

Informe 23/08, de 29 de septiembre de 2008. «Falta de competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Consideraciones sobre la admisión o rechazo de proposiciones reguladas en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas».

Clasificaciones de los informes: 16.5 y 7. Cuestiones relacionadas con las proposiciones de las empresas. Mesa de contratación y otras cuestiones.

ANTECEDENTES

El Alcalde del Ayuntamiento del Real Sitio de San Fernando de Henares (Madrid) dirige escrito a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa con el siguiente texto:

«De conformidad con lo establecido en el Real Decreto 30/1991, de 19 de enero, sobre régimen orgánico y funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, por medio del presente escrito se solicita consulta sobre la aplicación del art. 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en la proposición presentada por XX, para la contratación de la "GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE RECOGIDA DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, RETIRADA, LIMPIEZA Y COLOCACIÓN DE CONTENEDORES Y LIMPIEZA VIARIA EN EL TÉRMINO MUNICIPAL DE SAN FERNANDO DE HENARES (MADRID)".

ANTECEDENTES DE HECHO:

Primero: El Ayuntamiento de San Fernando de Henares aprobó los Pliegos de Cláusulas Administrativas (Particulares) y Pliego de Prescripciones Técnicas para la contratación, mediante procedimiento abierto y forma de concurso, de la "Gestión del Servicio Público de Recogida de Residuos Sólidos Urbanos; Retirada, Limpieza y Colocación de Contenedores; y Limpieza viaria en el término municipal de San Fernando de Henares".

Segundo: En la cláusula 4.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas (particulares), en relación a la duración del contrato se dice textualmente: "El plazo de duración del contrato se fija en QUINCE (15) AÑOS, contados a partir del día siguiente a la formalización del contrato".

Tercero: En la cláusula 5a del mismo pliego, respecto al importe de la licitación, se dice: "PRESUPUESTO DE LA LICITACIÓN.- El presupuesto máximo del contrato que servirá de base a la licitación se fija en SESENTA Y NUEVE MILLONES (69.000.000,00) DE EUROS, IVA incluido, (4.600.000,00€/año), cantidad que podrá ser mejorada, para el Ayuntamiento, por los licitadores en sus proposiciones".

Cuarto: En la cláusula 6a del citado Pliego en relación con la financiación del contrato se dice literalmente: "FORMA DE FINANCIACIÓN: el inicio del contrato está previsto para mayo de 2.005, siendo su financiación con cargo a los Presupuestos Municipales de los ejercicios presupuestarios que más abajo se indican, por los importes que igualmente se relacionan"... (Se establecen los ejercicios presupuestarios, partidas e importes)

Quinto: En la cláusula 11ª Proposiciones, documentos y plazos de presentación con respecto al sobre "B" correspondiente a la PROPOSICIÓN ECONÓMICA se establece el modelo de proposición que entre otros dice : "se compromete a su ejecución con arreglo a los citados documentos, por un precio de (en letra y cifra) euros, más la cantidad de (en letra y cifra) euros en concepto del IVA repercutido, lo que hace un total de (en letra y cifra) euros y en un plazo de duración del contrato de QUINCE (15) AÑOS."

Sexto: En la cláusula 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas (Particulares) sobre los Criterios Base para la adjudicación del concurso, se especifica que serán los que figuran en la condición 12a del Pliego de Condiciones Técnicas unidas al expediente, estableciéndose, en lo relativo a la valoración de la oferta Económica, que las propuestas con oferta económica cuya baja sea superior a la baja media más diez (10) puntos serán desestimadas y por lo tanto no les serán de aplicación el resto de criterios de valoración.

Sexto: Se han presentado cinco empresas, al concurso referenciado, siendo los importes ofertados los siguientes (VA incluido):

Plica n° 1: A.

oferta base: 64.718.559,01€ 4.314.570,60€/año

oferta variante I : 66.213.507,78€ 4.414.233,85€/año

oferta variante II: 63.466.199,83€ 4.231.079,99€/año

oferta variante III: 64.963.441,95€ 4.330.896,13€/año

y un plazo de duración del contrato de quince (15) años.

Plica n° 2: B.

oferta base: 65.281.619,85€

oferta variante I: 61.505.141,10€

oferta variante II: 68.110.920,45€

y un plazo de duración del contrato de quince (15) años

Plica n° 3: C..

oferta base: 4.378.375,85€

oferta base - alternativa a: 4.460.006,63€

oferta base - alternativa b: 4.552.075,86€

oferta variante 1: 4.576.121,14€

oferta variante 1 - alternativa a: 4.590.991,97€

oferta variante 1- alternativa b: 4.598.895,63€

oferta variante 2 4.433.156,46€

oferta variante 2 - alternativa a: 4.527.557,54€

oferta variante 2 - alternativa b: 4.599.615,41€

y en un plazo de duración del contrato de quince (15) años.

