

Recurso nº 898/2015 CA Galicia 116/2015

Resolución nº 893 /2015

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

En Madrid, a 05 de octubre de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. N.B.R., en representación de la mercantil EIBISA NORTE,SL, contra el acuerdo de exclusión dictado en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicio para *“los trabajos de actualización del catastro sobre inmuebles urbanos e inmuebles rústicos con construcciones”*, licitación convocada por el Concello de Santiago, Expediente CON/10/2014; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de Santiago de Compostela anunció la licitación pública, por procedimiento abierto, para la contratación del *“Servicio de trabajos de actualización del catastro sobre inmuebles urbanos e inmuebles rústicos con construcciones”*, Expediente CON/10/2014, a través del BOE de 28 de junio de 2014, del DOUE de 13 de junio de 2014 y del BOP de A Coruña de 20 de junio de 2014. El valor estimado del contrato asciende a 595.041,30 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Con fecha de 4 de agosto de 2014, la mesa de contratación procede a la apertura pública de los sobres que contienen los criterios de adjudicación no evaluables mediante cifras o porcentajes de los licitadores admitidos, resultando, según consta en el correspondiente acta, *“que la empresa EIBISA NORTE presenta un sólo CD acompañando su documentación en formato papel, incumpliendo el requerimiento taxativo del pliego a este respecto recogido en su cláusula 6.6, que exige dos unidades idénticas, por lo que la mesa, siguiendo el criterio ya mantenido en numerosas situaciones análogas precedentes acontecidas en otras mesas celebradas en este Ayuntamiento, acuerda excluir esta oferta de la licitación.”*

Contra el citado acuerdo de exclusión, la empresa EIBISA NORTE, S.L, a través de su representante, presentó el 19 de agosto de 2014 escrito en el registro del órgano de contratación, solicitando la anulación del acuerdo así como la retroacción de las actuaciones al momento de admisión de la proposición a fin de que se le de plazo de subsanación. El recurso, tramitado con el número 786/2014, fue estimado por Resolución número 796/2014, de 24 de octubre.

Cuarto. Ejecutando la resolución, se reanuda la licitación, subsanando la empresa hoy recurrente el defecto observado al aportar en el plazo señalado la copia del CD al que se refiere la cláusula 6.6 del PCAP. Una vez que se ha procedido a la apertura de los sobres nº 2 (a calificar mediante juicio de valor) y nº 3 (valorado mediante fórmulas) el orden de los licitadores, según el resultado en la valoración de las ofertas, sería el siguiente: 1º LA AUXILIAR DE RECAUDACIÓN; 2º EIBISA NORTE SL; y, 3º SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, SL.

Quinto. Requerida la empresa LA AUXILIAR DE CONTRATACIÓN, SL, al ser su oferta la económicamente más ventajosa, conforme a la Cláusula 8ª del PCAP, se rechaza finalmente la oferta por no cumplir los requisitos de solvencia técnica exigidos en los Pliegos (Acta nº 7 de la mesa de contratación, de 13 de mayo de 2015).

Como consecuencia, se formula idéntico requerimiento a la recurrente EIBISA NORTE SL en ejecución de los dispuesto en el acta anterior, que es contestado mediante escrito, al

que se adjunta considerable documentación, con fecha de entrada en el registro del órgano de contratación el día 5 de junio de 2015.

Sexto. En sesión de 15 de julio de 2015, previa emisión de informe técnico, el órgano de contratación acuerda la rechazar la oferta presentada por la empresa EIBISA NORTE, SL por no reunir los requisitos de solvencia técnica definidos en la Cláusula 6.2.2 del PCAP y adjudicar el contrato, a la licitadora SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, SL, una vez se atiende a idéntico requerimiento que el efectuado a las otras dos empresas. El acuerdo es notificado mediante publicación en el perfil del contratante el día 22 de julio de 2015. No consta en el expediente notificación individualizada a la empresa recurrente.

