pretendida vulneración del derecho a acceder al expediente no puede ser analizada desde la perspectiva de la aplicación de los principios generales del ordenamiento jurídico-administrativo que la recurrente invoca, sino partiendo de la



regulación concreta de la publicidad de la información que se contiene en el régimen de la contratación del Sector Público, y que se concreta en la verificación del cumplimiento de la obligación de información impuesta por el artículo 151.4 del TRLCSP.

El artículo 153 TRLCSP prevé la posibilidad de que el órgano de contratación no comunique determinados datos relativos a la adjudicación cuando considere que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, ser contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas.

Asimismo, por lo que se refiere a la confidencialidad, el art. 140.1 TRLCSP indica que:

“Sin perjuicio de las disposiciones de la presente Ley relativas a la publicidad de la adjudicación y a la información que debe darse a los candidatos y a los licitadores, los órganos de contratación no podrán divulgar la información facilitada por los empresarios que éstos hayan designado como confidencial; este carácter afecta, en particular, a los secretos técnicos o comerciales y a los aspectos confidenciales de las ofertas”.

No obstante lo anterior, visto que la notificación efectuada a la recurrente es claramente insuficiente, este Tribunal no puede admitir las alegaciones del órgano de contratación en el sentido de justificar que el acceso al expediente de contratación por parte de la recurrente no debe comprender en absoluto la documentación presentada por los demás licitadores.

En efecto, de acuerdo con lo expuesto por este Tribunal en la resolución 62/2012, de 29 de febrero, en el conflicto entre el derecho de defensa del licitador descartado y el derecho a la protección de los intereses comerciales del licitador adjudicatario, se ha de buscar el necesario equilibrio de forma que ninguno de ellos se vea perjudicado más allá de lo estrictamente necesario.

A estos efectos, la obligación de confidencialidad prevista en el artículo 140 TRLCSP no puede afectar a la totalidad de la documentación presentada por los licitadores, habida cuenta de que el propio artículo garantiza que este deber de confidencialidad no debe



perjudicar el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad e información que debe darse a candidatos y licitadores.

En particular, este Tribunal entiende que no está demostrado, ni razonado mínimamente por el órgano de contratación, que el acceso al expediente solicitado por el recurrente al órgano de contratación, referido particularmente a los certificados de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 presentados por los demás licitadores, afecte a secretos técnicos o comerciales de aquéllos o se corresponda con aspectos confidenciales de la documentación presentada.

Por consiguiente, tal y como señalábamos en nuestra resolución 103/2012, el órgano de contratación, de conformidad con lo anteriormente expuesto y atendiendo al supuesto concreto que aquí se examina, puede optar entre remitir copia de los documentos solicitados junto con la notificación o dar audiencia de todos ellos a la recurrente poniendo de manifiesto a tal fin el expediente de contratación.

Entiende, por tanto, el Tribunal, que en el caso que nos ocupa, la actuación del órgano de contratación al no incluir en la notificación de la adjudicación la documentación necesaria que justificase debidamente las ventajas de la proposición de la adjudicataria sobre la de la recurrente, ni permitir a ésta el acceso al expediente, fue contraria a derecho.

Noveno. Finalmente, debemos referirnos a las alegaciones de la recurrente sobre la indebida admisión de los restantes licitadores, incluido el adjudicatario, por no cumplir con los requisitos de solvencia exigidos por el PCAP. Estas alegaciones se formulan con carácter subsidiario. En efecto, según la recurrente:

“Para el caso de que no se estime la pretensión de anulación de la resolución recurrida expuesta en los motivos precedentes, procedemos a continuación a impugnar dicha resolución sobre la base de la información de que disponemos (habida cuenta de que se nos ha denegado el acceso a la documentación del expediente que necesitábamos analizar como condición necesaria para la adecuada preparación del presente recurso y la consiguiente satisfacción del derecho de defensa de mi representada)”.



La cuestión planteada por la recurrente en el fundamento jurídico tercero de su recurso se refiere a la posible falta de solvencia de los demás licitadores quienes, presume aquélla, no habrían acreditado su solvencia técnica o profesional en los términos previstos en la cláusula VIII.1.7 del PCAP, según la cual:

"Los lidiadores deberán presentar original o copia compulsada del certificado de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 para las actividades relativas al objeto del contrato. El alcance de dichos certificados deberá contemplar el servicio de gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente".

Según la recurrente si, como presume, los certificados presentados por los demás licitadores y, en particular, por el adjudicatario, no contemplan el servicio de gestión interna de los residuos en las instalaciones del cliente, procedería, previa anulación de la resolución de adjudicación impugnada y la retroacción de actuaciones al momento de la valoración de la documentación general contenida en el sobre 1, a los efectos de que se revise la adecuada acreditación por las diferentes empresas licitadoras del requisito de solvencia técnica previsto en la cláusula VIII. 7.2 del PCAP, la exclusión de la licitación de aquellas empresas que no hubieran acreditado suficientemente el citado requisito de solvencia, continuando el procedimiento de adjudicación del contrato con los licitadores que cuenten con la solvencia exigida por los pliegos.

No obstante, la recurrente plantea esta cuestión, como hemos dicho, con carácter subsidiario. Según señala en su recurso, *"para el caso de que no se estime la pretensión de anulación de la resolución recurrida expuesta en los motivos precedentes"*.

El artículo 47 recoge el principio de congruencia de las resoluciones de este Tribunal. Según el citado artículo:

"La resolución del recurso estimará en todo o en parte, o desestimará las pretensiones formuladas o declarará su inadmisión, decidiendo motivadamente cuantas cuestiones se hubiesen planteado. En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación, incluyendo la supresión de las características técnicas, económicas o financieras discriminatorias contenidas en el anuncio de licitación,



anuncio indicativo, pliegos, condiciones reguladoras del contrato o cualquier otro documento relacionado con la licitación o adjudicación, así como, si procede, sobre la retroacción de actuaciones.

Si, como consecuencia del contenido de la resolución, fuera preciso que el órgano de contratación acordase la adjudicación del contrato a otro licitador, se concederá a éste un plazo de diez días hábiles para que cumplimente lo previsto en el apartado 2 del artículo 151”.

El principio de congruencia aludido nos obliga, de acuerdo con lo manifestado por la recurrente, a no analizar en esta resolución la solvencia de los licitadores, concretamente, la acomodación de los certificados de acreditación en base a la norma ISO 9001, ISO 14001 y OSHAS 18001 a lo previsto en el PCAP, pues, como ha quedado expuesto, concurren otros motivos que justifican la anulación de la adjudicación y la retroacción de las actuaciones.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. P.D.R.C., en representación de "SISTEMAS INTEGRALES SANITARIOS, S.A.", contra la resolución del órgano de contratación del Instituto de Salud Carlos III de 20 de diciembre de 2012, por la que se adjudica el contrato de servicios de gestión integral de los residuos biosanitarios y citotóxicos producidos en los centros pertenecientes al Instituto de Salud Carlos III, declarando la nulidad del acto de notificación y ordenando retrotraer las actuaciones al momento en que ésta debió practicarse correctamente, para que se actúe en los términos expuestos en los anteriores fundamentos de derecho séptimo y octavo.

Segundo. No entrar a conocer las alegaciones formuladas por la recurrente sobre la prestación provisional del servicio objeto del contrato.



Tercero. No entrar a conocer la alegación formulada por la recurrente con carácter subsidiario, referente a la indebida admisión de los restantes licitadores, incluido el adjudicatario, por no cumplir con los requisitos de solvencia exigidos por el PCAP.

Cuarto. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

Quinto. 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, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.