



Recurso 140/2024 C. Valenciana 34/2024

Resolución nº 340/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de marzo de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.S.M., en nombre y representación de NOVATEGIA CONSULT S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por el Consejo de Administración de RECIPLASA, Reciclados de Residuos La Plana, S.A., para contratar el “*servicio de gabinete de prensa y comunicación para Reciplasa*” (expediente 11/2023), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Sociedad RECIPLASA, RECICLADOS DE RESIDUOS LA PLANA, S.A. (en adelante, RECIPLASA) mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el 6 de septiembre de 2023, convocó la licitación, por el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de “*servicio de gabinete de prensa y comunicación para Reciplasa*” (expediente 11/2023), con un valor estimado de 101.200 euros.

Segundo. Con de fecha de 9 de enero de 2024, el órgano de contratación acordó adjudicar el contrato a la mercantil LOZOYA & ASOCIADOS COMUNICACIÓN, S.L., por resultar la oferta con mejor relación calidad-precio de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos. La resolución se publicó en la PCSP el 10 de enero de 2024.

Tercero. Con fecha de 30 de enero de 2024, la mercantil NOVATEGIA CONSULT S.L. presentó en el registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del contrato. En su recurso, solicita la anulación de dicho acuerdo, y que se proceda a recabar la documentación prevista en el artículo 150.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al Ordenamiento



Jurídico Español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) a dicha mercantil.

Cuarto. Con fecha de 2 de febrero de 2024, previo requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de éste.

Quinto. Con esa misma fecha, la secretaria general del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaba oportuno, formulase alegaciones. Ha presentado alegaciones la mercantil LOZOYA & ASOCIADOS COMUNICACIÓN, S.L. en las que solicita que se confirme la adjudicación impugnada.

Sexto. Con fecha de 7 de febrero de 2024, la secretaria general del Tribunal, por delegación de este, resolvió mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para la resolución del recurso, según lo señalado en el artículo 46.4 de la LCSP, y en virtud del Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021). Hay que precisar que RECICLASA es una sociedad de naturaleza mercantil, de capital íntegramente público, cuyos accionistas son los Ayuntamientos de L'Alcora, Almassora, Benicásim, Betxí, Burriana, Castellón de la Plana, Onda y Vila-Real y que tiene encomendada la ejecución del Proyecto de gestión de residuos de la Zona C2 del Plan Director de Residuos de la Generalitat Valenciana.

Segundo. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios cuyo valor estimado supera el umbral fijado en el artículo 44.1, a) de la Ley LCSP. Se recurre el acuerdo de adjudicación del contrato, acto susceptible de recurso conforme al artículo 44.2 c) de la LCSP.



Tercero. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 d) de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles desde la publicación del acuerdo de adjudicación del contrato y la formalización del recurso especial.

Cuarto. La legitimación se regula en artículo 48 de la LCSP que señala que:

“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”.

En el presente caso, el recurso se ha interpuesto por una entidad legitimada al tratarse de una licitadora en el contrato, cuyos derechos o intereses legítimos se ven directamente afectados o pueden resultar afectados por la resolución que impugna, al haber sido la segunda mejor clasificada en el procedimiento.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, la recurrente señala que, tras examinar el expediente, ha podido comprobar que la empresa adjudicataria ha incumplido los requisitos de solvencia técnica y profesional señalados en los pliegos, concretamente, la integración de un perfil con un nivel de valenciano certificado B2 o superior.

A su juicio, este perfil debió ser designado para la ejecución del contrato en el DEUC, en el Anexo I (declaración responsable sobre medios humanos y materiales), en el Anexo II (modelo de declaración sobre Unión Temporal de Empresas), o en el Anexo IV (modelo de declaración sobre recurso a capacidades de otras empresas). Sin embargo, afirma que no fue así.

Indica que ese perfil se integra cuando se requiere a LOZOYA & ASOCIADOS la documentación. Además, no está integrado en la empresa, sino que es externo, sin ningún tipo de compromiso de adscripción de medios al respecto.

Considera que la adjudicataria introduce *ex novo* la documentación atinente a la integración de su solvencia, por lo que está modificando la declaración efectuada en el DEUC, lo cual no es posible, ni mucho menos adjudicar el contrato a quien no tiene solvencia.



Sexto. Por su parte, el órgano de contratación, en el informe emitido, señala que el título de Valenciano al que se refiere la recurrente no se aporta por el licitador a requerimiento de ninguna subsanación, consta ya en el Sobre A en el momento de la apertura. Por lo tanto, cumpliendo los requisitos establecidos en los pliegos, el órgano de asistencia no puede más que concluir que aquel es conforme a lo solicitado, dar por acreditado el cumplimiento de los requisitos de solvencia solicitados, y admitir al licitador.

