



Recurso nº 710/2016 C. Valenciana 141/2016

Resolución nº 867/2016

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

En Madrid, a 28 de octubre de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D. D. D. T., en representación de la U.T.E. SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.- CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L, contra el acuerdo de adjudicación del contrato de servicios licitado con nº de expediente 172/2015 por la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana, el Tribunal ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha de 26 de septiembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de la licitación, por parte de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana, de un contrato de servicios para el desarrollo de funcionalidades en los sistemas de información clínicos que incorporen un gestor de programas y sistemas de ayuda a la investigación y a la decisión, en el marco de atención a la cronicidad, para obtener información de análisis para los proyectos de investigación del proceso de la enfermedad pulmonar obstructiva crónica, EPOC (nº de expediente 172/2015).

Igualmente constan los correspondientes anuncios en el Diario Oficial de la Generalitat Valenciana (29 de septiembre de 2015) y en el Boletín Oficial del Estado (22 de octubre de 2015).

Segundo. El plazo de duración del contrato es de trece meses, teniendo un valor estimado de 323.280 € y correspondiéndole el código CPV 72000000-5.

Tercero. El apartado 4 del Pliego de Cláusulas previene en sus apartados 2 y 3:

<<4.2 Solvencia técnica y económica.



Para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado recogida en el Apartado 8 del Anexo de características del pliego, el empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios.

La solvencia económica y financiera, técnica y profesional deberá expresarse en función del objeto del contrato y de su importe previsto en el presupuesto ase de licitación.

La solvencia económica y financiera podrá acreditarse mediante la presentación de la certificación de la inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas, así como por todos los medios recogidos en los artículos 75 del TRLCSP.

El órgano contratante especificará respecto a la solvencia económica y financiera en el Apartado 8.1 Anexo de Características los medios que se aplicarán a cada contrato.

Para acreditar la solvencia técnica y profesional serán válidos todos los medios recogidos en los artículos 78 y 79 del TRLCSP.

El empresario podrá basarse en la solvencia y medios de otras entidades, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos medios durante el tiempo necesario para la ejecución del contrato.

El órgano contratante especificará respecto a la solvencia técnica y profesional en el Apartado 8.2 Anexo de Características los medios que se aplicarán a cada contrato.

En los contratos de servicios podrá exigirse a las personas jurídicas que especifiquen, en la oferta o en la solicitud de participación, los nombres y la cualificación profesional del personal responsable de ejecutar la prestación. 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, lo que se hará constar en el Apartado 8.3 del Anexo de Características. Estos compromisos se integrarán en el contrato, pudiendo los pliegos o el



documento contractual, atribuirles el carácter de obligaciones esenciales a los efectos previstos en el artículo 223.f, TRLCSP o establecer penalidades, conforme a lo señalado en el artículo 212.1 TRLCSP, para el caso de que se incumplan por el adjudicatario.

4.3 Clasificación

Para contratar con las Administraciones Públicas la ejecución de contratos de servicios cuyo valor estimado sea igual o superior a 200.000 €, distintos de los servicios comprendidos en las categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo II del TRLCSP, será requisito indispensable que el empresario haya obtenido previamente la clasificación, que se determina en el Apartado 7 del Anexo de características del pliego, de conformidad con lo previsto en el artículo 65 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por real decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. [...].>>

Por su parte, la cláusula 5.3 del Pliego refiere:

<<Cuando dos o más empresas presenten oferta conjunta, formando agrupación, cada una acreditará su personalidad, capacidad y solvencia, nombrarán un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes, debiendo indicar los empresarios que deseen concurrir integrados en una unión temporal los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 TRLCSP.>>

Cuarto. Los apartados 7 y 8 del Anexo de características a los que se remiten los incisos del Pliego transcritos en el ordinal precedente señalan:

<<7- CLASIFICACIÓN DEL CONTRATISTA:

	Denominación
Grupo	V
Subgrupos	2



Categoría	C
-----------	---

8- SOLVENCIA ECONÓMICA, FINANCIERA Y TÉCNICA O PROFESIONAL:

Las empresas españolas acreditarán su solvencia, exclusivamente, mediante la clasificación exigida.

