



**Recurso nº 354/2014 C.A. Cantabria 011/2014**

**Resolución nº 470/2014**

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

En Madrid, a 18 de junio de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. <sup>a</sup> M.E.C.R, en representación de AVESCAL SERVICIOS VETERINARIOS, S.COOP. (en adelante, AVESCAL), contra la Resolución de la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de 8 de abril de 2014, por la que se adjudica a la empresa SERVICIOS VETERINARIOS DE CANTABRIA, S.A. el contrato relativo a la *“realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones en la Comunidad Autónoma de Cantabria”* (expediente núm. 5.4.20/13), el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Por Resolución de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria de 9 de octubre de 2013 se aprobaron el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) del contrato arriba indicado, publicándose el correspondiente anuncio de licitación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Cantabria (BOC) de 21 de octubre de 2013.

**Segundo.** Revisados los pliegos por la Dirección General de Ganadería se consideró oportuna su modificación, dejándose sin efecto el anuncio de licitación, lo que se publicó en el BOC el 28 de octubre de 2013.

Con fecha 12 de noviembre la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural dictó Resolución acordando la modificación de los pliegos del contrato de referencia, la autorización del gasto y la convocatoria de la licitación, por procedimiento abierto y

tramitación urgente, del contrato de continua referencia, con un valor estimado de 14.871.656,62 euros.

El nuevo anuncio de licitación se publicó en el BOC de 19 de noviembre de 2013.

**Tercero.** A dicha licitación concurren dos empresas, AVESCAL y SERVICIOS VETERINARIOS DE CANTABRIA, S.A. (en adelante, SERVETCANS)

**Cuarto.** Contra los pliegos rectores de la licitación de referencia interpusieron sendos recursos especiales en materia de contratación las empresas AVESCAL -hoy también recurrente- y EULEN, S.A., lo que dio lugar a las respectivas Resoluciones de este Tribunal de 19 de diciembre de 2013 (recurso núm. 865/2013), y de 10 de enero de 2014 (recurso núm. 914/2013).

La Resolución de 19 de diciembre de 2013 acordó la inadmisión del recurso interpuesto por AVESCAL, por falta de legitimación de la entidad recurrente, pronunciándose el Tribunal, no obstante, sobre el fondo de la cuestión, y declarando la conformidad a derecho de los pliegos impugnados.

La Resolución de 10 de enero de 2014 desestimó el recurso interpuesto por EULEN, S.A.

**Quinto.** Los criterios de valoración de las proposiciones en el procedimiento de licitación analizado se encuentran recogidos en el Cuadro de Características del PCAP, y son los siguientes:

1. Oferta económica (30 puntos).
2. Número de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de 20 veterinarios con esta certificación (40 puntos).
3. Plazo de realización de pruebas ordenadas (20 puntos).

La fórmula para la valoración del segundo de los criterios se encuentra establecida en el punto 2º del Apartado O del Cuadro de Características, que indica que *“por cada veterinario con la certificación de la validación de la prueba de tuberculina adscritos al contrato que supere el número mínimo de 20 establecido en el PPT, se otorgarán 2 puntos, hasta un máximo de 40”*.

Por otro lado, interesa destacar el Apartado N del Cuadro de Características, que señala lo siguiente:

*“N. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR*

*La proposición económica se incluirá en el Sobre B, identificado e independiente del resto de la documentación técnica.*

- *Oferta económica del licitante.*
- *Documentación necesaria para la ponderación por parte de la Administración de los criterios objetivos de valoración del concurso. En el caso de los veterinarios con la prueba de la tuberculina validada que se propongan por encima de los 20 previstos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, se deberán presentar los certificados de validación de los veterinarios propuestos”.*

**Sexto.** Con fecha 21 de enero de 2014 la Mesa de contratación se reunió para examinar la documentación contenida en el “sobre A”, advirtiendo la existencia de determinada deficiencia en la documentación aportada por AVESCAL, y otorgándole plazo para subsanación de la misma.

**Séptimo.** Subsanaada la deficiencia por la empresa requerida, con fecha 28 de enero de 2014 la Mesa de contratación acordó la admisión a la licitación de las dos entidades concurrentes y procedió a la apertura del “sobre B”, acordando, a continuación, dar traslado de la documentación incluida en el mismo al servicio técnico competente, para la emisión del correspondiente informe en relación con la valoración de las proposiciones.