Indica que no consta en el DEUC, ni otro documento de la oferta presentada por la adjudicataria, que ésta se vaya a apoyar en recursos de otras empresas, ni que concurra en UTE. No hubo requerimiento alguno al respecto, y la acreditación de que los miembros del equipo asignado contaban con la formación requerida consta en el Sobre A relativo a la documentación administrativa en el que se debía incluir la acreditación del cumplimiento de los requisitos previos de participación en la licitación.

Séptimo. Expuestas las alegaciones de las partes, es preciso que recordemos la doctrina establecida por este Tribunal en relación con el carácter vinculante de los pliegos, en virtud de la cual, los órganos de contratación y los licitadores están sujetos a las previsiones de los pliegos que rigen la contratación, que se configuran como una verdadera *lex contractus* para todos ellos, y, particularmente, para las empresas licitadoras que no los impugnen en tiempo forma y que tomen parte en el procedimiento de contratación presentando sus proposiciones. En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP establece que:

“Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

En relación con esta previsión, hemos de recordar la doctrina de este Tribunal sobre el carácter vinculante de los pliegos. En este sentido, en la resolución 294/2019, dijimos lo siguiente:



*“Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieran firmeza. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001 y otras resoluciones de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía”.*

Asimismo, es doctrina de este Tribunal que el carácter vinculante de los pliegos comprende tanto el pliego de cláusulas administrativas particulares como el de prescripciones técnicas. En este sentido, nuestra resolución 1139/2019, señala:

“Séptimo. La adecuada decisión de los recursos analizados exige recordar, una vez más, que en nuestro Derecho, el principio general es que los Pliegos, tanto el de cláusulas, como el de prescripciones técnicas, constituyen la ‘lex contractus’, que vincula tanto al órgano de contratación como a los licitadores concurrentes, sin más excepciones, que los casos en los que aquéllos estén incurso en causas de nulidad de pleno derecho (cfr.: artículos 2.9, 40.2, 53.5, 60.1, 82.5, 87 y concordantes de la Directiva 2014/25/UE, 1091 del Código Civil, 19, 32, 34.1, 61.2 y concordantes de la LCSE y 116.3, 122.2, 122.4, 124, 139.1 y concordantes de la LCSP). Esta doctrina, más que centenaria (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala IV, de 4 de julio de 1872 –Gaceta de 12 de agosto de 1872–), ha sido consagrada de manera reiterada tanto por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (cfr.: Sentencias de -, 28 de febrero de 1962 -Roj STS 1368/1962-, 21 de noviembre de 1972 -Roj STS 1789/1972-, 18 de marzo de 1974 -Roj STS 1464/1974-, 21 de enero de 1994 Roj STS 167/1994-, 6 de



octubre de 1997 -Roj STS 5901/1997-, 4 de noviembre de 1997 -Roj STS 6570/1997- 27 de febrero de 2001 -Roj STS 1508/2001-, 27 de octubre de 2001 -Roj STS 8338/2001-, 18 de mayo de 2005 -Roj STS 3177/2005-, 25 de junio de 2012 -Roj STS 4763/2012-, entre otras muchas), como por la doctrina legal del Consejo de Estado (Dictámenes de 16 de octubre de 1997 expediente 85/1997- y 8 de octubre de 2009 – expediente 1496/2009-) y, en fin, la de este Tribunal (Resoluciones 84/2011, 147/2011, 155/2011, 172/2011, 235/2011, 17/2012, 47/2012, 82/2013, 94/2013, 737/2014, 830/2014, 844/2018, 400/2019, entre otras muchas).

Por eso, una vez que se aceptan las bases de la convocatoria contenidas en los Pliegos, sólo es posible examinar si el acto de adjudicación se ha ajustado o no a éstos (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2006 –Roj STS 4591/2006-). En la interpretación de los Pliegos, por lo demás, han de observarse las normas establecidas con carácter general para los contratos en los artículos 1281 y siguientes del Código Civil (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 8 de octubre de 1999 –Roj STS 6227/1999-y 29 de abril de 2009 –Roj STS 2858/2009-), buscando el resultado que más se acomode al Ordenamiento vigente (cfr.: Resolución 669/2016)”.

Partiendo de lo anterior, debemos tener en cuenta lo establecido en la cláusula 8 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT):

“Solvencia Técnica y profesional:

Sólo podrán concurrir a la presente licitación los empresarios/as que tengan entre sus fines, objeto o ámbito de actividad los correspondientes a las prestaciones objeto del Contrato, y que cuenten con personal cualificado suficiente para la ejecución del mismo.

Los licitadores deberán acreditar que el equipo profesional designado cuente, al menos, con un técnico que posea la siguiente:

1. Formación:



□ Formación universitaria de nivel de grado/licenciatura en Ciencias de la Comunicación, Periodismo, Comunicación Audiovisual o Publicidad y Relaciones Públicas.

□ Nivel de valenciano certificado B2 o superior.

La solvencia técnica relativa a la formación deberá acreditarse mediante certificaciones académicas oficiales del profesional designado para la ejecución del contrato.