Las empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea y extracomunitarias acreditarán su solvencia por los medios que se indican a continuación.

8.1. Medios para acreditar la solvencia económica y financiera:

Mediante declaración sobre el volumen de negocios en el ámbito de actividades correspondiente al objeto del contrato, referido como máximo a los tres últimos ejercicios disponibles en función de la fecha de creación o de inicio de las actividades del empresario, en la medida en que se disponga de las referencia de dicho volumen de negocios.

El importe acumulado en los tres últimos ejercicios deberá ser, como mínimo, igual al presupuesto de licitación.

8.2. Medios para acreditar la solvencia técnica y profesional:

Una relación de los principales servicios o trabajos de naturaleza similar a los de la presente contratación realizados en los últimos tres años que incluya importe, fechas y el destinatario, público o privado, de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público o, cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario.

El valor global de los contratos que sean de naturaleza similar a los de la presente contratación deberá ser, como mínimo, igual al 50% del presupuesto de licitación de la misma.

El cumplimiento de las condiciones de solvencia exigidas podrá ser acreditado por Certificados comunitarios de clasificación, siempre que se cumplan los requisitos exigidos en el artículo 84 del TRLCSP.



8.3. Adscripción de medios

No se exige.

8.4. Sustitución de documentación inicial por declaración responsable: Sí

Se cumplimentará el Anexo VII “Declaración responsable sobre pertenencia a grupo de sociedades” y el Anexo IX “Declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración”.>>

Quinto. El 28 de octubre de 2015, D. D.D.T, en nombre de CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. remitió un correo electrónico a la Conselleria de Salud de la Generalitat de Valencia, que, entre otros extremos, planteaba la siguiente consulta:

<<2) En segundo lugar, en relación con la cláusula 4 “Capacidad para contratar” del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, dado que la clasificación de contratistas acredita la solvencia de los licitadores y que para apreciar la solvencia de los empresarios que acuden a la licitación en UTE ha de atenderse a las características acumuladas de cada uno de ellos, entendemos que si una de las empresas partícipes de la UTE cubre por sí misma la clasificación exigida en el pliego el requisito de la clasificación deberá entenderse acreditado.

Ruego confirmen este entendimiento.>>

Sexto. El 29 de octubre de 2015, la Conselleria contestó en los términos siguientes:

<<Efectivamente, si una de las empresas partícipes de la UTE cubre por sí misma la clasificación exigida en el pliego el requisito de la clasificación deberá entenderse acreditado el requisito de la clasificación exigido en el pliego.>>

Séptimo. A la licitación se presentaron tres ofertas, suscritas por las siguientes entidades:

- U.T.E. IPROCURATIO CONSULTORES, S.L. – IDI EIKON, S.L.
- U.T.E. CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. – SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.
- CONNECTIS CONSULTING SERVICES, S.A.U.



Todas ellas fueron admitidas por la Mesa en sesión celebrada el 5 de noviembre de 2015.

Octavo. Evaluadas las ofertas presentadas, y tras proponer la exclusión de la formulada por CONNECTIS CONSULTING, S.A.U. por no justificar la baja temeraria apreciada, la Mesa elevó propuesta de adjudicación a favor de la U.T.E. CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. – SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A., que había alcanzado un total de 92,75 puntos frente a los 84,95 puntos de la U.T.E. IPROCURATIO CONSULTORES, S.L. – IDI EIKON, S.L.

Noveno. El 26 de febrero de 2016 se requirió a la UTE CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. – SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A a fin de que aportara la documentación necesaria para formalizar el contrato y, entre ella, la relativa a la clasificación de la entidad.