El informe requerido fue evacuado por el Jefe de Servicio de Sanidad y Bienestar Animal, con el Visto Bueno del Director General de Ganadería, con fecha 6 de febrero de 2014.

En el mismo aparece indicada la valoración asignada a las dos proposiciones, especificando la puntuación propuesta para cada empresa por cada uno de los aspectos objeto de valoración contenidos en el Apartado O del Cuadro de Características Específicas del Contrato del PCAP.

El resultado de la valoración propuesta es el siguiente: **SERVETCAN, 83,37 puntos** (“precio”, 23,37 puntos; **“número de veterinarios”, 40 puntos**; “plazo de realización de

pruebas ordenadas”, 20 puntos) y **AVESCAL, 64 puntos** (“precio”, 30 puntos; “**número de veterinarios**”, 14 puntos; “plazo de realización de pruebas ordenadas”, 20 puntos).

En relación con la justificación de la puntuación atribuida a AVESCAL por el segundo de los criterios establecidos en el pliego –“número de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de 20 veterinarios con esta certificación”-, en el informe se recoge lo siguiente:

*“ [...] la sociedad AVESCAL [...] indica que dispondrá de 40 veterinarios que cumplan con los requisitos de formación exigidos en el punto 4.2.4. del PNE de tuberculosos bovina, pero en el sobre de la oferta solo incluye 7 certificados de validación de la prueba de tuberculina. A la vista de ello y atendiendo a lo previsto en la cláusula N del pliego de cláusulas administrativas particulares, se le valora solo por 7 veterinarios”.*

**Octavo.** En su reunión de fecha 14 de febrero de 2014 la Mesa de contratación acordó su conformidad con el informe técnico sobre valoración de las proposiciones, clasificando, de acuerdo con el mismo, las ofertas por orden decreciente de la siguiente manera: 1º, SERVETCANSА, 83,37 puntos; 2º AVESCAL, 64 puntos; y proponiendo al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor de la primera.

**Noveno.** Con fecha 8 de abril de 2014 la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural dictó Resolución de adjudicación del contrato para la “*realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones en la Comunidad Autónoma de Cantabria*” a favor de SERVETCANSА, notificándose dicho acuerdo a la empresa recurrente con fecha 11 de abril de 2014.

**Décimo.** Frente a dicha Resolución AVESCAL ha presentado recurso especial en materia de contratación en el registro de este Tribunal, solicitando la anulación del acuerdo impugnado, por los motivos que se exponen y desarrollan en el escrito del recurso.

**Undécimo.** Al amparo de lo previsto en el artículo 46.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), se solicitó del órgano de contratación la

remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe emitido por la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural con fecha 7 de mayo de 2014.

De conformidad con el artículo 46.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a la otra empresa participante en el procedimiento de licitación, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formulase las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo hecho uso de este derecho SERVETCANSA.

**Duodécimo.** El 16 de mayo de 2014, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión de la tramitación del procedimiento de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para resolver el recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3º del artículo 41 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencia de recursos contractuales con fecha 28 de noviembre de 2012, publicado mediante Resolución de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas de 5 de diciembre de 2012 (BOE de 13 de diciembre).

**Segundo.** La entidad recurrente ostenta legitimación activa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 de la citada Ley, a cuyo tenor: *“Podrá interponer recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso”*. En efecto, AVESCAL ostenta un claro interés legítimo para la interposición del recurso en la medida en que es una de las dos empresas que ha concurrido al procedimiento para la adjudicación del contrato objeto de licitación, no habiendo resultado adjudicataria.

**Tercero.** El contrato en relación con el cual se interpone el recurso es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada de conformidad con el artículo 16 del TRLCSP, siendo susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 del TRLCSP.

El objeto del recurso es el acuerdo de adjudicación del contrato adoptado por el órgano de contratación, cuya impugnabilidad está expresamente recogida en el artículo 40.2.c) del TRLCSP.

En consecuencia, el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

**Cuarto.** La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP, habiéndose anunciado previamente la interposición al órgano de contratación.

**Quinto.** Entrando en el examen del fondo del asunto, AVESCAL solicita la anulación del acuerdo impugnado con base en los siguientes motivos:

- i) Irregular utilización del procedimiento de urgencia para la tramitación del expediente de contratación (Fundamento Primero del recurso).
- ii) Disconformidad con la valoración de la oferta de AVESCAL, en el criterio de adjudicación relativo al “número de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de veinte veterinarios con esta certificación establecida en los pliegos”, por no haber tenido en cuenta determinada documentación complementaria aportada por la empresa, ni haber dado trámite para aportar los certificados correspondientes a todos los veterinarios propuestos (Fundamento Segundo)
- iii) Error en la motivación de la resolución de adjudicación (Fundamento Tercero).
- iv) Irregular aplicación de la fórmula de ponderación del precio a las ofertas económicas de las licitadoras (Fundamento Cuarto).

A continuación abordaremos el examen de cada uno de los motivos de impugnación planteados por la empresa recurrente, por el mismo orden en que aparece estructurado el recurso, son la sola excepción del segundo de los motivos, cuyo análisis, que presenta una mayor complejidad, abordaremos en último lugar.

**Sexto.** Comenzando por el examen del primer motivo de impugnación en que se sustenta el recurso, la empresa recurrente mantiene que se ha producido un indebido uso del procedimiento de urgencia, a la vista del plazo transcurrido desde que se declaró por la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural la urgencia de la contratación (4 de septiembre de 2013), y la fecha de presentación del recurso, sin que se haya procedido a la formalización del contrato, hecho éste que –a juicio del recurrente- demostraría la ausencia de causa objetiva para la utilización del procedimiento de urgencia, y el carácter fraudulento de la declaración de urgencia efectuada por la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural.

Frente a dicho motivo de impugnación se oponen tanto el órgano de contratación como SERVETCANSA, manifestando, por un lado, que AVESCAL participó en la licitación, aceptando, en consecuencia, someterse a sus reglas, entre las que figuraba la tramitación urgente del expediente, sin haber cuestionado -impugnando los pliegos en relación con este extremo- la concurrencia de causa justificativa de la urgencia, lo que impediría cuestionar la legalidad del acuerdo de adjudicación con base en dicho motivo; y por otro lado, consideran justificada la urgencia, por los motivos que se recogen en la Resolución de la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de 4 de septiembre de 2013.

La aplicación del procedimiento de urgencia del artículo 112 del TRLCSP, tal como ha señalado este Tribunal (por todas, Resoluciones 187/2013, 149/2012 y 148/2012), exige que exista una necesidad inaplazable, es decir, la necesidad de atender un asunto de forma inmediata e ineludible, o que la adjudicación deba acelerarse por razones de interés público, siendo necesario que el expediente de contratación contenga la declaración de urgencia acordada por el órgano de contratación, debidamente motivada.

En el caso analizado, la entidad recurrente no cuestiona la existencia en el expediente de un acuerdo dictado por el órgano de contratación declarando la urgencia en la

contratación -concretamente, se trataría de la Resolución de la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de 4 de septiembre de 2013, a la que aluden tanto la empresa adjudicataria como el órgano de contratación, en su informe, si bien no se ha aportado copia del mismo en el expediente-, y, sin analizar los concretos motivos indicados en dicho acuerdo, niega la concurrencia de causa justificativa de la urgencia por razón del extenso plazo transcurrido desde que se declaró la urgencia en la contratación y la fecha de presentación del recurso, razonamiento este que no resulta, en absoluto, atendible, dado que el hecho de que el expediente de contratación se haya prolongado, en la práctica, más o menos tiempo, no afecta al hecho de la existencia, en el momento de iniciarse el expediente de contratación, de una necesidad inaplazable o cuya adjudicación fuera preciso acelerar, que es el único extremo que debe valorarse. Máxime cuando, tal como señala SERVETCANSA, una de las causas que ha motivado la demora en la tramitación del expediente de contratación han sido los diferentes recursos presentados por distintas empresas, entre ellas la propia recurrente, primero contra los pliegos rectores de la licitación, y ahora frente al acuerdo de adjudicación.

Al margen de lo anterior, y sin entrar a valorar los motivos justificativos de la urgencia incluidos en el correspondiente acuerdo del órgano de contratación, ha de señalarse que no es éste -impugnación del acuerdo de adjudicación- el momento oportuno para invocar esta cuestión, teniendo en cuenta que, efectivamente, AVESCAL participó en la licitación sin cuestionar la concurrencia de causa justificativa de la urgencia, y sólo cuando la adjudicación se ha efectuado a favor de otra de las entidades licitadoras, muestra su disconformidad con la utilización del procedimiento de urgencia, debiendo advertir que, a pesar de haber impugnado, en su día, los pliegos rectores de la licitación, por no estar de acuerdo con parte de su clausulado, nada opuso entonces a la declaración de urgencia del procedimiento.

El primer motivo de impugnación debe ser, en consecuencia, rechazado.

**Séptimo.** En el Fundamento Tercero del recurso invoca la recurrente error en la motivación de la resolución de adjudicación, invocando al efecto el artículo 147 del TRLCSP, por cuanto dicha resolución -según afirma- *“adjudica el contrato en base a las mejoras ofertadas por la mercantil SERVETCANSA”*, cuando es así que *“el contrato no admite la presentación y formulación de mejora alguna”*.

Este motivo de impugnación resulta manifiestamente carente de fundamento.

En efecto, en el Apartado segundo de la Resolución de 8 de abril de 2014 se hace constar que la SERVETCANSA *“ha presentado la proposición económicamente más ventajosa en aplicación de los criterios del pliego de cláusulas administrativas particulares”*, siendo esta la razón que determinaría la adjudicación del contrato en su favor, tal como prescribe el artículo 151 del TRLCSP.

No se observa ningún indicio de irregularidad en la actuación del órgano de contratación en este punto. En efecto, examinada la documentación obrante en el expediente se observa que la determinación de la oferta más ventajosa económicamente se ha efectuado con base en la valoración de los tres criterios de adjudicación recogidos en el pliego (Apartado O del Cuadro de Características del PCAP), a saber: “oferta económica” -aspecto al que se asignan 30 puntos-, “número de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de 20 veterinarios con esta certificación” -40 puntos- y “plazo de realización de pruebas ordenadas” -20 puntos. Ningún otro aspecto, mejora o “variante” ha sido valorado, de manera que la puntuación total asignada a cada una de las proposiciones responde exactamente a la suma de la puntuación de cada uno de los tres factores evaluables de acuerdo con el pliego. En este sentido, el Informe de valoración emitido por el Jefe de Servicio de Sanidad y Bienestar Animal con fecha 6 de febrero de 2014, asumido por la Mesa de Contratación, propone una puntuación total correspondiente a la proposición de SERVETCANSA de 83,37 puntos, una vez efectuada la suma de la puntuación de cada uno de los tres aspectos a valorar, de acuerdo con el pliego, mientras que la puntuación propuesta para AVESCAL es de 64 puntos, 19,37 puntos inferior a aquélla, por lo que ninguna duda plantea la identificación, entre esas dos proposiciones, de la más ventajosa (y ello sin perjuicio de la posibilidad de cuestionar la valoración concreta de cada uno de los aspectos evaluables, como efectivamente hace la recurrente en otros motivos de impugnación).

Debe señalarse, por lo demás, que la procedencia de la inclusión, entre los criterios de adjudicación del contrato objeto de licitación, de la ampliación del número de veterinarios habilitados para la realización de las pruebas de tuberculina respecto del número mínimo previsto en el PPT, ha sido expresamente avalada por este Tribunal (Resoluciones

644/2013 y 10/2014), sobre la base de considerar el compromiso de adscripción de un mayor número de veterinarios con las condiciones exigidas como una característica de la oferta, directamente relacionada con el objeto del contrato, y que permitiría el cumplimiento del mismo en mejores condiciones al ser un plus sobre el mínimo establecido en los pliegos.

**Octavo.** En el Fundamento Cuarto del recurso sostiene la entidad recurrente que la aplicación de la fórmula en cuya virtud se ha ponderado el precio de las proposiciones *“resulta contraria al principio de proporcionalidad, y perjudica a la empresa que ha hecho una oferta económica más baja desde el punto de vista económico frente a aquella que apenas ha reducido en su oferta el presupuesto de licitación”*.

Al igual que señalábamos en relación con el primer motivo de impugnación, debemos indicar, ante todo, y teniendo en cuenta que no se pone en cuestión por la recurrente la corrección en el modo de aplicación, por el órgano encargado de la valoración, de la fórmula fijada en el pliego, sino que lo que se cuestiona es la fórmula en sí -que se considera contraria al principio de proporcionalidad-, que no es éste -impugnación del acuerdo de adjudicación- el momento oportuno para cuestionar este aspecto del pliego, que la recurrente debería haber impugnado en fase de impugnación de los pliegos.

Y es que, según constante jurisprudencia, y tal como este Tribunal viene manteniendo reiteradamente, *“los pliegos reguladores de la licitación constituyen la ley del contrato, siendo éstos el elemento reglado que permite un control posterior de la misma, lo que supone que la Administración no puede alterar unilateralmente las cláusulas de los pliegos en perjuicio de los licitadores y que los licitadores deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos”* (Resolución 122/2014). *“[...] 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 deja lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas”* (Resolución 171/2011).

Ello no obsta a que, si analizando el recurso presentado contra el acuerdo de adjudicación dictado en un procedimiento de contratación, este Tribunal apreciara que determinada cláusula del pliego, que habría de aplicarse, es manifiestamente contraria a los principios que rigen la licitación, procedería declarar la nulidad de pleno derecho de dicha cláusula. Mas ello no sucede el caso examinado, en el que, a la vista de la fórmula fijada en el Apartado O del Cuadro de Características, punto 1º ( $P = X/Y * 30$ , donde P= número de puntos asignado al licitador objeto de licitación, X= oferta más baja e Y= oferta que se valora), y del resultado de la aplicación de dicha fórmula a las dos empresas participantes en la licitación (a SERVETCANSÁ, que ofertó 10.360.587,44 €, se le asignaron 23,37 puntos sobre 30, y a AVESCAL, que ofertó 8.070.352,29 €, se le asignaron 30 puntos sobre 30), podríamos concluir que, si bien es cierto que dicha fórmula no “mediría” el ahorro que cada una de las empresas representa respecto del precio de licitación, a diferencia de otras fórmulas de utilización habitual que reflejan, no sólo la “distancia” entre la oferta a valorar y la oferta más baja, sino también la existente entre la oferta a valorar y el precio de licitación (fórmulas que, si se aplicaran en el presente supuesto, determinarían una mayor diferencia de puntos entre AVESCAL y SERVETCANSÁ), lo cierto es que se trata de una fórmula coherente y que respeta el principio de proporcionalidad, que siempre determinará la asignación de una mayor puntuación a las ofertas más bajas, resultando conforme a derecho.

**Noveno.** Finalmente procede acometer el examen del motivo de impugnación contenido en el Fundamento Segundo del recurso, referente a la valoración de la proposición presentada por la empresa recurrente en el segundo de los aspectos evaluables (número de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de veinte exigido en el PPT).

Para la adecuada comprensión de este motivo de impugnación, debemos llamar la atención sobre los siguientes extremos:

- El Apartado O del Cuadro de Características del PCAP, tal como ha quedado anteriormente expuesto, describe la fórmula para la valoración de este criterio de la siguiente manera: “Por cada veterinario con la certificación de la validación de la prueba de tuberculina adscritos al contrato que supere el número mínimo de 20 establecido en el PPT, se otorgarán 2 puntos, con un máximo de 40”.

- El Apartado N, que lleva por rúbrica “documentación a presentar”, después de afirmar que “la proposición económica se incluirá en el Sobre B, identificado e independiente del resto de la documentación técnica”, indica, en párrafo aparte, que “en el caso de los veterinarios con la prueba de la tuberculina validada que se propongan por encima de los 20 previstos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, se deberán presentar los certificados de validación de los veterinarios propuestos.
- Según resulta del examen del informe de valoración de las proposiciones incorporado al expediente, AVESCAL, en su proposición, habría ofertado la disposición de cuarenta veterinarios con los requisitos de formación exigidos en el PPT (punto 4.2.4. del PNE de tuberculosos bovina). Sin embargo, únicamente habría incluido en el “sobre B” siete certificados (según expone la recurrente, no pudo aportar más certificados en el momento de presentación de la proposición, por cuanto en ese momento sólo disponía de siete veterinarios con el certificado requerido).
- Con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de proposiciones, y antes de la apertura del “sobre B”, -concretamente el día 28 de enero de 2014-, la empresa aportó 82 certificados más, correspondientes a veterinarios que habrían superado el curso de formación en el mes de enero de 2014.
- El informe de valoración de las proposiciones -de fecha 7 de febrero de 2014, posterior, por tanto, a la aportación por AVESCAL de la documentación complementaria indicada-, una vez analizada la documentación obrante en el “sobre B” de las dos empresas licitadoras, asigna a SERVETCANSA, que había ofertado veinte veterinarios adicionales a los exigidos en el PPT, y acompañado los certificados correspondientes a esos veinte veterinarios, la puntuación máxima de 40 puntos. En el caso de AVESCAL, según se explica en el informe, la empresa habría ofertado cuarenta veterinarios –es decir, veinte adicionales a los exigidos en el PPT-, si bien, al haber incorporado en el “sobre B” únicamente siete certificados, sólo le habrían valorado la aportación de siete veterinarios con las condiciones de formación requeridas.

Entiende AVESCAL que, tras la apertura del “sobre B”, y al constatarse por la Mesa de contratación la falta de aportación de los certificados correspondientes a la totalidad de los veterinarios propuestos por dicha empresa, debería haberse requerido a la misma para la aportación de la documentación correspondiente a los veinte veterinarios por encima del mínimo ofertados, o bien, sin necesidad de tal requerimiento de subsanación, debería haberse tenido en cuenta la documentación que aportó, incluyendo 82 certificados, con posterioridad al plazo de presentación de proposiciones, documentación que no considera extemporánea, por las razones que expone en el recurso.

Indica la recurrente que ello no supondría una modificación de su oferta, puesto que se trataría únicamente de permitirle aportar los certificados que no incluyó originariamente en el “sobre B”, sin variar el número de veterinarios (cuarenta) a que se refería el compromiso contenido en su oferta.

Frente a este motivo de impugnación se oponen el órgano de contratación y la empresa adjudicataria.

El órgano de contratación argumenta, acerca de este particular, que la actuación del órgano encargado de la valoración se ha ajustado, estrictamente, a la regulación contenida en los pliegos, y concretamente a lo previsto en el Apartado N del Cuadro de Características, en el que se recoge la necesidad de presentación de los “certificados de validación de los veterinarios”. A su juicio, por aplicación de dicha cláusula, la valoración del segundo criterio de adjudicación se ha efectuado teniendo en cuenta, exclusivamente, la documentación aportada en el “sobre B”, debiendo considerarse extemporánea la aportación de los certificados adicionales a los siete incluidos en dicho sobre por parte de la empresa. Al venir la exigencia de aportación de los certificados expresamente contenida en los pliegos, y por aplicación de la doctrina relativa al carácter vinculante de los pliegos para las entidades licitadoras, llega a la conclusión de que la actuación de la Administración resulta correcta.

Por su parte, SERVETCANSA, en su escrito de alegaciones al recurso -en el que, en el Apartado segundo, relativo al motivo de impugnación que nos ocupa, confunde constantemente los conceptos de solvencia, compromiso de adscripción de medios y criterio de valoración, a pesar de que los tres quedaron perfectamente aclarados, en su

aplicación concreta a los pliegos rectores de la presenta licitación, en nuestras Resoluciones 644/2013 y 10/2014)-, manifiesta que si se accediera a lo planteado por la recurrente, por una parte, se le estaría dando un trato de favor por encima de las restantes empresas licitadoras, ya que a la fecha de aportación de la documentación complementaria, 27 de enero de 2014, conocía el número e identidad de las mismas, y dispondría de información sobre sus propuestas; y, por otro lado, afirma que lo que la empresa pretende es modificar su oferta, ampliándola, de los siete veterinarios inicialmente ofertados, a ochenta y nueve.

Una vez fijados los términos de la discrepancia debemos puntualizar, en relación con lo manifestado por SERVETCANSA, que, según señala la entidad recurrente, la pretensión de ésta no consiste en modificar el número de veterinarios con certificado incluidos en su oferta -que continuarían siendo veinte por encima del mínimo exigido en el PPT-, sino que lo que se pretende es que se le valore su oferta por dichos veinte veterinarios que efectivamente ofertó, a pesar de que no acompañó en “sobre B” más que los certificados correspondientes a siete de ellos.

De la misma manera debemos señalar que no compartimos la afirmación que efectúa SERVETCANSA en el sentido de que si se permitiera a AVESCAL aportar, con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de proposiciones, los certificados correspondientes a los veterinarios ofertados, se le estaría dando un trato de favor, ya que en ese momento *“la recurrente tenía constancia del número e identidad de las restantes empresas licitadoras y disponía de más información sobre las propuestas ajenas, por lo que mejoró y modificó en mucho su anterior proposición y condiciones de la propuesta, en perjuicio de las proposiciones de sus oponentes”*. No sólo por cuanto la recurrente no podía disponer de ningún tipo de información sobre el contenido de las proposiciones con anterioridad a la fecha de su apertura, sino, además, ya que, como ha quedado indicado, la recurrente no ha modificado su oferta, sino que lo que pretendería es aportar la documentación correspondiente a los veinte veterinarios incluidos en su oferta.

Pues bien, para dar adecuada respuesta a la cuestión planteada, debemos partir de los siguientes presupuestos:

- 1) En aquellos casos en que los pliegos exigen a las empresas participantes en una licitación que, además de acreditar su solvencia por los medios correspondientes, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes, tal como previene el artículo 64.2 del TRLCSP, según este Tribunal viene manteniendo, el momento en que procede exigir a las empresas la efectiva disposición de los medios que se han comprometido a adscribir es el momento inmediatamente anterior al inicio de la ejecución del contrato, debiendo acreditarse la misma en el trámite previsto en el artículo 151.2 del TRLCSP, como requisito necesario para proceder a la adjudicación del contrato en su favor.

Es decir, a diferencia de las condiciones de solvencia, que deben cumplirse por las empresas licitadoras en el momento de finalización del plazo para la presentación de las proposiciones, puesto que de lo contrario procedería su exclusión de la licitación, sin que sea subsanable la falta de cumplimiento de tales condiciones en el plazo referido -aunque sí lo sea su falta de acreditación documental-, en el caso del compromiso de adscripción de medios del artículo 64.2 del TRLCSP no es necesario que las empresas dispongan, efectivamente, de los medios comprometidos, en el momento de presentar sus proposiciones.

- 2) A juicio de este Tribunal idéntica debe ser la solución que se alcance cuando se trata de determinar el momento en el que ha de disponerse por las empresas licitadoras de los medios ofertados, cuando dichos medios se han incluido entre los criterios de valoración y, por lo tanto, han determinado la asignación a las proposiciones presentadas por dichas empresas de determinada puntuación, de acuerdo con lo previsto en los pliegos.

Y ello por cuanto, al igual que sucede en el caso del compromiso de adscripción de medios del artículo 64.2 del TRLCSP, con la presentación de su proposición la empresa que participa en determinada licitación manifiesta su compromiso de ejecutar el contrato en las condiciones que ofrece en la misma, asumiendo la obligación de cumplir el contrato en los términos comprometidos, sin que, en fase de valoración de las proposiciones, haya de apreciarse si la empresa dispone o no, efectivamente, en ese momento -o en el momento de presentación de la misma-, de los medios ofertados.

De esta manera, sólo a la empresa cuya proposición resulte la más ventajosa económicamente cabría exigirle la acreditación de la disposición efectiva de los medios ofertados para la ejecución del contrato.

Como consecuencia de lo anterior, y trasladando dichas consideraciones al supuesto analizado, entendemos que lo procedente sería que el pliego exigiera a las empresas licitadoras que en el “sobre B” concreten el número de veterinarios con las condiciones requeridas que ofertan, y sólo una vez determinada la proposición más ventajosa económicamente, cabría exigir a la empresa correspondiente la acreditación de la disposición de tales medios, identificando los veterinarios propuestos y aportando los certificados acreditativos de su formación. Mas no resultaría adecuado exigir que, en el mismo sobre en el que se contiene la oferta, se aporte la documentación acreditativa de la disposición de los medios ofertados.

En el caso examinado podría considerarse, según mantiene el órgano de contratación, que, dado que la exigencia de aportación de los certificados correspondientes a los veterinarios propuestos venía establecida en los pliegos -concretamente en el Apartado N del Cuadro de Características-, y partiendo del valor vinculante del pliego de cláusulas administrativas particulares, auténtica “lex contractus” con eficacia jurídica, no sólo para la Administración convocante, sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad para las empresas licitadoras concurrentes, según constante criterio de este Tribunal, resultaría procedente la exigencia de aportación de dicha documentación en el “sobre B” como requisito indispensable para la valoración de los veterinarios ofertados. En ese caso, efectivamente, en la valoración de la proposición de AVESCAL únicamente habrían de tenerse en cuenta siete de los veterinarios ofertados.

Ahora bien, una lectura detenida del Apartado N del Cuadro de Características del PCAP no permite llegar a la conclusión, al menos no de manera indubitada, de que la exigencia de presentación de los certificados de validación de los veterinarios propuestos se refiere al contenido del “sobre B”. Reproducimos, nuevamente, el Apartado de referencia:

*“N. DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR*

*La proposición económica se incluirá en el Sobre B, identificado e independiente del resto de la documentación técnica*

- *Oferta económica del licitante*
- *Documentación necesaria para la ponderación por parte de la Administración de los criterios objetivos de valoración del concurso. En el caso de los veterinarios con la prueba de la tuberculina validada que se propongan por en cima de los 20 previstos en el Pliego de prescripciones Técnicas, se deberán presentar los certificados de validación de los veterinarios propuestos.*

En efecto, se observa que el título del Apartado no se refiere la documentación a aportar “en el sobre B”, sino únicamente “documentación a presentar”, sin especificar el momento de dicha presentación, y únicamente se concreta que la documentación debe incluirse, específicamente, en el “sobre B”, cuando menciona la “proposición económica”. En el caso de los certificados de validación de los veterinarios propuestos no se especifica, en cambio, que la documentación deba aportarse, necesariamente, en el “sobre B”, y lo cierto es que no resulta necesario, para valorar adecuadamente las proposiciones, examinar dichos certificados, bastando, para aplicar la fórmula de valoración descrita en el Apartado O del pliego, conocer el número de veterinarios con la formación requerida propuestos por cada empresa.

Es posible que la intención del órgano de contratación, al redactar ese Apartado N, fuese la de exigir que toda la documentación mencionada en el mismo hubiese de exigirse dentro del Sobre B. Sin embargo, dicha conclusión no resulta deducible, al menos de manera indiscutible, de la literalidad del Apartado comentado, que permitiría entender que los licitadores pueden presentar los certificados de validación de los veterinarios en un momento posterior -así, por aplicación analógica del compromiso de adscripción de medios del artículo 64.2 del TRLCSP, en el momento previo a la adjudicación-. Y siendo, precisamente, esta última, la opción que resultaría ajustada a derecho, por las razones que hemos expuesto anteriormente, entendemos que procede aplicar, en este caso, la doctrina conforme a la cual las cláusulas “oscuras” o ambiguas han de interpretarse en el sentido más favorable a la libre competencia (en este sentido, nuestra Resolución 254/2012), y entender que no resultaba, en el caso analizado, aportar en el “sobre B” los

certificados de formación de los veterinarios propuestos, como condición necesaria para la valoración de los mismos.

Como consecuencia de lo expuesto, se aprecia la necesidad de retrotraer las actuaciones al momento en que la Mesa de contratación asumió la valoración propuesta en el informe técnico sobre valoración de las ofertas, y ordenar que se efectúe una nueva valoración, teniendo en cuenta el número de veterinarios con la prueba de tuberculina efectivamente ofertados por cada una de las empresas, y ello sin perjuicio de la de la ulterior exigencia a la empresa cuya oferta resulte la más ventajosa económicamente de los certificados de validación de la prueba de tuberculina correspondiente a los veterinarios ofertados.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por AVESCAL SERVICIOS VETERINARIOS, S.COOP., contra la Resolución de la Consejera de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural de 8 de abril de 2014, por la que se adjudica a la empresa SERVICIOS VETERINARIOS DE CANTABRIA, S.A. el contrato relativo a la *“realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones en la Comunidad Autónoma de Cantabria”* (expediente núm. 5.4.20/13), acordando la anulación del acuerdo impugnado y la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración por la Mesa de contratación de las proposiciones presentadas, en los términos indicados en el Fundamento Noveno.

**Segundo.** Levantar la suspensión del expediente de contratación.

**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 Cantabria, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.