La necesidad de esta exigencia se justifica por la especialización técnica que exige la ejecución del contrato, que obligan a RECIPLASA a garantizar que los licitadores que concurren en el procedimiento de contratación tienen la formación técnica que requiere la ejecución del objeto del contrato.

2. Experiencia:

Experiencia de al menos 3 años en trabajos similares a los del objeto del contrato para una administración pública.

Esta experiencia podrá acreditarse no solo por el licitador mismo, sino también por los profesionales integrados en la empresa licitadora.

Se deberá acreditar por medio de certificado expedido por la entidad pública en la que se indique el plazo y contenido de los trabajos realizados por el adjudicatario.

La necesidad de contar con este criterio de solvencia se justifica en las características propias del objeto del contrato, que obligan a RECIPLASA a garantizar que los licitadores que concurren en el procedimiento de contratación tienen experiencia en ejecución del objeto del Contrato con acreditada solvencia”.

Sentado lo anterior, es preciso recordar lo establecido en la LCSP sobre la exigencia de solvencia económica y financiera y profesional o técnica para celebrar contratos con el sector público. Así, el artículo 74 de la norma citada establece:



“1. Para celebrar contratos con el sector público los empresarios deberán acreditar estar en posesión de las condiciones mínimas de solvencia económica y financiera y profesional o técnica que se determinen por el órgano de contratación. Este requisito será sustituido por el de la clasificación, cuando esta sea exigible conforme a lo dispuesto en esta Ley.

2. Los requisitos mínimos de solvencia que deba reunir el empresario y la documentación requerida para acreditar los mismos se indicarán en el anuncio de licitación y se especificarán en el pliego del contrato, debiendo estar vinculados a su objeto y ser proporcionales al mismo”.

El apartado 2 del artículo 76 de la LCSP señala:

“Los órganos de contratación podrán exigir a los candidatos o licitadores, haciéndolo constar en los pliegos, que además de acreditar su solvencia o, en su caso, clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. Estos compromisos se integrarán en el contrato, debiendo los pliegos o el documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 211, o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 192.2 para el caso de que se incumplan por el adjudicatario. En el caso de contratos que atendida su complejidad técnica sea determinante la concreción de los medios personales o materiales necesarios para la ejecución del contrato, los órganos contratación exigirán el compromiso a que se refiere el párrafo anterior”.

Por su parte, el apartado 2, del artículo 90, de la LCSP establece lo siguiente:

“En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos y, en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad



técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará mediante la relación de los principales servicios efectuados en los tres últimos años, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución sea igual o superior al 70 por ciento de la anualidad media del contrato”.

Finalmente, cabe recordar lo señalado en el párrafo primero del apartado 1 del artículo 132 de la LCSP:

“Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad”.

Como ha quedado expuesto con anterioridad, para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, el PPT, en su cláusula 8, exige, entre otros requisitos, que el equipo profesional designado cuente, al menos, con un técnico que posea nivel de valenciano B2 o superior certificado oficialmente.

Pues bien, examinada la documentación administrativa presentada por la mercantil LOZOYA & ASOCIADOS COMUNICACIÓN, S.L. se observa un certificado de la Generalitat Valenciana, de 20 de diciembre de 1999, que acredita que A.V.I. posee un conocimiento de valenciano en grado superior. Además, como alega dicha empresa, junto con el sobre nº 1, A.V.I. acreditó que mantenía relación con dicha empresa desde el 27 de octubre de 2020 en virtud del acuerdo de prestación de servicios de duración indefinida, que se aportaba. Ahora incide la empresa adjudicataria en su alegación sobre el recurso, mediante la aportación del Documento número 4 copia del Libro Mayor, donde se reflejan muchas facturas emitidas por la referida profesional que documentan la relación laboral entre las partes y el compromiso de adscripción, según expone.

Así las cosas, la obligación de los órganos de contratación de velar por un tratamiento igualitario y no discriminatorio de los licitadores, así como de ajustar su actuación a los principios de transparencia y proporcionalidad postulan una interpretación flexible de los



requisitos de solvencia establecidos en los pliegos que garantice la aplicación de los citados principios en el procedimiento de contratación.

En este contexto, no se advierte ninguna razón para entender, como pretende la recurrente, que el perfil profesional previsto en la cláusula 8 del PPT debía estar integrado en la plantilla de la empresa. Por lo tanto, habiéndose acreditado que el perfil profesional propuesto por la adjudicataria reunía el nivel valenciano exigido, certificado oficialmente, y, consiguientemente, que aquella cumplía los requisitos de solvencia profesional o técnica establecidos en los pliegos, el recurso debe ser desestimado.

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. J.S.M., en nombre y representación de NOVATEGIA CONSULT S.L., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por el Consejo de Administración de RECIPLASA, Reciclados de Residuos La Plana, S.A., para contratar el “*servicio de gabinete de prensa y comunicación para Reciplasa*”

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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



10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES