



Recurso nº 680/2014 Castilla-La Mancha 040/2014

Resolución nº 724/2014

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

En Madrid, a 26 de septiembre de 2014,

VISTO el recurso interpuesto por D. V.S.A., contra la Resolución de fecha 18 de agosto de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha por la que se realiza la adjudicación parcial del expediente de servicio de transporte escolar en la provincia de Toledo para los cursos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Consejería de Educación, Cultura y Deportes de Castilla la Mancha convocó mediante anuncio publicado en el DOUE de 8 de abril de 2014, en el Diario Oficial de Castilla la Mancha y en el BOE el día 22 de abril de 2014, licitación para contratar por el procedimiento abierto el "Servicio de transporte escolar en la provincia de Toledo para los cursos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018". El valor estimado del contrato para el conjunto de los 159 lotes en que se divide el expediente de contratación asciende a 37.213.081,69 euros.

Segundo. El licitador ahora recurrente presentó su oferta al Lote 12, ruta 48P.

Tercero. Con fecha 13 de junio de 2014 se constituyó la Mesa de Contratación para realizar la propuesta de clasificación de las ofertas de las empresas participantes en el procedimiento de licitación según resulta del Acta número 5 de la Mesa de Contratación. Con relación al Lote 12 se indica: Pendiente informe aclaratorio: se determina solicitar informe por parte de los Servicios Periféricos a la autoridad municipal por donde transcurre la ruta, indicativo de la viabilidad o no de la realización de la ruta por caminos,

con un vehículo de las dimensiones del aportado por el licitador que ha ofertado un precio menor. El licitador que había aportado un precio menor era D. V.S.A., ahora recurrente.

Cuarto. Del Acta número 6 de la Mesa de Contratación de fecha 10 de julio de 2014 resulta con relación al Lote 12 no se realizó requerimiento de documentación previa al licitador V.S.A., pese a ser la oferta económicamente más ventajosa pues el vehículo aportado de 55 plazas podría no ser apto para circular por caminos, como señaló el representante del Servicio de Planificación. Se solicitó informe al Ayuntamiento de Villaseca de la Sagra, Toledo, sobre la viabilidad de realizar la ruta con un vehículo de 55 plazas, ofertado por el licitador, y se informa que “no podría tener acceso rodado a las fincas la Bóveda, finca los Arenales, Aceca y finca conocida como “rústicas”, y propone un microbús de 20 plazas. No obstante se considera no taxativo en su apreciación.

Quinto. En el Acta número 7 de la Mesa de Contratación de fecha 17 de julio de 2014 se acuerda dar un plazo de audiencia al ahora recurrente consistente en diez días hábiles para que manifieste lo que considere oportuno a su derecho. Con fecha 22 de julio de 2014, la Mesa de Contratación pone de manifiesto que el interesado manifestó el día 18 de julio de 2014 su solicitud con el fin de que se tenga en cuenta la documentación presentada con fecha 3 de julio de 2014 y se sustituya el vehículo matrícula 4086 BSG - de 56 plazas que ofertó en el Sobre 1- por el vehículo matrícula 1612 CKK de 16 plazas apto para el camino. La Mesa de contratación acuerda no proponerle como adjudicatario dado que el vehículo que propone no consta en su anexo VI y el otro vehículo que constaba en su oferta ya estaba asignado a otro lote en el que ha sido propuesto como mejor licitador. Se acuerda requerir la documentación al licitador siguiente.

Sexto. Con fecha 18 de agosto de 2014 se dictó la resolución de adjudicación parcial objeto del presente recurso especial en materia de contratación. El recurso especial en materia de contratación se interpuso el día 21 de agosto de 2014.

Séptimo. Consta informe del Órgano de Contratación de fecha 26 de agosto de 2014.

Octavo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de licitadores para que formularan las alegaciones que estimaran oportunas en el plazo de cinco días hábiles, trámite que ha sido evacuado por AUTOCARES ANCOS GARCÍA S.A.

Noveno. Con fecha 5 de septiembre de 2014, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, ha resuelto levantar la suspensión de la tramitación del expediente de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales celebrado el día 15 de octubre de 2012.

Segundo. La parte recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. El recurso se interpone contra la Resolución de fecha 18 de agosto de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se realiza la adjudicación parcial del expediente de servicio de transporte escolar en la provincia de Toledo para los cursos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018. Se trata por tanto de un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 TRLCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 44 TRLCSP.