La Cláusula 6.2.2 del PCAP que se entiende infringida dice literalmente: *“Que el contratista haya realizado trabajos que incluyan la actualización de la base de datos catastral, derivados de la tramitación de declaraciones o comunicaciones catastrales de alteraciones físicas, durante los últimos tres ejercicios 2011, 2012 e 2013 y que haya facturado un importe mínimo de 600.000 € en el conjunto de los tres años y un importe mínimo de 150.000 € cada uno de esos años. Este punto deberá acreditarse mediante certificados expedidos por el ente local u organismo oficial competente donde conste expresamente el objeto del contrato, la fecha del mismo, el grado de satisfacción en su cumplimiento y el importe facturado.”*

Séptimo. El día 30 de julio de 2015 se interpone directamente ante el Ayuntamiento de Santiago de Compostela el recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo antes referido. En el citado recurso se alega: que los certificados aportados, en concreto el expedido por la Diputación de Pontevedra, si cumplen con los requisitos para ser aceptado en su totalidad, pues de los mismos se puede deducir que el importe facturado corresponde íntegramente con las alteraciones físicas de los bienes inmuebles, que es lo exigido en el pliego, y que la identidad en el objeto de los contratos no puede ser interpretada por el órgano de contratación como absoluta.

Se sigue diciendo que si la mesa de contratación entendía que los certificados aportados, expedidos por los entes locales u organismos oficiales competentes, no eran lo suficientemente claros, de acuerdo con lo dispuesto en la cláusula 8 del pliego de

condiciones, tendría que haber concedido a la empresa el trámite de subsanación de los defectos observados en la documentación acreditativa de la solvencia técnica.

Octavo.- Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación donde destacan las siguientes manifestaciones: *“Junto con el recurso, aporta un informe que complementa el certificado y del que parece desprenderse que se cumple el citado requisito de solvencia (FJ segundo)”*

Y, en el apartado de conclusiones se dice: *“en atención a los fundamentos expuestos, a juicio de quien subscribe, la mesa de contratación constituida para valorar la documentación administrativa aportada por la empresa EIBISA NORTE SL en la licitación “Trabajos de actualización del catastro sobre inmuebles urbanos e inmuebles rústicos con construcciones”, expediente CON/10/2014, actuó conforme a derecho al no existir indicios razonables que aconsejaran solicitar aclaraciones al respecto de la documentación presentada para acreditar la solvencia técnica exigida al licitador propuesto para adjudicación.*

A la vista de la documentación complementaria del certificado expedido por la Diputación de Pontevedra, del que se desprende que en la fecha del referido certificado podrían cumplirse los parámetros de solvencia contemplados en el pliego, su aportación en este momento sería extemporánea por lo que se solicita al Tribunal la desestimación del recurso.”

Noveno. El día 27 de agosto de 2015 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones,

La empresa SERVICIOS DE COLABORACIÓN INTEGRAL, SL, ha evacuado el trámite interesando la desestimación del recurso al entender que los documentos aportados por la recurrente no son válidos, siendo la decisión de la Mesa de Contratación incuestionable, y que la posibilidad de solicitar aclaraciones en base a la Cláusula 8ª del PCAP no es preceptiva, sino potestativa, de acuerdo con la redacción de la citada Cláusula.

Décimo. Con fecha de 15 de septiembre de 2015, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución por la que se acordó conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

Undécimo. Apreciado por el Tribunal la falta de incorporación de varios documentos al expediente de contratación remitido por el órgano de contratación, en concreto: el anuncio de la licitación en los diarios oficiales, la oferta presentada por la recurrente, el requerimiento, y su notificación, al que se refiere el Acta nº 9 de 13 mayo de 2015, así como el escrito remitido por la empresa dando respuesta a dicho requerimiento; se solicitaron los mencionados documentos por la Secretaria del Tribunal. Solicitud que fue atendida el 24 de septiembre de 2015.

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 suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Galicia y publicado de 7 de noviembre de 2013, publicado en el BOE del día 25 de noviembre del mismo año.

Segundo. La legitimación activa de la recurrente deriva de su condición de licitadora en el procedimiento de contratación, por aplicación del artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. Se recurre el acuerdo de exclusión de un licitador en procedimiento para la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que nos encontramos ante un acto recurrible por esta vía de conformidad con lo establecido en los artículos 16.1.a) y 40.2.b) del TRLCSP. Asimismo, se han cumplido las prescripciones de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. La resolución de este recurso gira inevitablemente en torno a lo manifestado por el Órgano de Contratación en el informe remitido junto con el expediente administrativo,

donde, como ya se ha recogido, se dice que a la vista de la documentación e informe aportado junto con el recurso especial en materia de contratación, la empresa recurrente podría cumplir el requisito de solvencia exigido por el PCAP, sin embargo, se sigue afirmando, tal aportación es extemporánea.

