



Recursos nº 1072/2014 y 23/2015 C.A. Galicia 133/2014 y 5/2015
Resolución nº 137/2015

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 6 de febrero de 2015

VISTOS los recursos interpuestos por D. F. R. S., concejal y portavoz del GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA del Ayuntamiento de Santiago de Compostela, contra la resolución de adjudicación del contrato “Servicio de redacción de la revisión del plan especial de protección y rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela PE-1”, adoptada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santiago de Compostela, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de Santiago de Compostela convocó mediante anuncios publicados en el DOUE (18 de septiembre de 2013), en el BOE (1 de octubre de 2013) y en el Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña (24 de septiembre de 2013), licitación pública para contratar por procedimiento abierto el servicio de redacción de la revisión del plan especial de protección y rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela (PE-1). El presupuesto base de licitación es de 453.199.99 euros IVA incluido.

Segundo. Tramitado el procedimiento administrativo de contratación de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en fecha 25 de febrero de 2014 por acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Santiago de Compostela de fecha 25 de noviembre de 2014, se decide adjudicar el contrato a la entidad THUBAN ESTUDIO S.L. por un importe de 322.231,41 euros (IVA aparte).

Tercero. Contra dicho acuerdo se interpone por D. F. R. S., concejal y portavoz del GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA del Ayuntamiento de Santiago, recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado en fecha 12 de diciembre de 2014 en el Registro General del Concello de Santiago. Previamente, mediante escrito presentado ante el mismo registro en fecha 10 de diciembre de 2014 se había anunciado la interposición del recurso. Este recurso se tramita por este Tribunal con el número 1072/2014.

Posteriormente, en fecha 30 de dicimebre de 2014 se presenta por D. F. R. S. un nuevo escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación contra el mismo acto de adjudicación del contrato que nos ocupa. Este recurso se tramita por este Tribunal con el número 23/2015.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal, mediante sendas comunicaciones de fecha 7 de enero de 2015 y 22 de enero de 2015 dio traslado, respectivamente, de los recursos interpuestos a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen.

Dicho trámite ha sido evacuado únicamente por la entidad adjudicataria, ESTUDIO THUBAN S.L. mediante sendos escritos de alegaciones que han tenido entrada en este Tribunal en fecha 15 de enero de 2015 (recurso nº 1072/2014) y 28 de enero de 2015 (recurso nº 23/2015).

Quinto. Mediante acuerdo de fecha 12 de enero de 2015 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, ha acordado mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

Sexto. El órgano de contratación ha emitido sendos informes en fecha 15 de diciembre de 2014 (recurso 1072/2014) y 9 de enero de 2015 (recurso 23/2015), de los que resulta que a su juicio, procede desestimar el recurso nº 1072/2014 e inadmitir por extemporáneo el recurso nº 23/2015.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. En aplicación de lo dispuesto en el artículo 46.1 del TRLCSP en relación con el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, este Tribunal ha decidido la tramitación acumulada de los recursos nº 1072/2014 y nº 23/2015 al existir una íntima conexión entre los mismos.

Segundo. Se recurre la resolución de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 200.000 euros, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Galicia, publicado en el BOE del día 25 de noviembre de 2013.

Tercero. En cuanto a la legitimación del recurrente, atendiendo a los términos en los que aparecen redactados los escritos de interposición de los dos recursos, puede entenderse que los mismos han sido interpuestos por D. F. R. S. en su condición de concejal del Ayuntamiento de Santiago de Compostela y a título individual, no en representación del Grupo Municipal Socialista del Ayuntamiento, pese a hacer referencia a su condición de portavoz del citado Grupo Municipal.

Se hace necesario efectuar esta última precisión pues, en el caso de haberse interpuesto los recursos en representación del Grupo Municipal y no a título individual, cabría negar la legitimación para interponer los mismos.

En este sentido, debemos recordar el criterio que de manera reiterada mantiene este Tribunal en relación con la legitimación de los concejales y de los grupos municipales constituidos en las Corporaciones Municipales. A este respecto, la **Resolución nº 57/2013** estableció las siguientes conclusiones:

“1.- El grupo municipal, si bien tiene "capacidad para ser parte" a pesar de carecer de personalidad jurídica distinta de sus integrantes -debiendo acreditarse la representación del grupo a través del apoderamiento otorgado por todos sus integrantes a uno de ellos-, no está legitimado para recurrir los pliegos aprobados por el Ayuntamiento en un

expediente de contratación. Ciertamente es que en algún caso aislado, como el resuelto por Auto del Tribunal Supremo de 24-7-1999, se admitió la legitimación de un grupo municipal al amparo del 63.1 b) de la Ley de Bases de Régimen Local, pero expresamente refleja como fundamento de su admisión que "consta la conformidad de todos ellos para la interposición del recurso", de modo que podía entenderse que lo habían interpuesto todos y cada uno. Lo que no sucede en el presente caso en que no hay constancia de que todos y cada uno de los concejales del Grupo municipal, hayan mostrado su voluntad de interponer este recurso.

