



Recurso nº 410/2020

Resolución nº 711/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 19 de junio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.L.L., en nombre de GOMEZ DE CASTRO S.A., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior para contratar el “servicio de transporte de personal al Centro Penitenciario de Monterroso (Lugo) dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias”, expediente 020120190273, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 7 de febrero de 2020 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público la licitación del contrato de Servicio de transporte de personal al Centro Penitenciario de Monterroso (Lugo) dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias”, con expediente 020120190273, convocado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, con un valor estimado de 432.000 euros (IVA excluido). Previamente, el día 6 de febrero de 2020 se envió para su publicación el anuncio de la licitación al Diario Oficial de la Unión Europea.

Segundo. Dispone el apartado 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT):

“2) **ALCANCE** Rutas a realizar:

1. *De la localidad de Lugo al Centro Penitenciario de Lugo-Monterroso, y viceversa.*

Viajes a realizar: diariamente, SEIS (TRES de ida + TRES de vuelta).

Número aproximado de kilómetros /día: 240 (40 kms. por recorrido).



Número de autocares necesarios para la prestación del servicio: UNO.

Número mínimo de plazas/autocar: 40

2. *De la localidad de Monterroso al Centro Penitenciario de Lugo-Monterroso, y viceversa.*

Viajes a realizar: diariamente, SEIS (TRES de ida + TRES de vuelta).

Número aproximado de kilómetros /día: 36 (6 kms. por recorrido).

Número de autocares necesarios para la prestación del servicio: UNO.

Número mínimo de plazas/autocar: 12”

El apartado 7.4 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) señala:

“Los licitadores se comprometerán a adscribir a la ejecución del contrato DOS VEHÍCULOS, UNO de 39 a 55 plazas y OTRO microbús de 25 plazas, así como DOS vehículos con las mismas plazas que sustituyan a los principales en caso de necesidad. Los vehículos deben cumplir los requisitos técnicos exigidos en el PPT”.

El apartado 1 del Anexo I del Cuadro de Características del PCAP añade:

“1.- PORCENTAJE DE BAJA OFERTADA SOBRE EL IMPORTE MÁXIMO DE LICITACIÓN.

Ponderación sobre puntuación total: 60 %

Acreditación: mediante su indicación en la proposición económica.

Procedimiento de puntuación: Se utilizará de forma exclusiva y alternativa, uno de los dos procedimientos que a continuación se indican:

A) Si el porcentaje de baja de la oferta más económica de entre todos los licitadores es superior a un 10% del presupuesto de licitación, los licitadores obtendrán la puntuación aplicando la siguiente fórmula:

$B_n \times 60$ (máximo 60 puntos) B_{max}

B_n = Porcentaje de baja de la oferta que se trate de puntuar.

B_{max} = Porcentaje de baja correspondiente a la oferta más económica de entre todos los licitadores.

B) Si el porcentaje de baja de la oferta más económica de entre todos los licitadores no es superior a un 10% del presupuesto de licitación, se puntuará con 6



puntos por cada unidad porcentual de baja sobre el importe de licitación, con un máximo de 60 puntos.”

Por su parte, el apartado 2 del Anexo I del Cuadro de Características del PCAP añade:

“Serán objeto de valoración en este apartado las características de CUATRO vehículos, que obligatoriamente deberá incluir el licitador en su oferta. Los vehículos de menor antigüedad de los relacionados serán con los que habitualmente se preste el servicio y los otros vehículos sustituirán a los principales en caso de que razones técnicas impidan prestarlo. Por tanto, deberán presentarse para su valoración CUATRO vehículos, DOS de ellos de 39 a 55 plazas y otros DOS microbuses de 25 plazas.

Se acreditará la antigüedad de los vehículos aportando la siguiente documentación justificativa: copia de la documentación oficial en la que se determine la fecha de primera matriculación de los vehículos incluidos en la oferta y el número de plazas.