Décimo. El 15 de marzo de 2016 la UTE seleccionada presentó, entre otros extremos, un certificado extendido por el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público, en el que constaba que la compañía SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A está clasificada en el Grupo V, Subgrupo 05, Categoría D.

Se acompañaba igualmente un documento en el que, después de citar la respuesta dada por la Administración a la consulta planteada, se leía lo siguiente:

<<Únicamente se incluye dentro de la documentación presentada, la clasificación Grupo V- Subgrupo 5- Categoría D de la empresa SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR S.A. cubriendo los requisitos de clasificación exigidos en el pliego.>>

Undécimo. A petición de la Subdirección General de Infraestructuras, aprovisionamiento y contratación formulada el 14 de abril de 2016, el 6 de mayo se emite informe por parte de la Sra. Subdirectora General de Sistemas de Información para la Salud del siguiente tenor:

<<[...] la clasificación requerida en los pliegos que rigen la contratación, es V2C, mientras que la aportada por la empresa es la V5D, correspondiendo el subgrupo 2 a servicios de desarrollo y mantenimiento de programas de ordenador, y el subgrupo 5 a servicios de explotación y control de



sistemas informáticos e infraestructuras telemáticas. Se trata, por tanto, de tipologías de servicios diferentes.>>

Duodécimo. El 30 de junio de 2016, el Sr. Director General de Recursos Humanos y Económicos, por delegación de la Sra. Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, dictó Resolución en cuyo antecedente de hecho quinto se leía lo siguiente:

<<El apartado 8.4 del Anexo de Características al Pliego de C.A.P. dispone “la sustitución de documentación inicial por declaración responsable de cumplimiento de las condiciones establecidas legalmente para contratar con la Administración”. Como continuación a la propuesta de adjudicación de fecha 22 de febrero de 2016, se requiere a la UTE propuesta CHS (Connected Health Services S.L.)-TSB (Soluciones Tecnológicas [sic] para la Salud y el Bienestar, S.A.), para que aporte la documentación [sic] (art. 151.2 TRLCSP).

Tras la recepción y examen de la documentación aportada, se constata, que la UTE CHS-TSB, no cumple con los requisitos de clasificación exigidos en el Apartado 7 del Anexo de Características al pliego, donde se especifica la clasificación requerida a las empresas que concurren a la licitación del contrato. Y esto es así, porque se aporta el Certificado de Inscripción en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público del Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas [sic] de la empresa SOLUCIONES TECNOLOGICOS [sic] PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A. sin aportar el certificado de clasificación de la otra empresa integrante de la U.T.E. CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L., como se evidencia del escrito del representante de la UTE, en el que manifiesta que únicamente se incluye la clasificación correspondiente de Soluciones Tecnológicas [sic] para la Salud y el Bienestar.

A mas abundamiento la Clausula [sic] 7 del Pliego Tipo de Clausulas [sic] Administrativas Particulares, estipula “cuando dos o mas empresas presenten oferta conjunta, formando agrupación cada una acreditara [sic] su personalidad, capacidad y solvencia”.

De igual forma el artículo [sic] 67 del Texto Refundido de la Ley de contratos del Sector Público [sic], en relación con el artículo [sic] 52 del Reglamento General de la ley de Contratos de las Administraciones Públicas [sic], aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, establece “a los efectos de valorar y apreciar la concurrencia de requisito de [sic] clasificación



respecto de los empresarios que concurran agrupados, en todo caso será necesario para la acumulación que todas las empresas hayan obtenido previamente la clasificación”.

