



Recurso nº 454/2014 C.A. Galicia 059/2014

Resolución nº 510/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 4 de julio de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. X.D.V.A., en nombre y representación de ALTEGA S.L, contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación del Ayuntamiento de A Coruña del lote 3 del expediente de licitación para la contratación del “Servicio de desarrollo y gestión de los campamentos municipales de la Concejalía de servicios Sociales, dirigidos a menores, año 2014” (exp. As-8/2014), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de A Coruña convocó, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de A Coruña de 2 de enero de 2014 y en el Diario Oficial de Galicia de 1 de abril de 2014, licitación para contratar, por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y sujeto a regulación armonizada, el “Servicio de desarrollo y gestión de los campamentos municipales de la Concejalía de servicios Sociales, dirigidos a menores, año 2014”, con un valor estimado de 240.000 €.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en las disposiciones de desarrollo de la Ley y, en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre.



Tercero. El 24 de abril de 2014 se reunió la mesa de contratación para la apertura de la documentación correspondiente a la oferta técnica, acordándose la remisión de la misma al Jefe de Servicio de Promoción Social e Igualdad a efectos de que se emita el correspondiente informe técnico, el cual fue emitido el 14 de mayo y con base en él la mesa de contratación acordó la exclusión de la empresa recurrente, por presentar “una propuesta de instalaciones”, incumpliendo lo dispuesto en la cláusula 3 “condiciones generales”, apartado 3.2 del pliego de prescripciones técnicas.

Contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación se ha interpuso recurso especial en materia de contratación por ALTEGA S.L., solicitando la anulación del acuerdo impugnado y que se proceda a la admisión de su oferta.

Cuarto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 46.2 del TRLCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación, la remisión del expediente, habiendo sido recibido con el correspondiente informe.

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se ha puesto de manifiesto el expediente a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes, no habiéndose evacuado el trámite por ninguno de ellos.

Sexto. El 20 de junio de 2014, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió mantener la suspensión del procedimiento de contratación, si bien la misma fue levantada, previa solicitud del órgano de contratación, el día 27 de junio de 2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP, y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma del Galicia el 7 de noviembre de 2013, publicado en el BOE de 25 de noviembre de 2013.

Segundo. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44 del TRLCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de notificación del acto impugnado y la de presentación del recurso.



Tercero. El acto recurrido, la exclusión del procedimiento, ha sido dictado en el seno de un proceso de licitación relativo a un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada cuyo valor estimado es superior a 207.000 €, siendo por ello susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo previsto en el artículo 40.1.b) y 2.b) del TRLCSP.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de un licitador que ha concurrido al procedimiento.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, la recurrente fundamenta la impugnación del acuerdo de exclusión en la indebida interpretación por la mesa de contratación de los pliegos de prescripciones técnicas y de cláusulas administrativas particulares.

Así mismo, alega que la empresa BRÉTEMA OCIO E TEMPO LIBRE S.L, debió ser excluida de la licitación, dado que presentó como instalaciones alternativas, el CEIP Sigüeiro (Oroso-A Coruña) y el Albergue de Quiroga (Lugo), sin que quede acreditado que estas dos instalaciones cumplen lo exigido en los pliegos, al no estar registradas como albergues o campamentos juveniles en el correspondiente registro de la Xunta de Galicia, cuando en los pliegos de prescripciones técnicas, en la apartado 2.1 relativo al Lote 3, exige que las instalaciones ofertadas deben cumplir con la legalidad vigente”.

Sexto. En cuanto a la primera de las cuestiones planteadas por el recurrente, relativa a la inadecuada interpretación por la mesa de contratación de la cláusula 3.2 del pliego de prescripciones técnicas, debe recordarse que este Tribunal ha manifestado en resoluciones anteriores, entre ellas la nº 049/2011, que los contratos públicos son, ante todo, contratos y las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el TRLCSP y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil. En este sentido, es menester recordar que, como ha señalado la 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. (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 ésta sobre aquéllas*, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato.

