



Recurso nº 338/2012

Resolución nº 025/2013

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 17 de enero de 2013.

VISTO el recurso interpuesto por Don F.J. L. C., en representación de VIAJES IBERIA, S.A.U., contra el acuerdo de la Junta de Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento de 30 de noviembre de 2012, por el que se adjudicaba el contrato para el "Servicio de agencia de viajes para el personal que presta servicios en el Ministerio de Fomento", este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado el 25 de septiembre de 2012, que fue también insertado en el Boletín Oficial del Estado de 20 de septiembre de 2012, procedimiento abierto para la contratación de los servicios de agencia de viajes para el personal que presta servicios en el Ministerio de Fomento, (expediente IGF 02/2012) , a cuya licitación concurrió presentado oferta, entre otras, la mercantil ahora recurrente.

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 (en lo sucesivo 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. Es de destacar que en el pliego de cláusulas administrativas de aplicación se reflejaba (cláusula 13), como uno de los criterios de valoración evaluables mediante

fórmulas, el descuento en euros sobre los cargos de emisión de billeteaje de referencia, distinguiendo a tal fin cuatro apartados, a saber, billetes aéreos nacionales (de 0 a 10 puntos), billetes aéreos europeos (de 0 a 10 puntos), billetes aéreos transcontinentales (de 0 a 10 puntos) y billetes de tren (de 0 a 5 puntos). Por otro lado, en la cláusula 19 se expresaba que la proposición económica "se ajustará estrictamente al modelo incluido en el Anexo 3", siendo así que en el citado Anexo 3 figuraba un modelo en el que el apartado A (obviamente encaminado a permitir la evaluación del aludido criterio) se contenía una tabla encabezada por el título "*Cargos de emisión de billeteaje (en euros) para el personal del Ministerio de Fomento que utilice los servicios de la Agencia de Viajes tanto en comisión de servicio como en desplazamientos a título particular*", compuesta por cuatro hileras con los siguientes enunciados: a) "*cargos de emisión de billetes aéreos nacionales*"; b) "*cargos de emisión de billetes aéreos-europeos*"; c) "*cargos de emisión de billetes aéreos-transcontinentales*" y d) "*cargos de emisión de billetes en tren*". Por una nota al pie se indicaba que "*en esta tabla se incluirán los cargos de emisión, en euros, que la Agencia cobrará por los diferentes conceptos. El descuento (que se calculará por la Administración) consistirá en el resultado de restar el cargo de emisión de referencia correspondiente y el cargo de emisión ofertado por la Agencia*".

Cuarto. El 30 de noviembre de 2012, previos los trámites oportunos, la Junta de Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento dictó resolución por la que acordaba adjudicar el contrato a la mercantil VIAJES HALCÓN S.A.U., por haber obtenido la mayor puntuación de las concurrentes (a saber, 90,87 puntos, de los que 47,57 puntos correspondían a los criterios evaluables mediante fórmulas y 43,30 a los restantes criterios de adjudicación). La actora, por su parte, obtuvo una puntuación total de 59,80, de ellos 14,50 por los criterios evaluables mediante fórmulas. En particular, es de destacar, a tenor de lo que luego se expondrá, que en lo que atañe al criterio "*descuento en euros sobre los cargos de emisión de billeteaje de referencia*", la proposición presentada por la recurrente no obtuvo, en los cuatro apartados a que venía referido, puntuación alguna.

Quinto. Contra dicha resolución de adjudicación, que le fue notificada el 5 de diciembre de 2012, la mercantil VIAJES IBERIA S.A.U. interpuso, el 20 de diciembre de 2012,

recurso especial en materia de contratación, por entender que la proposición por ella presentada no había sido adecuadamente valorada, solicitando la anulación de la resolución recurrida y el dictado de una nueva resolución por la que se le adjudicase el contrato .

Sexto. Recibido dicho escrito en este Tribunal, el 28 de diciembre de 2012 se dictó resolución por la que se acordaba *"mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 47 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento"*.

Séptimo. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que formularan las alegaciones que conviniesen a su derecho, siendo así que el 4 de enero de 2013 VIAJES EL CORTE INGLES S.A. presentó escrito por el que consideraba *"correcta la puntuación otorgada por el Ministerio de Fomento a Viajes Iberia S.A.U."*.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Corresponde a este Tribunal la resolución del presente recurso, de conformidad con el artículo 41.1 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al estar integrado el órgano de contratación en el ámbito de la Administración General del Estado.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, de acuerdo con el artículo 42 del citado Texto Refundido. También debe afirmarse que lo ha sido dentro del plazo legalmente establecido, al no haber transcurrido entre la notificación del acto impugnado y su interposición más de los quince días hábiles a que se alude en el artículo 44.2 del mismo texto legal.

Tercero. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la afirmación de que ha sido interpuesto contra acto susceptible de impugnación por dicho cauce, atendido lo dispuesto en el artículo 40.2.c) del referido texto legal.

Cuarto. La recurrente centra su recurso en un único alegato, postulando así que su oferta ha sido incorrectamente valorada por la Junta de Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento.

En efecto, sostiene que de su proposición económica se desprendía con claridad la aplicación de un cargo de 0 euros (es decir, la no aplicación de cargo alguno) por la emisión de todo tipo de billetes. Por esta razón, considera que debería haberle sido atribuida la máxima puntuación en el criterio “descuento en euros sobre los cargos de emisión de billetaje de referencia”, a saber, 35 puntos, en lugar de los 0 puntos que le han sido asignados por dicha Junta de Contratación. De esta forma, afirma, su puntuación final debería haber sido de 94,80 puntos, en vez de los 59,80 que le fueron atribuidos, lo que, siendo superior a la obtenida por Viajes Halcón S.A.U. (a la que se otorgó una puntuación de 90,87 puntos), debería determinar la anulación de la resolución recurrida y la subsiguiente adjudicación del contrato a la actora.

Tal alegato, anticipéase ya, no puede prosperar.

Quinto. Lo primero que debe destacarse es que la proposición económica realizada por la actora no se ajustó, estrictamente, como exige la cláusula 19 del pliego aplicable, al modelo incluido en el Anexo 3 del mismo. En efecto, como ya se ha dicho, en este modelo la primera de las tablas aparece destinada a recoger, según expresa el título que la encabeza, los *“cargos de emisión de billetaje (En euros) para el personal del Ministerio de Fomento que utilice los servicios de la Agencia de Viajes tanto en comisión de servicio como en desplazamientos a título particular”*, siendo así que las cuatro hileras que la componen tienen los siguientes enunciados: a) *“cargos de emisión de billetes aéreos nacionales”*; b) *“cargos de emisión de billetes aéreos-europeos”*; c) *“cargos de emisión de billetes aéreos-transcontinentales”* y d) *“cargos de emisión de billetes en tren”*. Por otro lado, mediante nota al pie se deja claro que *“en esta tabla se incluirán los cargos de emisión, en euros, que la Agencia cobrará por los diferentes conceptos. El descuento (que se calculará por la Administración) consistirá en el resultado de restar el cargo de emisión de referencia correspondiente y el cargo de emisión ofertado por la Agencia”*.

El contenido del citado modelo, por tanto, no ofrece duda alguna: el licitador debía consignar en la tabla al efecto recogida el importe de los cargos que pretendiera realizar

por la emisión de los distintos tipos de billetes, siendo la Administración la que calcularía el descuento resultante. A mayor abundamiento, es de ver que en la cláusula 13 del pliego aplicable, al detallar la fórmula de valoración del citado criterio, se establece con claridad que se asignará la puntuación máxima a los “cargos de emisión de 0 euros”, asignando 0 puntos a las propuestas que coincidan con el cargo de emisión de referencia previsto para cada categoría (25 euros en los billetes aéreos nacionales, 45 en los europeos, 80 en los transcontinentales y 5 en los billetes de tren).

La actora, sin embargo, alteró el contenido del referido modelo al realizar su proposición económica. En efecto, sin perjuicio de conservar el título de la aludida tabla, modificó el texto o enunciado de las distintas hileras que la integran, que pasaron a rezar como sigue: “a) Descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia de billetes aéreos nacionales; b) Descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia de billetes aéreos europeos; c) Descuento (en euro) sobre cargos de emisión de referencia de billetes aéreos transcontinentales; d) Descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia en billetes de tren”. En cada uno de estos campos, la actora hizo constar como importe el de “0,00 €”.