Por todo ello y a tenor de lo dispuesto en el artículo [sic] 151.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público [sic], la UTE requerida, al no cumplimentar el requerimiento aportando la documentación [sic] solicitada en el plazo señalado, se entiende que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación [sic] al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas. En este caso recae en la UTE formada por las empresas IRPOCURATIO CONSULTORES, S.L.- IDI EIKON, S.L.>>

Con base en tales consideraciones, dicha Resolución acordó lo siguiente:

<<PRIMERO.- Al no cumplimentar adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado la UTE CHS (Connected Health Services, S.L.) – TSB (Soluciones Tecnológicas para la salud y el Bienestar, s.a.) considerada la oferta más ventajosa. De acuerdo con lo estipulado en el art. 151.2 del TRLCSP, se entiende que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a recabar la documentación a la empresa siguiente de acuerdo con la claisificación obtenida, resultando ser la UTE formada por las empresas IPROCURATIO CONSULTORES S.L. – IDI EIKON, S.L.

SEGUNDO.- Habiéndose presentado la documentación en tiempo y forma por la UTE Iprocuratio Consultores de Dirección S.L. – Idi Eikon S. Adjudicar el expediente 172/2015 “Desarrollo de funcionalidades en los sistemas de información corporativos que incorporen un gestor de programas y sistemas de ayuda a la decisión en el marco de los planes estratégicos sobre la cronicidad, para los proyectos de investigación del proceso de la EPOC”, a la mercantil UTE Iprocuratio Consultores de Dirección, S.L. –IDI EIKON, S.L., con NIF núm. U98831563, por el importe y anualidades que se relacionan a continuación: [...].>>

La resolución fue remitida a los interesados el 15 de julio de 2016.

Decimotercero. El 2 de agosto tuvo entrada en el Registro General de la Conselleria de Sanitat de la Generalitat Valenciana escrito formulado en nombre de la U.T.E. CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. – SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A. en el que se anunciaba la interposición de recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de 30 de junio de 2016 antes reseñada.



Decimocuarto. El mismo día 2 de agosto de 2016, tuvo entrada en el Registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el escrito de interposición del recurso especial anunciado por parte de U.T.E. CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. – SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.

Decimoquinto. El expediente y el informe del órgano de contratación, fueron recibidos en este Tribunal los días 23 y 24 de agosto de 2016, respectivamente.

Decimosexto. El 25 de agosto de 2016, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de licitadores, señalando un plazo de cinco días para presentar las alegaciones que estimaran oportunas, habiendo evacuado el traslado conferido la UTE IPROCURATIO-IDIEKON mediante escrito presentado el 1 de septiembre de 2016.

Decimoséptimo. El 25 de agosto, la Secretaría del Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión producida como consecuencia de la interposición del recurso, defiriendo su levantamiento a la resolución del mismo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, citado como TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto el 22 de marzo de 2013 entre la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013, prorrogado mediante acuerdo de 25 de febrero de 2016 (BOE 21 de marzo de 2016).

Segundo. En tanto que participe en el procedimiento de licitación, en el cual su oferta resultó clasificada en primer lugar, y teniendo en cuenta que una eventual estimación del recurso le permitiría obtener la adjudicación del contrato, este Tribunal considera que la U.T.E. SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.- CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. está legitimada para interponer el presente recurso con arreglo al artículo 42 del TRLCSP.



Tercero. Tratándose de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16.1.b) TRLCSP, el acuerdo de adjudicación es susceptible de recurso especial en materia de contratación a tenor de lo dispuesto en el artículo 40, apartados 1 a) y 2 c) del TRLCSP.

A este respecto, debe ponerse de manifiesto que, en puridad, el recurso que ahora nos ocupa, aun formalmente dirigido frente a la adjudicación del contrato, impugna la decisión de tener por retirada su oferta por no cumplir debidamente el requerimiento de aportación de la documentación formulado al amparo del artículo 151.2 del TRLCSP. Siendo ello así, hemos de recordar que la notificación del acto de adjudicación es el momento idóneo para impugnar las decisiones de exclusión –y, por lo tanto, también aquéllas en las que se descarta la oferta inicialmente elegida por no cumplimentar el trámite del artículo 151.2 TRLCSP- que no hayan sido objeto de una notificación previa (cfr.: artículos 151.4 TRLCSP y 19.3 RPERMC; Resoluciones de este Tribunal 446/2016 y 276/2013, entre otras).