2.- Los concejales, a título individual, por el contrario, sí estarían legitimados para recurrir los pliegos, al amparo de lo dispuesto en el artículo 63.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, salvo en el caso de que, formando parte del órgano colegiado que haya adoptado el acuerdo aprobatorio de los mismos, no hayan votado en contra de la adopción del mismo."

En el presente caso, tal y como informa el órgano de contratación, el concejal que interpone el recurso no formó parte de ninguna mesa de contratación ni del órgano de contratación, pero ello no empece a su legitimación para interponer los recursos que nos ocupan pues, como hemos señalado en nuestra **Resolución nº 924/2014** *"con respecto al cumplimiento del requisito de legitimación en la interposición del presente recurso, no existe duda de que el recurrente lo cumple, pues es un concejal del Ayuntamiento y como ha recordado la resolución 492/2014 de este Tribunal, el Tribunal Constitucional en sus sentencias ha reconocido la legitimación de los Concejales aunque no pertenezcan a los órganos municipales que adopten el acuerdo, por su mera condición de miembro del Ayuntamiento interesado en el correcto funcionamiento de la Corporación Municipal, en virtud del mandato representativo que ostenta, con la única excepción de que formando parte del órgano colegiado en cuestión, no vote contra la adopción del acuerdo de que se trate. Por tales razones, debe estimarse que el artículo 63 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y la doctrina citada amparan la legitimación del concejal recurrente para interponer este recurso."*

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición, el recurso nº 1072/2014 se ha interpuesto dentro del plazo de 15 días previsto en el artículo 44 de la TRLCSP acompañándose al mismo los documentos exigidos en el mencionado precepto.

No cabe, sin embargo, alcanzar la misma conclusión respecto al recurso nº 23/2015 que debe inadmitirse por extemporáneo. En efecto, como ha quedado expuesto en los antecedentes de la presente resolución, el recurso especial en materia de contratación tramitado con el nº 23/2015 se interpuso en fecha 30 de diciembre de 2014, siendo el acto recurrido el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santiago de Compostela de fecha 25 de noviembre de 2014. Por tanto, es evidente que este recurso se interpuso fuera del plazo de 15 días previsto en la ley por lo que debe ser inadmitido por extemporáneo.

Quinto. Declarada la extemporaneidad del recurso nº 23/2015, el análisis de las cuestiones de fondo planteadas exige abordar únicamente los motivos de impugnación contenidos en el recurso nº 1072/2014 que se refieren a los siguientes aspectos:

- Sustitución, sin la debida publicidad, de dos miembros del Comité de Expertos.
- Criterios no evaluables mediante cifras
- Afectación del interés general.

Expuesto lo anterior, y con carácter previo a cualquier otra consideración, anticipamos ya que en el presente recurso especial en materia de contratación únicamente puede ser objeto de análisis las alegaciones relativas a la correcta formación del Comité de Expertos.

Así, por lo que se refiere a las alegaciones relativas a los criterios no evaluables mediante cifras, del contenido del escrito de interposición del recurso se desprende que el recurrente está cuestionando la idoneidad de los criterios consignados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) y no su valoración por el órgano de contratación (que es el único aspecto que puede valorarse en un recurso contra el acto de adjudicación). Sentado lo anterior, se hace preciso señalar que la conformidad a Derecho de los criterios de adjudicación consignados en el PCAP sólo puede plantearse mediante la impugnación del Pliego a través del correspondiente recurso especial en materia de contratación habida cuenta de que los pliegos son un acto susceptible de impugnación (artículo 40.2.a) del TRLCSP), respecto del cual debe respetarse el plazo de impugnación de 15 días a contar desde del día siguiente a aquel

en que los pliegos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento (artículo 44.2.a) del TRLCSP).