La antigüedad de los vehículos ofertados con ellos que prestará el servicio se hará constar también por el licitador en la proposición económica (modelo ANEXO 2), indicando la fecha de primera matriculación de los vehículos y el número de plazas

Si se incluyeran en la oferta características de un número de autocares menor al solicitado, la oferta será rechazada; por otra parte, cualquier vehículo cuya antigüedad exceda de 72 meses cumplidos desde la primera matriculación no será tomado en consideración y, consecuentemente, reducirá el número total de vehículos ofertados.

Si se incluyeran en la oferta características de un número de autocares mayor al solicitado, se considerará que el licitador ha ofertado para la ejecución del servicio los vehículos más modernos de todos los incluidos en la oferta y serán éstos los tomados en consideración para la valoración, lo cual compromete al adjudicatario a prestar el servicio con los vehículos valorados.

Para la valoración y puntuación de este criterio se tomará como referencia el plazo existente, entre la fecha de primera matriculación de los vehículos y la finalización del plazo de presentación de ofertas. Todos los vehículos incluidos en la oferta deben estar matriculados y cumplir los requisitos técnicos exigidos en el PPT.

Si alguno de los vehículos ofertados no fuera propiedad del licitador, deberá demostrar que, para la ejecución del contrato, dispone efectivamente de esos vehículos mediante la declaración de voluntad del titular de los mismos. La falta de aportación de dicha



declaración del titular supondrá que dichos vehículos ajenos no serán tomados en consideración y, consecuentemente, se verá reducido el número total de vehículos ofertados.

Se asignará la puntuación de la siguiente forma:

- *Vehículo con antigüedad hasta 12 meses exigido PPT* *10*
puntos/vehículo.
- *Vehículo con antigüedad entre 12 y 24 meses exigido PPT* *7*
puntos/vehículo.
- *Vehículo con antigüedad entre 24 y 36 meses exigido PPT* *3*
puntos/vehículo.
- *Vehículo con antigüedad entre 36 y 72 meses exigido PPT 0 puntos/vehículo.*

3.- En caso de empate entre dos o más proposiciones, serán de aplicación los criterios sociales determinados en el 147.2 de la LCSP.”

Tercero. El apartado 26 del Cuadro de Características del PCAP prevé que las “consultas y aclaraciones se atenderán mediante correo electrónico en la siguiente dirección: *consultas.contratacion@dgio.mines*”

En uso de esa facultad, el día 19 de febrero se formuló la siguiente pregunta:

“Buenas tardes, en el pliego de prescripciones técnicas (se adjunta pdf) figura en el tramo de Monterroso al Centro de Penitenciario de Lugo-Monterroso un autocar de 12 Plazas y en la memoria justificativa y pliego de cláusulas administrativas consta un autocar de 25 plazas para el mismo tramo. Ante esta incidencia sirve aportar autocares de más de 12 plazas y menos de 25 plazas??”

La respuesta se envió el día 20 de febrero y presentaba el siguiente tenor literal:

“Buenos días,

Efectivamente pone microbuses de 25, porque la clasificación que hace de los autocares el “Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar” es el autobús/microbús de 10 a 25 plazas; pero lo que se necesita con mínimo son 12 plazas.

Un saludo.”



Cuarto. La licitación del presente procedimiento de contratación ha discurrido según los trámites establecidos en la LCSP. El día 3 de marzo de 2020 la Mesa de contratación propone la adjudicación del contrato a la mercantil AUTOCARES FRADE, S.L..

La ordenación de los licitadores con sus respectivas puntuaciones es la siguiente:

AUTOCARES FRADE, S.L.. 38 puntos, de los que 12 corresponden a la oferta económica y 26 a la modernidad de autobuses.

GOMEZ DE CASTRO, S.A., 18 puntos, de los que 12 corresponden a la oferta económica y 6 a la modernidad de autobuses.