Cuarto. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 44.2 del TRLCSP, constando igualmente la presentación del anuncio al que se refiere el artículo 44.1 del TRLCSP.

Quinto. Impugna la U.T.E. SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.- CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. el acuerdo de adjudicación recaído en el procedimiento de licitación antes referido en la medida en que en él se tuvo por retirada la oferta por ella presentada al entender el órgano de contratación que no se había atendido debidamente el requerimiento de aportación de la documentación necesaria para formalizar el contrato. Por mejor precisar, el reparo se refiere a la justificación de la clasificación de las empresas integrantes de la U.T.E. recurrente, toda vez que sólo se presentó certificado relativo a la compañía “SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.” (antecedente de hecho décimo).

Frente a ello, la recurrente aduce que ningún apartado del Pliego exigía expresamente que ambos componentes de la U.T.E. se encontraran clasificados y que, en todo caso, los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima impiden que la Administración se aparte de la interpretación dada al Pliego al contestar la pregunta por ella planteada en el curso del procedimiento de licitación (cfr.: antecedentes de hecho quinto y sexto). Subsidiariamente,



reclama la nulidad de todo el procedimiento de contratación al entender que los Pliegos adolecen de falta de claridad.

Sexto. Planteado en los términos expuestos el debate, se colige que éste tiene un cariz estrictamente jurídico, desde el momento en que la recurrente no discute que sólo presentó justificante de la clasificación de una de las dos compañías que forman la U.T.E. Tampoco se discute acerca de los términos en que fue planteada la consulta por parte de la hoy recurrente y el modo en que fue contestada.

Esto sentado, sin embargo, debemos llamar la atención acerca de un extremo que no ha sido esgrimido por el órgano de contratación en su informe y que sólo de forma indirecta fue consignado en el acuerdo impugnado, a saber: el hecho de que la mercantil SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A. está clasificada en el Grupo V, Subgrupo 5, Categoría D, en tanto en cuanto la exigida en el Pliego es la del Grupo V, Subgrupo 2, Categoría C (cfr.: antecedentes de hecho cuarto y décimo). Con todo, y visto que la causa por la que se entendió retirada la oferta no guarda relación con este extremo, este Tribunal, por respeto al alcance estrictamente revisor de su actuación y al principio de congruencia (artículo 47.2 TRLCSP), no entrará a considerar la incidencia que este extremo podría tener en orden a tener por acreditada la solvencia de la U.T.E. recurrente.

La contienda, pues, tiene un alcance muy limitado, y se circunscribe a determinar si era o no preciso que todas las empresas integrantes de la UTE debían acreditar la correspondiente clasificación así como al alcance y trascendencia de la contestación dada por el órgano de contratación a la pregunta planteada por la recurrente respecto de la interpretación del Pliego.

Séptimo. Sostiene la recurrente que los Pliegos no imponen de manera expresa que todas y cada una de las empresas que concurran a la licitación con el compromiso de constituir un UTE cuenten con su respectiva clasificación. El Tribunal, empero, no comparte esa aseveración, pues, aunque acaso hubiera sido deseable indicarlo con más claridad, lo cierto es que el apartado 5.3 del Pliego de cláusulas (cfr.: antecedente de hecho tercero) es inequívoco al señalar que:

<<Cuando dos o más empresas presenten oferta conjunta, formando agrupación, cada una acreditará su personalidad, capacidad y solvencia, nombrarán un representante o apoderado único de la unión con poderes bastantes, debiendo indicar los empresarios que deseen concurrir



integrados en una unión temporal los nombres y circunstancias de los que la constituyan y la participación de cada uno, así como que asumen el compromiso de constituirse formalmente en unión temporal en caso de resultar adjudicatarios del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 59 TRLCSP.>>

Y puesto que el requisito de la solvencia en los casos en los que es preceptiva la clasificación es sustituida por ésta última (62 TRLCSP), como por otro lado indicaba expresamente el apartado 8 del anexo al pliego (cfr.: antecedente de hecho octavo), es dado inferir que, efectivamente, los operadores que formularan una candidatura conjunta habían de estar clasificados.