En consecuencia no cabe plantear a través del presente recurso, en el que el acto impugnado es el acuerdo de adjudicación del contrato, cuestiones relativas a la idoneidad de las cláusulas incorporadas al PCAP que ha de regir dicho contrato, pues dichas cuestiones debieron hacerse valer a través de la impugnación del citado PCAP, habiendo ya transcurrido el plazo para ello.

Llegados a este punto conviene traer a colación la **Resolución nº 321/2013** donde, con cita de la Resolución nº 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace *“inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación” “.*

En cuanto a las alegaciones contenidas en el escrito de interposición y que se refieren a la afectación del interés general, debemos coincidir con el órgano de contratación en que la afectación del interés general no se configura como un verdadero motivo de impugnación del acuerdo de adjudicación, por lo que no procede efectuar consideración alguna al respecto.

Lo mismo cabe afirmar respecto al reparo formulado por la Intervención del Ayuntamiento al que alude el recurrente. Con independencia de que no se atribuye ninguna consecuencia jurídica a este hecho en el propio escrito del recurrente, lo cierto es que el Informe de Fiscalización que obra en el expediente remitido por el órgano de contratación es favorable a la adjudicación propuesta, con un única observación en el sentido de que *“la efectividad de la aportación de la Xunta de Galicia para el 2014 que alcanza el importe de 86.000,00 euros está supeditada a la firma del contrato (20.000,00 euros) y a la aprobación inicial del PEPCH por parte del Ayuntamiento (66.000,00 euros), así como a su justificación ante la Xunta de Galicia antes del 30 de noviembre de 2014.”*

En consecuencia, la única cuestión controvertida que debe ser dilucidada por este Tribunal es la relativa a la correcta composición del Comité de Expertos.

Sexto. La parte recurrente se refiere a la sustitución, sin la debida publicidad, de dos miembros del Comité de Expertos, calificándola de irregular. En concreto, afirma que *“la irregularidad de la sustitución, sin la oportuna publicidad, de dos miembros del Comité de Expertos realizada tras la apertura de los sobres número 2, conteniendo la documentación técnica relativa a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor a realizar por el Comité de Expertos, presentados por las empresas admitidas a licitación, afecta sin duda a la transparencia”*.

Procede, en consecuencia, analizar si ha existido alguna actuación que, por vulneración del principio de transparencia, pudiera determinar la nulidad del acto de adjudicación del contrato, tal y como solicita la parte recurrente.

Para ello debemos partir del **apartado 10 del PCAP** del contrato que señala lo siguiente:

“Teniendo en cuenta que en la licitación se atribuye a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, se constituirá un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios.

La designación concreta de los miembros integrantes de dicho comité se realizará mediante resolución de la Alcaldía en función de los órganos proponentes de tales designaciones, y será publicada en el perfil del contratante con carácter previo a la apertura de la documentación relativa a los criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor, conforme determina el artículo 29.3 del Real decreto 817/2009, de 8 de mayo.”

En cumplimiento de dicha previsión, por acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santiago de Compostela en la sesión que tuvo lugar el día 16 de enero de 2014, se procede a la designación de los miembros del comité de expertos que procederá a la valoración de las propuestas presentadas en el procedimiento de contratación

“Redacción de la revisión del Plan especial de protección y rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela (PE-1”). En concreto, se opta por designar a siete miembros.

La apertura publica de los sobres conteniendo la documentación relativa a los criterios no evaluables mediante cifras se produjo el 4 de febrero de 2014, como resulta del Acta de la 6ª reunión de la mesa de contratación

Posteriormente, y ante la renuncia verbal (como informa el órgano de contratación) de dos de los miembros inicialmente designados, se acuerda en fecha 28 de mayo de 2014 mediante Decreto del Alcalde de Santiago de Compostela, el nombramiento del Comité de Expertos sustituyendo a los dos miembros que habían presentado su renuncia.

Expuesto lo anterior, un correcto esclarecimiento de la cuestión controvertida exige analizar la normativa reguladora del Comité de Expertos. En relación con el mismo, el **artículo 150.2 del TRLCSP** se limita a señalar que “ (...) cuando en una licitación que se siga por un procedimiento abierto o restringido se atribuya a los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas una ponderación inferior a la correspondiente a los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor, deberá constituirse un comité que cuente con un mínimo de tres miembros, formado por expertos no integrados en el órgano proponente del contrato y con cualificación apropiada, al que corresponderá realizar la evaluación de las ofertas conforme a estos últimos criterios, o encomendar esta evaluación a un organismo técnico especializado, debidamente identificado en los pliegos.”

Por su parte, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, señala en su **artículo 28**, bajo la rúbrica composición del comité de expertos lo siguiente:

“1. Cuando la evaluación deba efectuarse por un comité formado por expertos, éstos deberán ser como mínimo tres.

2. Siempre que sea posible, los miembros del citado comité habrán de ser personal al servicio del departamento ministerial u organismo contratante. En ningún caso podrán estar integrados en el órgano que proponga la celebración del contrato.

3. Todos los miembros del comité contarán con la cualificación profesional adecuada en razón de la materia sobre la que verse la valoración.

Y el **artículo 29**:

“1. La designación de los miembros del comité de expertos a que se refieren los artículos anteriores podrá hacerse directamente en el pliego de cláusulas administrativas particulares o bien establecer en ellos el procedimiento para efectuarla.

2. En los casos en que la valoración deba hacerse por un organismo técnico especializado, la designación de éste deberá figurar igualmente en el pliego de cláusulas administrativas particulares y publicarse en el perfil de contratante.

3. En ambos casos, la designación deberá hacerse y publicarse en el perfil de contratante con carácter previo a la apertura de la documentación mencionada en el artículo 27.”

En el presente caso, sucede que presentada la renuncia verbal por parte de dos miembros del Comité de Expertos, se procedió a su sustitución con posterioridad a la apertura del sobre conteniendo la documentación a valorar y sin dar publicidad a la modificación de la composición del Comité en el perfil del contratante.

Expuesto lo anterior, la cuestión a dilucidar pasa por determinar si la sustitución de los miembros del Comité con posterioridad a la apertura del sobre y sin publicitarse en el perfil del contratante constituye un defecto que deba determinar la nulidad de la adjudicación del contrato.

Séptimo. Anticipamos ya que a juicio de este Tribunal no concurre causa que deba determinar la nulidad del acto de adjudicación del contrato.

La única irregularidad apreciable durante el proceso de adjudicación del contrato es la falta de publicidad en el perfil del contratante de los miembros nombrados en sustitución de aquellos que presentaron su renuncia voluntaria. No obstante, analizada esta irregularidad desde el prisma del principio de transparencia al que alude el recurrente, no cabe concluir que el mismo se haya vulnerado.



Debe notarse que, salvo en lo que atañe a la publicidad del nombramiento de los sustitutos, en todo momento se han respetado las exigencias que resultan de los artículos que regulan la composición del Comité de Expertos.

Así tal y como exigía el Pliego y la normativa que resulta de aplicación, el Comité ha contado con un mínimo de tres miembros (en este caso han sido siete), los expertos designados no se encuentran integrados en el órgano proponente del contrato y cuentan con cualificación apropiada y la designación concreta de los mismo se ha realizado mediante resolución de la Alcaldía

Sería cuestionable si era necesario sustituir a los dos miembros que habían presentado su renuncia, puesto que se cumplía desde el principio con la exigencia de que el Comité estuviera compuesto por un mínimo de tres miembros, pero lo que desde luego no es cuestionable a juicio de este Tribunal es que la falta de publicidad de nombramiento de los dos nuevos miembros pueda afectar a la transparencia del proceso, máxime si tenemos en cuenta que, como resulta del Acta del Comité de Expertos de fecha 19 de septiembre de 2014, la puntuación se alcanzó por unanimidad de todos los miembros del Comité por lo que, aún en el eventual caso de que los miembros no hubieran sido sustituidos o los sustitutos hubieran sido otros y con un voto diferente, el resultado de la adjudicación del contrato habría sido el mismo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Inadmitir por extemporáneo el recurso nº 23/2015 interpuesto por D. F. R. S., concejal y portavoz del GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA del Ayuntamiento de Santiago de Compostela, contra la resolución de adjudicación del contrato “Servicio de redacción de la revisión del plan especial de protección y rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela PE-1”, adoptada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santiago de Compostela.

Segundo. Desestimar el recurso nº 1072/2014 interpuesto por D. F. R. S., concejal y portavoz del GRUPO MUNICIPAL SOCIALISTA del Ayuntamiento de Santiago de Compostela, contra la resolución de adjudicación del contrato “Servicio de redacción de la revisión del plan especial de protección y rehabilitación de la Ciudad Histórica de Santiago de Compostela PE-1”, adoptada por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Santiago de Compostela, por ser la misma ajustada a Derecho.

Tercero. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo previsto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

Cuarto. Declarar que no se aprecia concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos, 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. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.