



**Recurso nº 907/2019 Ciudad de Ceuta 6/2019**

**Resolución nº 1114/2019**

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

En Madrid, a 07 de octubre de 2019.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. I.R.P., en representación de CÓDICE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN SL (en lo sucesivo CÓDICE o “la recurrente”) contra la resolución de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 8 de julio de 2019 que acuerda excluir al recurrente de la contratación de los “*Servicios bibliotecarios para la nueva biblioteca municipal de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 20/2019, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado por mayoría la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** En fecha 20 de abril de 2019 se publicó en el DOUE anuncio de licitación de contrato de servicios para Servicios bibliotecarios para la nueva biblioteca municipal sita en avenida de África (antigua sede de la UNED) de la Ciudad Autónoma de Ceuta Número de referencia: 20/19. El contrato lo es de servicios (con una duración de 36 meses) teniendo un valor total estimado, IVA excluido de 407 547.17 €, por lo que se halla sometido a regulación armonizada.

La contratación se lleva a cabo a través de procedimiento abierto con plazo para la presentación de proposiciones hasta el 21 de mayo de 2019 a las 23.59 horas.

En anuncio de contratación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en 24 de abril de 2019 siendo los criterios de adjudicación:

- Evaluables mediante la aplicación de fórmulas: precio con una ponderación de 49 puntos.



- Evaluables mediante la ponderación de juicios de valor: formación de personal adscrito al contrato (25 puntos) y cualificación y experiencia de la empresa y del personal adscrito (26 puntos).

**Segundo.** Con carácter previo se había aprobado el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que no fueron impugnados.

En el primero se recoge (Cláusula 23) lo relativo a la presentación de proposiciones: *“Las proposiciones se presentarán en la forma, plazo y lugar indicados en el anuncio de licitación, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 80 del RGLCAP, sin que se admitan aquellas proposiciones que no se presenten en la forma, plazos y lugar indicado.*

*Cada licitador no podrá presentar más de una proposición. Tampoco podrá suscribir ninguna proposición en unión temporal con otros empresarios si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las proposiciones por él suscritas.*

*La presentación de proposiciones supone la aceptación incondicional por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones previstas en los pliegos que rigen el contrato, sin salvedad o reserva alguna.*

*En lo que concierne a las variantes, se estará a lo dispuesto en el apartado 21 del Anexo I al presente pliego.”*

**Tercero.** Desarrollado el procedimiento por sus trámites, en acta de la Mesa de Contratación de fecha 22 de mayo de 2019 se constata que la entidad CÓDICE, ahora recurrente, presentó dos propuestas en la plataforma. Asimismo se hace constar que “dicha empresa comunicó el último día del plazo de la licitación que en su primera propuesta constaba un error al inscribir a un trabajador para su valoración que no era el designado para este contrato y que era su deseo modificar su propuesta”.

En 8 de julio de 2019 se dicta Decreto por el órgano de contratación que acuerda la exclusión de CÓDICE, notificándosele en día 11 de julio de 2019 a través de la Plataforma.



**Cuarto.** En 18 de julio de 2019 CÓDICE interpone recurso contra el acuerdo de exclusión, con fundamento en que no pudo retirar la oferta (mal funcionamiento de la Plataforma) así como que su actuación al presentar dos ofertas se basó en que recibió una información por parte del órgano de contratación relativa a que presentase su segunda oferta y que ya se solucionaría el problema. Solicita, con ello, que se anule la exclusión y proceda a la valoración de su oferta.

**Quinto.** Interpuesto el recurso, el órgano de contratación ha remitido, junto con el expediente, informe en el que solicita la desestimación del recurso contra la exclusión considerando que “la aceptación de la oferta presentada en último lugar sería contraria al principio de igualdad de trato y de libre competencia, pues del contenido del recurso se infiere que habría una modificación en el personal que daría un valor distinto en las puntuaciones de los criterios de adjudicación, produciéndose una ventaja en el procedimiento de licitación”. La exclusión encuentra su fundamento positivo en el artículo 139 de la LCSP.

**Sexto.** Otorgado traslado para la formalización de alegaciones en fecha 8 de agosto de 2019, las mismas han sido formalizadas en 16 de agosto de 2019 por la adjudicataria competidora, SERRAL ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS SL (SERRAL o la adjudicataria) invocando que la estimación del recurso implicaría la vulneración de lo establecido en el artículo 139 de la LCSP, los pliegos, así como el artículo 80 del Reglamento General de la Ley de Contratos y la doctrina del Tribunal.

Solicita, por tanto, la desestimación del recurso.

**Séptimo.** En 13 de agosto de 2019 se ha adoptado acuerdo de medida cautelar por el cual se suspende la tramitación.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP, en lo sucesivo). Igualmente, la competencia deriva de lo dispuesto en el Convenio suscrito 8 de abril de 2013, entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Ciudad Autónoma de Ceuta (BOE 17 de abril de 2013).



**Segundo.** Es objeto del presente recurso la resolución de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de Melilla de 8 de julio de 2019 que acuerda excluir al recurrente de la contratación de los servicios bibliotecarios para la nueva biblioteca municipal de la Ciudad Autónoma de Ceuta expediente 20/2019.

**Tercero.** En cuanto a la temporaneidad del recurso, el artículo 50 de la LCSP dispone: *“El procedimiento se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: (...) c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”*. Así las cosas, notificado el acuerdo al recurrente en fecha 11 de julio de 2019, e interpuesto el 18 de julio de 2019, el mismo resulta temporáneo.

