



**Recurso nº 049/2012**

**Resolución nº 081/2012**

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

En Madrid, a 30 de marzo de 2012.

**VISTO** el recurso interpuesto por D<sup>a</sup> S.C. y D. T.C. en nombre y representación de IPS INTERNATIONAL PRODUCTS SUPPLIES LIMITED contra resolución de 16 de febrero de 2012, notificada el día 17, de la mesa de contratación por la que se le excluía del procedimiento de licitación convocado para adjudicar el contrato de suministro de pienso para ratón para los animalarios del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y contra la resolución dictada por el órgano de contratación del mismo organismo el 17 de febrero de 2012, notificada el 21, por la que se declaraba desierta la licitación, el Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado con fecha 5 de enero de 2012, el órgano de contratación de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas convocó licitación por procedimiento abierto para contratar el suministro de pienso para ratón destinado a los animalarios del Instituto de Biología Molecular "Eladio Viñuela", Instituto de Investigaciones Biomédicas "Alberto Sols", Centro de Investigaciones Biológicas, Centro Nacional de Biotecnología y Centro Andaluz de Biología del Desarrollo por un valor estimado de 545.710,00 euros, en la que presentaron oferta la recurrente y HARLAN LABORATORIES MODELS S.L.

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General

de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El 16 de febrero de 2012 la mesa de contratación acordó excluir del procedimiento de adjudicación a las dos empresas licitadoras al no haber acreditado ninguna de ellas la solvencia exigida en los pliegos, así como proponer al órgano de contratación que se declarase desierta la licitación. Esta propuesta fue aceptada por el órgano de contratación mediante acuerdo de fecha 17 de febrero de 2012, notificada el 21, en el que se especificaba que ninguna de las dos empresas había aportado actas de recepción positiva por importe superior o igual al presupuesto de licitación, tal y como se exige en el pliego de cláusulas administrativas particulares.

**Tercero.** Contra dicha resolución la representación de IPS INTERNATIONAL PRODUCTS SUPPLIES LIMITED ha interpuesto recurso ante este Tribunal, con fecha de entrada en su registro 6 de marzo de 2012, por el que solicita la revocación de la resolución de 17 de febrero y que se declare la procedencia de admitir a licitación su oferta por cumplir los requisitos de solvencia exigidos anulando las actuaciones ulteriores llevadas a cabo.

Con fecha 9 de marzo de 2012 se remite a este Tribunal el correspondiente expediente acompañado del informe del órgano de contratación.

**Cuarto.** La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a la otra empresa licitadora el 12 de marzo de 2012 otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, de estimarlo oportuno, formulara las alegaciones que a su derecho convinieran sin que conste la presentación de las mismas dentro del plazo establecido.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** El presente recurso, calificado por la recurrente como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**Segundo.** Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, contra acto recurrible de conformidad con el artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en tiempo y forma adecuados.

**Tercero.** La cuestión de fondo planteada afecta a dos decisiones adoptadas en el procedimiento de adjudicación, la primera de ellas por la mesa de contratación y la segunda por el órgano de contratación. La primera se refiere a la exclusión de la recurrente por no haber acreditado que cumple los criterios de solvencia exigidos en el pliego y la segunda a la declaración de la licitación como desierta por no cumplir tales requisitos, ninguna de las dos empresas licitadoras.

**Cuarto.** Con referencia a la primera de las cuestiones, la recurrente en su escrito de interposición aduce, en primer lugar, vulneración del artículo 77.1 a) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público toda vez que no se ha tomado en consideración el hecho de que se ha acreditado la realización de tres suministros a distintas entidades que sumados superan la cifra indicada no pudiendo interpretarse que el pliego de cláusulas exija que los suministros a computar para establecer el importe de los mismos deban serlo a un solo cliente.

En segundo lugar, entiende la recurrente que el acuerdo de exclusión adolece de falta de motivación pues la simple mención de que no ha aportado actas de recepción positiva por importe superior o igual al presupuesto de licitación no es, a su juicio, suficientemente expresiva de la causa de exclusión.