Tercero. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (B.O.E. 14/03/2020), estableció en su Disposición Adicional Tercera la suspensión de los procedimientos así como el plazo para interponer recurso durante el lapso de tiempo que durase el citado estado de alarma.

Quinto. Al amparo de lo dispuesto en la Disposición Adicional Tercera del citado Real Decreto, el Órgano de Contratación alzó la suspensión de este procedimiento, dado su carácter esencial, por resolución de 1 de abril.

Sexto. Como consecuencia de lo anterior, se celebró Mesa de Contratación el día 7 de abril para examinar la documentación remitida por el propuesto adjudicatario, de acuerdo con el artículo 150 de la LCSP. Dicha Mesa consideró suficiente la documentación remitida.

Séptimo. Consecuentemente, el Órgano de Contratación dictó acuerdo de adjudicación el día 8 de abril de 2020.

Dicho acuerdo fue notificado a la recurrente el día 13 de abril.

Octavo. El día 22 de abril se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, que en su Disposición Adicional Décima apartado seis, establece que *“aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 serán susceptibles de recurso especial en los términos*



establecidos en la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que el procedimiento de recurso pueda considerarse suspendido al amparo de lo dispuesto en el apartado primero de la citada disposición adicional tercera. En ningún caso resultará de aplicación lo previsto en el apartado 1 de esta disposición adicional a aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, por lo que los plazos del recurso especial previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público continuarán computándose en los términos establecidos en dicha Ley.”

Noveno. El día 15 de mayo de 2020, de GOMEZ DE CASTRO S.A., interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación.

Décimo. El Órgano de Contratación ha remitido el informe sobre el recurso que se regula en el artículo 56.2 de la LCSP.

Undécimo. En fecha 25 de mayo de 2020 la Secretaria del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho. En fecha 3 de junio se presentan alegaciones por la entidad AUTOCARES FRADE, S.L., solicitando la desestimación del recurso.

Duodécimo. El Tribunal ha acordado el día 9 de junio el alzamiento de la suspensión automática del procedimiento prevista en el artículo 53 de la LCSP.

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 45.1 de la LCSP.

Segundo. La mercantil recurrente está legitimada para impugnar la adjudicación al haber participado en la presente licitación y haber quedado ordenada su oferta en segundo lugar, y promover su recurso la exclusión de la adjudicataria con base en el Anexo 1, apartado 2 del PCAP transcrito en el Antecedente de Hecho Segundo de esta resolución.



Igualmente, consta acreditado el poder de la persona que interpone el recurso por cuenta de GÓMEZ DE CASTRO, S.A. con la documentación que acompaña al recurso.

Tercero. El acto que es objeto de recurso es el acuerdo de adjudicación de 8 de abril de 2020 de la Subdirectora General de Servicios Penitenciarios, por delegación del Secretario de Estado de Seguridad, a AUTOCARES FRADE, S.L. del contrato de “servicio de transporte de personal al Centro Penitenciario de Monterroso (Lugo) dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias”, con expediente 020120190273, convocado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior, con un valor estimado de 432.000 euros (IVA excluido).

Cuarto. De conformidad con los artículos 44.1.a) y 2.c) de la LCSP, los acuerdos de adjudicación de un contrato de servicios de cuantía superior a 100.000 € son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Quinto. El recurso cumple todos los requisitos previstos en el artículo 50 de la LCSP.

En cuanto al plazo para recurrir, la disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, añadió un nuevo apartado 3 a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, con la siguiente redacción:

“3. Aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 serán susceptibles de recurso especial en los términos establecidos en la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, sin que el procedimiento de recurso pueda considerarse suspendido al amparo de lo dispuesto en el apartado primero de la citada disposición adicional tercera.

En ningún caso resultará de aplicación lo previsto en el apartado 1 de esta disposición adicional a aquellos procedimientos de contratación cuya continuación haya sido acordada por las entidades del sector público de conformidad con lo previsto en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, por lo que los plazos del recurso especial



previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público continuarán computándose en los términos establecidos en dicha Ley.”

La aplicación de estas disposiciones legales al presente recurso debe efectuarse partiendo de los siguientes datos:

- Alzamiento de la suspensión de la tramitación del procedimiento por el carácter esencial del servicio a contratar el día 2 de abril.
- Acuerdo de adjudicación el día 8 de abril.
- Comunicación de la adjudicación a la recurrente el día 13 de abril.
- La disposición final décima, apartado sexto, del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo, por la que se añade un nuevo apartado 3 a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, entró en vigor el día 23 de abril (esto es, el día siguiente a su publicación).

Sobre la base de lo anterior, se ha de considerar extemporáneo el recurso interpuesto. El día 2 de abril se levantó la suspensión del procedimiento, siendo notificada la resolución de adjudicación a la recurrente el día 13 de abril de 2020, fecha que debe considerarse *dies a quo* de inicio del plazo para la interposición del recurso.

El recurso se interpone el día 15 de mayo de 2020, por lo que su presentación se ha realizado con posterioridad a la finalización del plazo de 15 días hábiles establecido en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

También resultaría extemporáneo si se tomara como día de inicio del plazo la fecha de 23 de abril de 2020 (día posterior a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 15/2020). En este caso el plazo finalizaría el día 14 de mayo -descontado el día 1 de mayo al ser festivo-.

Sexto. En todo caso, como *obiter dicta*, podemos añadir que no asiste la razón a la recurrente en cuanto al fondo. En efecto, el recurso considera que existe una contradicción entre el PCAP y el PPT a la hora de establecer el número mínimo de plazas de los microbuses que se deben ofertar, con arreglo al primero deben ser 25, mientras que el segundo lo fija en 12.

La recurrente pretende que prevalezca el PCAP sobre el PPT, pero tal pretensión no se acomoda a la doctrina de este Tribunal. Así, en la Resolución 70/2016, de 29 de enero con cita de otras se indicó que: *“En este punto debe traerse a colación, que este Tribunal ha señalado en reiteradísimas ocasiones (valgan por todas las resoluciones*



111/2011, 303/2012 y 293/2014, entre otras muchas), que los contratos públicos son ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca la interpretación de los diversos documentos contractuales (entre los que figuran, indudablemente, los pliegos) deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la normativa en materia de contratación pública y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, “De la interpretación de los contratos”.

Al interpretar los Pliegos de forma conjunta y armónica se ha de tener en cuenta que el PPT es el documento idóneo para regular “la realización de la prestación”, según el artículo 124 de la LCSP. Mientras que el PCAP regulará “os criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo”.

En este caso, debe prevalecer el PPT por los siguientes motivos:

1. El número de plazas de los vehículos adscritos al contrato se subsume en el concepto de *realización de la prestación*.
2. El PCAP al regular el número de plazas de los microbuses se remite en todo caso al PPT.
3. El Órgano de Contratación ha actuado con arreglo a la respuesta que dio durante la licitación y que se transcribe en el Antecedente de Hecho Tercero de la resolución, por lo que no ha actuado de forma arbitraria y discriminatoria durante la valoración de ofertas.
4. Las oscuridades del Pliego no pueden ser interpretadas en perjuicio de un tercero –el adjudicatario-, de manera restrictiva de la concurrencia, y en contra de las indicaciones dadas por el Órgano de Contratación al responder su consulta.

Por ello, tampoco asiste la razón a la recurrente en cuanto al fondo, incluso si su recurso se hubiese presentado en tiempo y forma.

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 interpuesto por D. R.L.L., en nombre de GOMEZ DE CASTRO S.A., contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Ministerio del Interior para contratar el *“servicio de transporte de personal al Centro Penitenciario de Monterroso (Lugo) dependiente de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias”*, expediente 020120190273.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.