Quinto. La parte recurrente considera que la Resolución recurrida es nula por error manifiesto en sus fundamentos al no haber sido requerido el licitador para la aportación de la documentación necesaria. Señala que el mismo resultó ser el licitador que presentó la oferta económicamente más ventajosa. Indicando que el vehículo de 55 plazas pudiera no ser viable para la realización de la ruta por el estado en que se encontraban los caminos, adquirió un segundo vehículo de 16 plazas y de dimensiones adecuadas para la realización de la ruta por los caminos y que adscribe en exclusividad para la realización de dicha ruta aportando con fecha 24 de junio de 2014 toda la documentación necesaria

para la adjudicación a su favor. Con fecha 3 de julio de 2014 aportó asimismo documentación acreditativa y necesaria del vehículo. Considera que se aportó la documentación necesaria para la adjudicación tal y como se especifica en el artículo 64.2 TRLCSP a pesar de que ni siquiera se requirió su aportación como mejor licitador cuando el único criterio de adjudicación es el precio.

Sexto. El órgano de contratación contiene en su informe argumentos que sostienen la inadmisión del recurso por no alcanzar el valor estimado del lote 12, ruta 48 P, el importe mínimo de 207.000 euros para la admisión como recurso especial y subsidiariamente la desestimación del presente recurso por no ser apto por sus dimensiones para la realización de la ruta el vehículo ofertado de 56 plazas siendo el único que se reflejaba en su Anexo VI.

Séptimo. Sobre la causa de inadmisión del presente recurso especial en materia de contratación planteada por el órgano de contratación en su Informe procede señalar que la misma no puede tener favorable acogida.

Dispone el artículo 40.1 TRLCSP: *“Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.

b) Contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de esta Ley cuyo valor estimado sea igual o superior a 207.000 euros y (...).

Por su parte, el artículo 88.7 TRLCSP señala: *“Cuando la realización de una obra, la contratación de unos servicios o la obtención de unos suministros homogéneos pueda dar lugar a la adjudicación simultánea de contratos por lotes separados, se deberá tener en cuenta el valor global estimado de la totalidad de dichos lotes.”*

Ello supone que la cuantía a tomar en consideración no sea la señalada por el órgano de contratación con relación al Lote 12. Asimismo en el PCAP se señala en su apartado 4. Valor estimado: El valor estimado del contrato vendrá determinado por su importe total sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido. En este caso, según resulta del apartado C) del Cuadro de Características el valor estimado del contrato asciende a 37.213.081,69 euros.

Por tanto, el recurso especial en materia de contratación resulta admisible y procede entrar a conocer del fondo del asunto.

Octavo. Con el fin de resolver la controversia planteada procede analizar en primer lugar cuáles son los criterios de adjudicación que han de ser tenidos en cuenta por el órgano de contratación en el presente expediente. Si se acude al propio anuncio de licitación publicado en el BOE el día 22 de abril de 2014 nos encontramos en su apartado 3. Tramitación y procedimiento: d) Criterios de adjudicación: Oferta económica. Cien por cien.

Por su parte el apartado 13 del PCAP señala: *“El presente contrato se adjudicará por el procedimiento abierto a la oferta económicamente más ventajosa, de acuerdo con los criterios de adjudicación recogidos en el apartado T) del cuadro de características adjunto al presente pliego, de conformidad con lo establecido por los artículos 138 a 156 TRLCSP, de aplicación general y artículos 157 a 161, específicas del procedimiento abierto y por las demás normas de aplicación”.*

Si acudimos al apartado T) del cuadro de características antes citado, se confirma que el único criterio de adjudicación previsto es el precio. A dicho criterio se le atribuye una puntuación total de 100 puntos, ponderación 100%. Se contienen asimismo los parámetros objetivos para considerar una oferta anormal o desproporcionada.

Dispone el artículo 115.3 TRLCSP: *“Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos”.*

Por su parte, el artículo 150 TRLCSP establece: *“1. Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá*

atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, tales como la calidad, el precio, la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio, el plazo de ejecución o entrega de la prestación, el coste de utilización, las características medioambientales o vinculadas con la satisfacción de exigencias sociales que respondan a necesidades, definidas en las especificaciones del contrato, propias de las categorías de población especialmente desfavorecidas a las que pertenezcan los usuarios o beneficiarios de las prestaciones a contratar, la rentabilidad, el valor técnico, las características estéticas o funcionales, la disponibilidad y coste de los repuestos, el mantenimiento, la asistencia técnica, el servicio postventa u otros semejantes.

Cuando sólo se utilice un criterio de adjudicación, éste ha de ser, necesariamente, el del precio más bajo.

2. Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”.

Asimismo el artículo 151 TRLCSP establece: “1. El órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas y que no hayan sido declaradas desproporcionadas o anormales conforme a lo señalado en el artículo siguiente. Para realizar dicha clasificación, atenderá a los criterios de adjudicación señalados en el pliego o en el anuncio pudiendo solicitar para ello cuantos informes técnicos estime pertinentes. Cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la oferta económicamente más ventajosa es la que incorpora el precio más bajo.