Finalmente, y como consecuencia de todo ello, considera inadecuado declarar desierta la licitación.

Por su parte el órgano de contratación en su informe considera que la recurrente no ha acreditado su solvencia al no haber cumplido con el requisito exigido en el pliego de acreditar que al menos uno de los suministros era de importe igual o superior al presupuesto de licitación, lo cual, a su juicio, sólo puede interpretarse en el sentido de que debe estar hecho a un solo cliente.

Con respecto de la afirmación hecha por el recurrente sobre la falta de motivación, el órgano de contratación considera que la expresión “no haber aportado actas de recepción

positiva por importe superior o igual al presupuesto de licitación”, es suficientemente expresiva de la razón que fundamenta la exclusión.

**Quinto.** La primera cuestión de fondo planteada por la recurrente se refiere a la inadecuada apreciación de los suministros acreditados en el procedimiento. Tales suministros son dos efectuados durante tres anualidades para dos organismos diferentes y suman en conjunto 811.528,- euros, es decir un importe superior al de licitación. Sin embargo, considerados individualmente ambos son inferiores a él.

Para una correcta resolución de la cuestión planteada conviene reproducir el apartado 34 del Anexo II del pliego de cláusulas administrativas particulares. Dicho apartado exige para acreditar la solvencia técnica presentar una *“relación de los principales suministros efectuados durante los tres últimos años, indicándose su importe, fechas y destino público o privado. Los suministros 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 comprador privado, mediante un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario. Al menos uno de ellos será de importe igual ó superior al presupuesto de licitación”*.

La lectura de esta cláusula nos debe llevar a reconocer la razón que asiste al órgano de contratación cuando dice que la exigencia contenida en el párrafo final ha de interpretarse en el sentido de que es un solo contrato de suministro el que debe superar el límite cuantitativo establecido puesto que el texto de la misma habla claramente de “suministros” en forma equivalente a “contratos de suministro”. Un solo contrato que, evidentemente, puede referirse a tantas anualidades como el contrato licitado por lo que el error de la recurrente no está en sumar los importes correspondientes a varias anualidades sino en el hecho de haber sumado los importes correspondientes a dos contratos celebrados con distintos clientes cada uno de ellos.

En fin, a mayor abundamiento, toda vez que la cuestión suscitada se ciñe a una interpretación de las cláusulas del pliego, es necesario destacar que, sobre la interpretación de los contratos en general y sobre la de los contratos públicos en particular ha tenido ocasión de pronunciarse la jurisprudencia en múltiples ocasiones y en las resoluciones de este Tribunal hemos recogido reiteradamente sus pronunciamientos. No

podemos olvidar que los contratos públicos son, ante todo, contratos y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil.

En este sentido es menester recordar, en primer lugar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo «*pacta sunt servanda*» con sus corolarios del imperio de la buena fe y del *non licet* contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas, recogiendo así el principio “*in claris non fit interpretatio*”. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982).

Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (*si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas*, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar de la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato.

En el supuesto que venimos examinando , las cláusulas del pliego son claras, por lo que debe estarse al sentido literal de las mismas, debiendo en consecuencia, desestimarse las pretensiones del ahora recurrente, que, contra toda lógica, ofrecen una interpretación no amparada por el sentido racional de los términos empleados.

Incluso, analizada la cláusula del pliego objeto de la presente resolución desde el punto de vista teleológico resulta claro que si los requisitos de solvencia a que se refiere la Ley de contratos del sector público tienen como finalidad acreditar la capacidad técnica del empresario para la ejecución del contrato licitado, la exigencia de haber efectuado al

menos un suministro de cuantía equivalente o superior, entra plenamente dentro de la lógica del propio sistema por cuanto daría un indicio suficiente de que esa capacidad ya ha sido efectivamente demostrada. Por el contrario, no cabría decir lo mismo si se admitiera la posibilidad de sumar diferentes suministros efectuados a distintos clientes pues de ellos no cabe deducir que el licitador esté en posesión de los niveles de solvencia técnica que se precisan para afrontar un suministro del importe licitado.