Conviene destacar, en primer lugar, que, al haber alterado así la recurrente el modelo obrante como Anexo 3 del pliego, la Junta de Contratación bien pudo haber excluido la proposición por ella presentada, atendido lo dispuesto en la cláusula 19 (según la cual “la proposición económica, necesariamente firmada, se ajustará estrictamente al modelo incluido en el Anexo 3”) y lo preceptuado por el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en el que, efectivamente, se establece que “si alguna proposición (...) variara sustancialmente el modelo establecido (...) será desechada por la mesa, en resolución motivada”, añadiendo luego que “por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

La Junta de Contratación, por el contrario y en aras del principio de concurrencia, entendió, tal y como se explica en el informe del órgano de contratación, que la modificación operada por la recurrente no debía considerarse como sustancial, concluyendo que el hecho de consignar en la proposición no ya los cargos de emisión

(como se reflejaba en el modelo) sino el “*descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia*” (como se reflejaba en la presentada por la recurrente) no impedía obtener un mismo resultado, a saber, el de conocer cual era el cargo que cada licitadora proponía aplicar por dicho concepto.

Ahora bien, lo que resulta evidente es que, descartada la inadmisión de la proposición así presentada, no cabía a la Junta de Contratación otra alternativa que su interpretación en los propios términos en que fue redactada. De esta forma, al reflejarse en dicho documento como “*descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia*” para cada tipo de billetes la suma de 0,00 €, es patente que dicho aserto sólo podía entenderse como expresivo de la voluntad de aplicar a su emisión el cargo de referencia señalado en los pliegos, sin aplicación de descuento alguno. Y bajo tal presupuesto, la puntuación asignada por este concepto debía, necesariamente, ser de 0 puntos, atendido lo señalado en la cláusula 13 de los pliegos de aplicación. Debe, por ello, concluirse que la resolución de adjudicación no ha incurrido en error alguno al valorar la proposición de la recurrente, con necesaria desestimación del recurso por ella hecho valer.

Sexto. A lo dicho nada obstan las alegaciones de la actora. En efecto, si lo que quería expresar era, como ahora alega, que su proposición consistía en la aplicación de un cargo de 0,00 € euros por la emisión de todo tipo de billetes (es decir, aplicando en cada caso un descuento del 100% del cargo de referencia recogido en los pliegos) debería haberse abstenido de introducir modificación alguna en el modelo recogido en el Anexo 3, y así se habría entendido sin dificultad alguna.

Lo que no puede, en modo alguno, pretender es que, tras sustituir el enunciado de cada categoría, a saber, “*cargos de emisión de los billetes*” por la locución “*descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia de billetes*”, la significación del importe en cada caso consignado deba seguir siendo la misma.

En este sentido, es de recordar que el artículo 1281 del Código Civil (integrado en el capítulo IV del Título II del Libro IV, “de la interpretación de los contratos”, cuya aplicación en materia de contratación administrativa ha sido afirmada en reiteradas ocasiones por este Tribunal y que puede traerse a colación para la interpretación de un documento contractual como lo es la proposición económica) establece que “*si los términos de un*

contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”, siendo así que cuando en la proposición de la actora se indica que el “*descuento (en euros) sobre cargos de emisión de referencia de billetes*” es de 0,00 € difícilmente puede dudarse de que su sentido literal no es otro que el de indicar que no se aplicará descuento alguno y que, por ende, se cobrará en cada caso el respectivo cargo de referencia.

Y si bien es cierto que ese mismo precepto advierte luego que “*si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas*”, debe recordarse que el artículo 1282 señala que “*para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato*”, siendo así que la modificación de la dicción original del modelo de proposición económica por parte del acto constituye (por mucho que se conservase la nota a pie de página obrante en el modelo original) un elocuente acto previo (o coetáneo) que impide, como pretende la recurrente, que pueda llegarse a la conclusión de que con ella se pretendía, sin embargo, seguir expresando lo mismo que el modelo original para así obviar en su interpretación la clara literalidad de los aludidos enunciados.

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 Don F.J. L. C., en representación de VIAJES IBERIA,S.A.U., contra el acuerdo de la Junta de Contratación de la Subsecretaría del Ministerio de Fomento de 30 de noviembre de 2012, por el que se adjudicaba el contrato para el "Servicio de agencia de viajes para el personal que presta servicios en el Ministerio de Fomento" y ello por resultar dicha resolución ajustada a derecho y haber valorado adecuadamente, con arreglo al pliego de aplicación, la proposición económica presentada por la recurrente.

Segundo.- Dejar sin efecto y levantar la suspensión automática prevista en el artículo 45 TRLCSP.

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