2. El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea

procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos”.

Nos encontramos en este supuesto con que la oferta del ahora recurrente fue considerada la oferta económicamente más ventajosa y sin embargo a la vista de un informe técnico solicitado a posteriori se descarta adjudicar el contrato al mismo por considerar que el vehículo ofertado no se considera apto por sus dimensiones para la realización de la ruta correspondiente al Lote 12.

Procede en primer lugar poner de manifiesto que el único criterio de adjudicación contenido en los pliegos es el criterio del precio, como ya se señaló. Ello supone considerar lo que este Tribunal ha señalado en diversas ocasiones, por todas, la Resolución 270/2013: *“Los pliegos que elabora la Administración y que acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación. En cuanto a la Administración, la vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos en perjuicio de los licitadores y por tanto la valoración realizada por la misma ha de ajustarse a lo previsto en aquéllos. Respecto de estos último supone que, a menos previamente los impugnen, si deciden licitar voluntariamente deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos, en este caso realizar la oferta con sujeción a los criterios de valoración contenidos en ellos (artículos 145 TRLCSP)”.*

En este supuesto, la Administración está tomando en consideración para excluir al licitador ahora recurrente un criterio no previsto en los pliegos. Se observa además que tampoco se cumplió lo previsto en el artículo 151.2 TRLCSP antes transcrito.

Por otra parte, lo indicado en el Informe técnico sobre la falta de viabilidad del vehículo de 56 plazas ofertado no se infiere del contenido de los pliegos por lo que la Administración procedió a incluir a posteriori un requisito no exigido inicialmente, esto es, que el vehículo ofertado tuviera unas determinadas dimensiones para poder realizar la ruta prevista.

En el apartado l) del PCAP se señala con relación a la concreción de las condiciones de solvencia y compromiso de adscripción de medios a la ejecución del contrato: Cuando así se haga constar en el apartado Ñ 4) del Cuadro de Características, de conformidad con el artículo 64 TRLCSP, el órgano de contratación podrá exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia, o en su caso clasificación, se comprometan a dedicar o a adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, con la especificación en su caso, de los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. Para ello, deberá cumplimentarse por el licitador el compromiso de adscripción de medios que a tales efectos se incluye en el modelo VI.

Si acudimos al apartado Ñ) del Cuadro de Características resulta que únicamente se incluye referencia a Medios Materiales: Sí. Se presentará una relación de vehículos ofertados por cada lote a que se presente, en el modelo que figura en el ANEXO VI.

En el ANEXO VI sobre modelo de declaración responsable por la que el licitador adquiere el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del objeto del contrato los medios personales y/o materiales suficientes para ello, se incluyen las indicaciones necesarias que habrán de ser cumplimentadas por los licitadores. En ningún caso se hace alusión a las dimensiones de los vehículos.

Asimismo, en el PPT tampoco se contiene referencia alguna a las dimensiones concretas que han de tener los vehículos para ser aptos para el transporte. Se contiene en el ANEXO I del PPT un cuadro con las características de las rutas de transporte escolar sin que tampoco se haga alusión alguna a las dimensiones necesarias para que sea viable el transporte. Únicamente en el apartado Observaciones se indica: "CAMINOS".

En el Anexo IX del PCAP bajo la rúbrica Importes Contrato/Lotes (Toledo), se indica para para el Lote 12, plazas vehículo inferior a 10, número de alumnos 8.

Resulta por tanto a juicio de este Tribunal que los pliegos vinculan tanto a los licitadores como a la Administración y en este caso, no se infiere del contenido de los pliegos la necesidad de que los vehículos tengan unas determinadas dimensiones para poder resultar aptos. Si el órgano de contratación consideraba que la ruta del lote 12 únicamente podía ser llevada a cabo por vehículos con una determinada dimensión,

tendría que haberlo especificado en los pliegos. Al no haberlo hecho así, una redacción oscura no puede perjudicar a los licitadores, como este Tribunal ha manifestado en múltiples ocasiones, ni resulta tampoco admisible que, después de haberse examinado la propuesta técnica y abierto la oferta económica, se exija al licitador mejor situado el cumplimiento de un requisito técnico adicional no establecido en los Pliegos, tanto más cuanto que el cumplimiento del contrato parece garantizado mediante el nuevo vehículo ofertado por el recurrente

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. V.S.A., contra la Resolución de fecha 18 de agosto de 2014 de la Secretaría General de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha por la que se realiza la adjudicación parcial del expediente de servicio de transporte escolar en la provincia de Toledo para los cursos 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017 y 2017/2018, y anular la resolución recurrida, dado que en la redacción de los pliegos no se hace referencia a la dimensión de los vehículos como criterio determinante para la adjudicación del contrato.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, 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 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.