Con todo, no creemos que sea necesario recurrir al silogismo expuesto para resolver el debate. Basta con tener en cuenta que, aun cuando fuera cierto el silencio de los pliegos sobre el particular, el resultado no sería que pudiera prescindirse de las normas sobre clasificación establecidas en el TRLCSP y en las demás disposiciones legales aplicables, que es lo que parece propugnar la recurrente. La cuestión de la acumulación de las características a efectos de acreditar el requisito de clasificación en las uniones temporales de empresas aparece contemplada en el artículo 67.5 TRLCSP, a cuyo tenor:

“A los efectos de valorar y apreciar la concurrencia del requisito de clasificación, respecto de los empresarios que concurran agrupados en el caso del artículo 59, se atenderá, en la forma que reglamentariamente se determine, a las características acumuladas de cada uno de ellos, expresadas en sus respectivas clasificaciones. En todo caso, será necesario para proceder a esta acumulación que todas las empresas hayan obtenido previamente la clasificación como empresa de obras o de servicios, en relación con el contrato al que opten, sin perjuicio de lo establecido para los empresarios no españoles de Estados miembros de la Unión Europea en el apartado 4 del artículo 59.”

Extremo que reitera el artículo 52.1 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001, de 12 de octubre; en adelante, RGLCAP) al señalar:

“A los efectos establecidos en los artículos 24.2 y 31.2 de la Ley, será requisito básico para la acumulación de las características de cada uno de los integrantes en las uniones temporales de empresas, y en concreto para su clasificación por el órgano de contratación, por medio de la mesa de contratación, que todas las empresas que concurran a la licitación del contrato hayan obtenido



previamente clasificación como empresas de obras o como empresas de servicios en función del tipo de contrato para el que sea exigible la clasificación, salvo cuando se trate de empresas no españolas de Estados miembros de la Comunidad Europea, en cuyo caso, para la valoración de su solvencia concreta respecto de la unión temporal, se estará a lo dispuesto en los artículos 15.2, 16, 17 y 19 de la Ley.”

Ambas disposiciones tienen, sin duda, carácter imperativo, en el sentido de que vinculan a cuantos intervienen en el procedimiento de licitación con independencia de su plasmación en los pliegos. Como dijimos en nuestra Resolución 39/2013,

“Lo que no cabe sostener, empero, es que el Pliego haya de recoger de manera inexcusable una prevención legal “ius cogens”; podría haberlo hecho, sí, pero el no hacerlo no conculca ningún precepto de nuestro Ordenamiento.”

Podría acaso discutirse si una estipulación del pliego que contraviniera los preceptos transcritos supondría un vicio de nulidad o de simple anulabilidad, pero de lo cabalmente no es posible dudar es de que, en ausencia de una cláusula que expresamente excluya tales reglas (cuya ilegalidad, por lo demás, sería poco menos que evidente), las mismas rigen aunque los pliegos nada hayan advertido sobre el particular. Huelga decir que el eventual desconocimiento por parte de los interesados sobre aquéllas en nada obstaría a su aplicación, de conformidad con el principio *“ignorantia iuris non excusat”* (artículo 6.1 CC), pues, a fin de cuentas, *“la eficacia y vigencia de las disposiciones de carácter general no depende de que los interesados tengan o no personal conocimiento de ellas, ni de que las mismas les sean notificadas, sino de su publicación en el Boletín Oficial del Estado”* (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 30 de mayo de 1990 –Roj STS 12054/1990-).

De esta suerte, se constata el error de planteamiento en el que incurre la recurrente, al centrarse en el supuesto silencio (que ya se ha visto no ser cierto) que el Pliego guarda sobre la necesidad de clasificación de todas las empresas integradas en la UTE, cuando la cuestión puede –y debe– abordarse desde la perspectiva de los artículos 67.5 TRLCSP y 52.1 RGLCAP. Éstos son concluyentes al exigir que todas y cada una de las empresas que presentan una oferta de manera conjunta estén clasificadas como empresas de servicios o de obras como presupuesto necesario para proceder a la acumulación de las características de ellas. Esta regla –harto conocida en



nuestro Derecho, en el que se introdujo por primera vez de manera expresa con la Orden de 28 de junio de 1991 por la que se modifica la de 28 de marzo de 1968 sobre clasificación de Empresas contratistas de obras (BOE 24 de julio de 1991)- sólo cede, en cumplimiento de las previsiones del Ordenamiento Comunitario (artículos 52.5 de la Directiva 2004/18/CE y 64.7 Directiva 2014/24/UE), respecto de empresas no españolas de Estados miembros de la Unión Europea, que están dispensados de esa clasificación y han de acreditar estar en posesión de la correspondiente solvencia económica y técnica (59.4 TRLCSP).

Puesto que en el caso que nos ocupa, las dos compañías que constituyen la UTE son españolas, es claro que ambas debían estar individualmente clasificadas como empresas de servicios para que fuera posible acumular las características de ellas.

Decae, en consecuencia, el primero de los motivos del recurso.

Octavo. Alega la recurrente, en segundo lugar, que los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima impiden que pueda apartársele de la licitación a la vista de los términos en que fue contestada su consulta formulada al órgano de contratación (cfr.: antecedentes de hecho quinto y sexto). Tampoco hemos de acoger este argumento.

Ante todo, este Tribunal no cree que la respuesta del órgano de contratación tenga la entidad suficiente para haber generado, de un modo protegible por el Derecho, en la recurrente la creencia de que no era necesario que las dos empresas de la UTE estuvieran individualmente clasificadas como empresas de servicios. Los indicados principios protegen al particular *“ante la alteración sensible de una situación en cuya durabilidad podía legítimamente confiarse, sin dar tiempo ni medios al afectado para reequilibrar su posición o adaptarse a la nueva situación”* (Dictámenes del Consejo de Estado de 26 de junio de 2003 –expediente 332/2003-, 14 de octubre de 2004 –expediente 2408/2004- y 17 de marzo de 2011 –expediente 224/2011-), imponiendo *“a la Administración la obligación de no tomar medidas contrarias a las expectativas inducidas por la razonable estabilidad en sus decisiones, en cuya función los particulares hayan adoptado una determinada conducta”* (cfr.: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala III, de 8 de octubre de 2008 –Roj STS 5188/2008-). Ahora bien, para ello no bastan las meras convicciones psicológicas del particular, sino que exige que las expectativas resulten de hechos concluyentes de la propia



Administración (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 3 de marzo de 2011 –Roj STS 1077/2011- y 22 de febrero de 2013 –Roj STS 787/2013-).

En el caso que nos concierne, la Administración, ante la pregunta de si bastaba con que una sola empresa cubriera la clasificación para considerar acreditado este requisito, se limitó a responder de manera afirmativa; en ningún momento se planteó por la hoy recurrente ni se pronunció el órgano de contratación acerca de si era o no necesario que las dos empresas estuvieran clasificadas. Acaso la respuesta podría haber incluido este extremo –ciertamente relevante-, pero no es menos cierto que el órgano de contratación podía legítimamente suponer que la U.T.E. era conocedora de esta norma imperativa.

Con todo, ni siquiera es necesario resolver este extremo para rechazar las tesis de la recurrente. Y ello porque, en efecto, aun en la hipótesis de que se estimara que la expresada contestación pudo generar una expectativa en la U.T.E., lo cierto es que, ni en esa tesitura, el efecto podría ser el pretendido de dispensar a la recurrente del cumplimiento de la exigencia de los artículos 67.5 TRLCSP y 52.1 RGLCAP.

En efecto, los expresados principios de buena fe y de confianza legítima no permiten a la Administración soslayar el cumplimiento de normas de derecho imperativo como las que se contienen en los preceptos referidos. Así lo mantiene el Tribunal Supremo, que en sentencia de su Sala III de 27 de abril de 2007 (Roj STS 3127/2007), señaló:

“También lo es que ese quebrantamiento impondrá el deber de satisfacer las expectativas que han resultado defraudadas, o bien de compensar económicamente el perjuicio de todo tipo sufrido con motivo de la actividad desarrollada por el administrado en la creencia de que su pretensión habría de ser satisfecha; pero no sería correcto deducir de esta doctrina que pueda exigirse a la Administración la efectiva satisfacción de lo demandado cuando ésta haya de ajustarse a una conducta normativamente reglada y se aprecie la ausencia de uno de los requisitos que permitan el otorgamiento de lo solicitado. Es decir: la plena satisfacción de la pretensión desatendida no puede obtenerse en aquellos supuestos en los que está excluido el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración y sometida su decisión al cumplimiento de determinados requisitos legales, cuya carencia ha de impedir acceder a lo solicitado.



En estos supuestos el quebrantamiento del principio de confianza legítima tan solo podrá llevar consigo la posibilidad de ejercitar una acción de responsabilidad patrimonial por los perjuicios ocasionados al administrado como consecuencia del mismo, procedimiento que ha de seguirse de acuerdo con lo establecido en los artículos 5º y concordantes del R.D. 429/93 , que se remite a lo previsto en el artículo 70 de la Ley 30/92 ."

Doctrina reiterada en las Sentencias del Alto Tribunal de 24 de septiembre de 2009 (Roj STS 5746/2009) y 9 de julio de 2012 (Roj STS 4714/2012), entre otras.

A la vista de ello es claro que, cualquiera que hubiera sido la contestación a la consulta, aunque la misma fuera apta para generar la confianza legítima en la recurrente, en ningún caso serviría para que el órgano de contratación prescindiera de la aplicación de normas de derecho necesario dispensando a la interesada de su cumplimiento y otorgándole, de hecho, un trato de favor.

Decae, por tanto, el segundo de los motivos del recurso.

Noveno. Mucho más breve ha de ser nuestra contestación a la pretensión esgrimida por la recurrente con carácter subsidiario, en la que se reclama la nulidad de todo el procedimiento de contratación, sobre la base de una supuesta falta de claridad de los pliegos rectores de aquél.

Sostiene la recurrente que dichos Pliegos son poco claros *“pues no permiten conocer con certeza cuáles son los concretos requisitos de capacidad exigidos para contratar con la Administración”*.

Dejando a un lado la confusión que tal afirmación evidencia a propósito de los conceptos de capacidad y de solvencia de los contratistas, nos basta con recordar aquí que la alegada oscuridad trae causa de no haberse consignado de modo expreso en los documentos rectores de la licitación una cláusula que reproduzca el tenor de los artículos 67.5 TRLCSP y 52.1 RGLCAP, normas ambas de carácter imperativo y que deben conocer todos cuantos concurren a un procedimiento de licitación. Y ello sin dejar de señalar que el sentido de ambos preceptos se recogía, como se ha indicado, en la cláusula 5.3 del Pliego de Cláusulas interpretada conjuntamente con el apartado 8 del Anexo al mismo.

No se aprecia, en suma, causa de nulidad alguna en el expediente, imponiéndose así la desestimación del recurso y, por lo tanto, la confirmación del acto impugnado.



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 interpuesto por D. D. D. T., en representación de la UTE SOLUCIONES TECNOLÓGICAS PARA LA SALUD Y EL BIENESTAR, S.A.- CONNECTED HEALTH SERVICES, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del contrato de servicios licitado con nº de expediente 172/2015 por la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación producida por la interposición del recurso.

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 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.