**Cuarto.** En cuanto a la impugnabilidad del acuerdo de exclusión la misma se reconoce expresamente por el artículo 44.2 LCSP, así que no procede mayor análisis.

**Quinto.** En cuanto a la legitimación del recurrente, siendo el mismo el excluido, resulta indiscutible.

**Sexto.** Así las cosas, la cuestión que se plantea en las presentes actuaciones es la juridicidad del acuerdo de exclusión del recurrente por haber formulado dos ofertas en la licitación.

Como el órgano de contratación invoca resulta de aplicación el artículo 139 de la LCSP, que dispone:

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



*2. Las proposiciones serán secretas y se arbitrarán los medios que garanticen tal carácter hasta el momento de apertura de las proposiciones, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 143, 175 y 179 en cuanto a la información que debe facilitarse a los participantes en una subasta electrónica, en un diálogo competitivo, o en un procedimiento de asociación para la innovación.*

*3. Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variantes y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.*

*4. En la proposición deberá indicarse, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido.”*

Vistos los términos de los Pliegos, anteriormente extractados, no podemos sino remitirnos a resolución de 27 de junio de 2019 (resolución 705, nº recurso 526/2019), con cita de resolución anterior del Tribunal:

*“Conforme al artículo 139.3 de la Ley de Contratos del Sector Público, al que se remite la Cláusula 7 del PCAP: “Cada licitador no podrá presentar más de una proposición, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 142 sobre admisibilidad de variante y en el artículo 143 sobre presentación de nuevos precios o valores en el seno de una subasta electrónica. Tampoco podrá suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en más de una unión temporal. La infracción de estas normas dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas” En un supuesto semejante al que nos ocupa, este Tribunal en la resolución nº 1131/2018, de 7 de diciembre señaló:*

*“El órgano de contratación, mediante acuerdo de 16 de octubre de 2018, declara la exclusión de la recurrente del presente procedimiento de contratación por “Haber presentado dos ofertas lo que contraviene el punto 10.1.1. del Pliego de Condiciones Generales: “10.1.1 Cada licitador no podrá presentar más de una proposición a cada uno de los lotes, ni suscribir ninguna propuesta en unión temporal con otros si lo ha hecho individualmente o figurar en*



*más de una unión temporal. La infracción de esta norma dará lugar a la no admisión de todas las propuestas por él suscritas.” No establece el pliego ninguna excepción a esta exigencia y la cláusula anterior resulta suficientemente clara y taxativa en cuanto a la necesidad de su cumplimiento. Así pues, ya que la exigencia de la presentación de las ofertas en tiempo y forma constituye una exigencia de los pliegos rectores del contrato, debemos tener en cuenta como punto de partida para analizar esta cuestión, la especial consideración que merecen los pliegos de cláusulas de un contrato público, como ley rectora de ese contrato. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de esa cualidad de “lex contractus” de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de Marzo de 2001 (Sección Séptima) y otras resoluciones de este Tribunal (178/2013, 17/2013 y 45/2013), afirman lo siguiente: “esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía”.*

*Este criterio se mantiene en la Resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace inviable 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”.*

*Por otro lado, tiene declarado este Tribunal que el Pliego de Cláusulas Administrativas constituye la ley de contrato a la que deben sujetarse los licitadores, así como el propio órgano*



*de contratación. Al efecto, hemos de partir del valor vinculante del Pliego aprobado por el órgano de contratación. El Pliego constituye auténtica lex contractus, con eficacia jurídica no sólo para el órgano de contratación sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación. Como se señala en la Resolución 410/2014, de 23 de mayo, siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, hemos de recordar que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es la Ley que rige la contratación entre las partes y al Pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el principio de concurrencia ni el de igualdad (resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012). En efecto, abundando en dicha afirmación hemos de traer a colación la resolución 253/2011, a cuyo tenor: "a los efectos de lo concluido en el punto anterior de esta resolución, es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen 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 los 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 que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4 , Sala de lo ContenciosoAdministrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren 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 cláusula del contrato". No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato.*

*En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas. En este sentido, la presentación de proposiciones por parte de los licitadores supone por su*



*parte, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna. Completando lo anterior, desde el punto de vista del licitador, las proposiciones de los licitadores vinculan a éstos en sus propios términos, de manera que cuando la oferta técnica presentada difiere de las especificaciones técnicas establecidas en el PPT su rechazo puede incardinarse en el artículo 84 del RGLCAP, donde se establece lo siguiente: “Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”. Por lo tanto toda proposición u oferta que no cumple las prescripciones exigidas por el pliego, “por error o inconsistencia”, debe ser rechazada, no procediendo su valoración (...).”*

Entendemos que el razonamiento de la anterior resolución es extrapolable al caso que nos ocupa. Así pues, el recurso debe ser desestimado.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por D. I.R.P., en representación de CÓDICE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN SL (en lo sucesivo CÓDICE o “la recurrente”) contra la resolución de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública de la Ciudad Autónoma de Ceuta, de 8 de julio de 2019 que acuerda excluir al recurrente de la contratación de los “*Servicios bibliotecarios para la nueva biblioteca municipal de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, expediente 20/2019.

**Segundo.** Mantener la suspensión del procedimiento de licitación hasta la resolución del recurso 983/2019 sobre el mismo procedimiento.



**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 58.2 de la Ley 9/2017.

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 Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.