Así las cosas, es criterio de este Tribunal que la recurrente no cumplía los requisitos de solvencia exigidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en consecuencia es correcta su exclusión del proceso licitador.

**Sexto.** Una vez hecho el análisis de la razón impugnatoria que el recurrente expone en primer lugar, es decir la relativa a si se ha acreditado o no la realización de un suministro en la cuantía exigida, debemos referirnos a la cuestión formal relativa a la motivación del acto por el que se declara desierta la licitación.

En primer lugar, debe indicarse que el acto recurrido no es propiamente un acto de adjudicación, por lo que la forma en que deba llevarse a cabo la notificación no ha de regirse por lo dispuesto en el artículo 151.4 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, sino por las disposiciones de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de aplicación supletoria de conformidad con lo establecido en la Disposición Final tercera del texto refundido antes citado. De conformidad con ello deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley mencionada que exige que queden acreditados en el procedimiento los fundamentos de la resolución que se adopte.

La exigencia de este requisito formal no es una mera arbitrariedad del legislador sino que responde a un fin concreto, permitir que el destinatario conozca las razones que han llevado a la Administración a adoptar una determinada decisión y, en base a ellas, cuando le pueda resultar desfavorable, reaccionar por los medios jurídicos adecuados o aceptarla. Se trata, así pues, de un requisito finalista que se cumple, como reiteradamente ha tenido ocasión de poner de manifiesto nuestro Tribunal Supremo, con una indicación resumida de los motivos, sin necesidad de incluir en el acto administrativo una explicación pormenorizada de ellos.

El elemento básico para determinar si la fundamentación del acto notificado ha sido o no suficiente en base a ello será, como ocurre en el presente caso, analizar si el interesado ha podido interponer recurso contra el acto administrativo y éste responde y argumenta en contra de las razones que le sirvieron de fundamento. Esto es precisamente lo que ocurre en el presente recurso en el que, como hemos visto más arriba, el recurrente contradice y argumenta sin limitaciones contra los motivos que realmente sirvieron de base a la resolución impugnada.

Siendo así las cosas es evidente que la alegación formulada por la recurrente en este sentido no puede prosperar.

Como tampoco puede prosperar la alegación relativa a la decisión de la mesa de no permitir la convalidación del defecto observado, pues no existe ningún elemento en la resolución notificada que permita presumir que la exclusión tuvo como fundamento la exigencia de documentos acreditativos diferentes de los presentados. Por el contrario, es evidente, y así lo entiende la propia recurrente en su escrito de interposición, que el motivo que sirvió de base a su exclusión no fue otro que la insuficiencia cuantitativa de los suministros relacionados en su documentación. No siendo, por tanto, la causa de exclusión la supuesta por la recurrente, es obvio que no procedía dar plazo de subsanación de la misma.

**Séptimo.** Sentado lo anterior debemos considerar la improcedencia de la impugnación que la recurrente hace del acto declarando desierta la licitación, toda vez que al resultar ajustada a derecho su exclusión del procedimiento carece de legitimación para impugnar los actos posteriores a la misma. Debemos, en consecuencia, desestimar el presente recurso confirmando en todos sus extremos el acto de exclusión de la recurrente y declarar su inadmisibilidad en lo relativo a la declaración de desierto.

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar, por los argumentos expuestos en esta resolución, el recurso interpuesto por D<sup>a</sup> S.C. y D. T.C. en nombre y representación de IPS INTERNATIONAL PRODUCTS SUPPLIES LIMITED en cuanto se refiere a la pretensión de que se revoque

el acuerdo de exclusión de la recurrente del procedimiento de adjudicación e inadmitirlo en cuanto se dirige contra la resolución del órgano de contratación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de 17 de febrero de 2012 por la que se declaraba desierta la licitación convocada para adjudicar el contrato de suministro de pienso para ratón para los animalarios del Consejo.

**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 47.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

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, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.