Plica n° 4: D.

oferta base: 62.038.849,94€

oferta variante: 66.642.745,00€

y en un plazo de duración del contrato de quince (15) años.

Plica n° 5: E.

oferta base: 62.046.779,72€

oferta variante n° 1: 65.736.695,89€

oferta variante n° 2: 64.089.73.1,67€

oferta variante n° 3: 66.859.188,18€

y en un plazo de duración del contrato de quince (15) años

Como se desprende de lo anterior la proposición presentada por XX, tanto la denominada "Oferta Base", como sus variantes y alternativas, ofrecen unos precios que, salvo que se pudiera interpretar que el importe es anual y que finalmente la proposición económica sería la resultante de multiplicar por 15 (los años de duración del contrato), las cantidades ofertadas, podría serle de aplicación lo establecido en el art°. 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto a que existe un error manifiesto en el importe de la proposición y rechazarla, o considerar que es una baja temeraria o desproporcionada.

La Mesa de Contratación no ha tomado ninguna decisión sobre admisión o rechazo hasta tanto se realizara consulta a esa Junta Consultiva sobre las cuestiones planteadas y que son las siguientes:

1° ¿La proposición puede ser rechazada por "error manifiesto en el importe de la proposición", al amparo del artículo 84 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas?

¿Se debe dar audiencia previa al licitador para el reconocimiento del error o de la inconsistencia que la hagan inviable?

2° ¿Puede interpretarse que es una baja temeraria o desproporcionada en aplicación de la cláusula 14 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en relación con la condición 12° del Pliego de Condiciones Técnicas?

Se acompañan copias compulsadas de los siguientes documentos:

Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares

Pliego de Condiciones Técnicas

Acta de la Mesa de Contratación

Proposición económica de XX».

CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

1. Como señala el Alcalde de San Fernando de Henares la consulta se refiere a conocer el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre si una proposición presentada por una empresa en la licitación de un contrato, cuando no contiene todos los datos reflejados en el modelo establecido por el órgano de contratación, debe ser rechazada por considerar a priori que la ausencia de tal dato supone un error manifiesto que la haga inviable o puede dar lugar a su consideración como oferta anormalmente baja. Así la consulta que se dirige a esta Junta Consultiva se refiere a un expediente de contratación de concreto y no esta dirigida a conocer el criterio interpretativo que debe aplicarse en una determinada cuestión.

2. Es criterio reiterado por esta Junta Consultiva que a la misma no le corresponde emitir informes en expedientes concretos de los distintos órganos de contratación, ni sustituir las funciones que los preceptos legales vigentes atribuyen a órganos distintos de esta Junta que han de asesorar a los correspondientes órganos de contratación, como sucede, por ejemplo, con el informe preceptivo de los pliegos o el examen y valoración de las proposiciones de los interesados, como sucede en esta consulta. En tal sentido se ha puesto de manifiesto en numerosos informes como son los informes 18 de de noviembre de 1996 (expediente 62/96), de 17 de marzo, de 10 de noviembre de 1997 (expediente 48/97), 11 de noviembre de 1998 (expedientes 46/98 y 31/98), y de 30 de octubre de 2000 (expediente 32/00 y 40/00), de 5 de marzo de 2001 (expediente 53/00), de 17 de diciembre de 2002 (expediente 34/02), entre otros.

3. No obstante, con el fin de facilitar criterios que puedan servir de base al Ayuntamiento para que resolver la duda que plantea, esta Junta considera conveniente resaltar los siguientes aspectos:

a) Que es doctrina consolidada del Tribunal Supremo que en los procedimientos de adjudicación de los contratos debe tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos al efecto.

b) Que el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas, sobre rechazo de las proposiciones, señala los supuestos concretos en que así se ha de proceder y excluye de tal acción cuando el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal de que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.

c) Que la omisión de la multiplicación por 15 expresada en el modelo de proposición no impide que el órgano de contratación pueda ponderar el resultado de la misma habida cuenta que es ilusorio pretender interpretar que la oferta realizada, que obviamente está referida a una quinceava parte del periodo total de ejecución del contrato y que coincide con la ponderación anulada que se expresa en la cláusula sexta, pueda ser considerada como comprensiva de la totalidad del contrato, y que realizada tal multiplicación coincide con el tipo de licitación establecido, considerando al propio tiempo la opción de aclaración de la proposición que para tales supuestos prevé el artículo 87.1 del mismo Reglamento.