Pues bien, examinada la documentación que se remitió por la empresa EIBISA NORTE, SL, en contestación al requerimiento de 13 mayo de 2015, se constata, según el expediente, que el informe que se adjuntó al recurso, emitido por la Diputación de Pontevedra el 3 de junio de 2015, ya se había aportado con aquella (página 167 y 168 del archivo documento 15. Aportación documentación solicitada.pdf).

Así las cosas, no cabe sino estimar el presente recurso, a la vista de que la aportación de la documentación requerida se realizó en tiempo y forma, y de que debe entenderse cumplido el requisito de la solvencia técnica, pues el contrato llevado a cabo con la Diputación de Pontevedra comprende entre otras prestaciones el servicio de *“tramitación de expedientes de alteraciones de orden físico y económico”*.

En este sentido, se ha de afirmar que el contrato celebrado con la referida Diputación, según el certificado, encaja a la perfección con lo dispuesto por la Cláusula 6.2.2 del PCAP, que lo exige es que el contratista *“haya realizado trabajos, que incluyan la actualización de la base de datos catastral, derivados de la tramitación de declaraciones o comunicaciones catastrales de alteraciones físicas”*, mas no que el objeto de los contratos públicos de servicios realizados hayan de corresponder en exclusiva, y en su integridad, a dichos servicios, debiendo admitirse, por tanto, contratos con diversas prestaciones.

Es decir, que el requisito que exige el Pliego es definido de forma amplia, pues en ningún caso se ha expresado que el objeto de los contratos haya de consistir exclusivamente en la tramitación de declaraciones o comunicaciones catastrales de alteraciones físicas de inmuebles. Por tanto, el PCAP no puede servir de fundamento para la interpretación restrictiva que realiza el Órgano de Contratación pues la interpretación literal que de sus términos se infiere no es esa.

No podemos olvidar la fuerza vinculante de los términos del Pliego, no solo para los licitadores, sino también para el órgano de contratación (Resolución 163/2012). Son numerosas las resoluciones (por todas: 303/2012, 17/2013, 25/2013, 30/2013 y 167/2014) en las que se afirma que los contratos públicos son, ante todo, contratos, y las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil.

En este sentido, de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo «*pacta sunt servanda*» con sus corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato.

Por consiguiente, de acuerdo con lo expuesto, no resulta admisible que este establezca una causa de exclusión allí donde no lo ha hecho el Pliego, pues de lo contrario se produciría una clara vulneración de los principios de igualdad, libre concurrencia y no discriminación entre los licitadores (artículo 139 TRLCSP).

Quinto. En consecuencia, la estimación del recurso conlleva la retroacción del expediente de contratación, y a entender subsanado, necesariamente, el defecto que motivó el rechazo de la oferta con todos los efectos que de dicha subsanación se puedan derivar. Pues, en base a los términos del PCAP no cabe entender que los contratos previos a certificar vengar referidos exclusivamente a aquellos que tengan como

exclusivo y único objeto la ejecución de contratos de servicios para la actualización de la base de datos catastral, derivados de la tramitación de declaraciones o comunicaciones catastrales de alteraciones físicas. Todo ello, de forma coherente, no solo con los documentos obrantes en el expediente, sino también con el informe emitido por el Órgano de Contratación, y con lo recogido en el Acta número 9 de 15 de julio de 2015, donde literalmente se dice que *“si se entendiese que los certificados son válidos en su integridad se cumpliría con la exigencia de los importes”* fijados en el PCAP.

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. N.B.R., en representación de la mercantil EIBISA NORTE,SL, contra el acuerdo de exclusión dictado en el procedimiento de adjudicación del contrato de servicio para *“los trabajos de actualización del catastro sobre inmuebles urbanos e inmuebles rústicos con construcciones”*, licitación convocada por el Concello de Santiago, Expediente CON/10/2014, debiendo retrotraerse las actuaciones hasta el momento anterior a su exclusión y entender subsanado el defecto observado.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, según lo establecido en el artículo 47.4 del 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 del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 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 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.