Asimismo, como hemos señalado en otras resoluciones (valga de referencia la nº 147/2011), al examinar si las cláusulas del pliego adolecen de ambigüedad y, por tanto, pueden ser objeto de interpretaciones distintas, hay que partir de *“que los pliegos de un procedimiento de licitación constituyen un conjunto de normas, y así, para conocer el significado de una cláusula, es necesario considerarla junto con aquellas otras que estén relacionadas con la misma”*. Por otro lado, este Tribunal, en resoluciones anteriores (por todas, la Resolución 49/2011 de 24 de febrero), también ha señalado que cuando los términos de los pliegos no son claros, plantean dudas sobre su intención y no hay una única interpretación lógica de los mismos aun estando a su sentido literal, la oscuridad o ambigüedad en las cláusulas del pliego en modo alguno puede interpretarse a favor de la parte que la haya ocasionado.

Sentado lo anterior, procede analizar si en el supuesto planteado existe la ambigüedad alegada en las cláusulas de los pliegos a las que se ha venido haciendo referencia.

La cláusula 3.2 del pliego de prescripciones técnicas, relativo al Lote 3, campamentos tradicionales de verano, establece:

“Los campamentos tradicionales se realizarán fuera del Ayuntamiento de A Coruña y en la propuesta técnica debe ir reflejada la presentación de dos instalaciones alternativas por parte de los licitadores. El campamento se desarrollará en una de ellas a la elección de la dirección del programa”.

De la cláusula transcrita resulta que los licitadores han de ofertar dos instalaciones, de manera que la dirección del programa tenga la posibilidad de optar por una u otra de las instalaciones propuestas. A estos efectos, el Decreto 50/2000, de 20 de enero, por el que se refunde y actualiza la normativa vigente en materia de juventud, de la Xunta de Galicia (en adelante Decreto 50/2000), define lo que se entiende por instalación juvenil, distinguiendo los siguientes

tipos: albergues, campamentos, granjas escuelas o aulas de naturaleza, y residencias. Cada una de estas instalaciones debe estar dotada de los medios propios necesarios para llevar a cabo su actividad en los términos previstos en el citado Decreto.

El recurrente alega que en *“idéntica convocatoria del año pasado se admitió a trámite y se valoró la misma propuesta realizada para este año por ALTEGA, S.L., y, sin embargo, este año se declara inadmitida por no haber ofertado instalación alternativa”*, cuando la empresa, a su juicio, considera que, a pesar de ofertar sólo el Albergue Os Biocos, *“sí ofrece de manera alternativa dos instalaciones para la realización de los campamentos: un albergue, por un lado (Instalación 1: Albergue Os Biocos, zona albergue), y un campamento por otro (Instalación alternativa: Albergue Os Biocos, zona acampada)”*, dado que la instalación propuesta es apta para que en la misma se desarrollen las actividades correspondientes a los usos indicados.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe señala que *“de la propuesta técnica se deduce que ALTEGA, S.L presenta una única instalación: el Albergue Os Biocos, sito en San Xoan de Río (Ourense)”*, como resulta del certificado oficial de *“Recoñecemento de instalacións xuvenís”* de dicho centro que adjuntan.

Pues bien, de la regulación del Decreto 50/2000 antes citado resulta que no cabe entender, como expone el recurrente, que existen dos instalaciones distintas cuando, a pesar de poder desarrollarse en la misma distintas actividades, los medios de los que está dotada la instalación propuesta por el recurrente son comunes para cada uno de los usos a los que se puede dedicar la misma, como, además, se pone de manifiesto en el certificado presentado para acreditar la instalación de referencia.

A la conclusión anterior no cabe oponer la doctrina de los actos propios invocada por el recurrente cuando sostiene que el procedimiento de contratación del mismo servicio correspondiente al año 2013 sí que se admitió como instalaciones distintas la que en el presente expediente de contratación ha propuesto en su oferta técnica, puesto que si bien jurisprudencialmente se ha reconocido que la doctrina de los actos propios es predicable de la Administración pública, traduciéndose en ámbito del derecho administrativo en el principio de confianza legítima, no es posible que en virtud del mismo se contravenga el principio de legalidad, ya que éste resultaría violentado si se admitiera la validez de una actuación de una Administración contraria al ordenamiento jurídico por la circunstancia de que respeta un

precedente administrativo. Además, como así se reconoce en la sentencia del Tribunal Supremo citada en el escrito de impugnación (STS de 16 de septiembre de 2002, RC 7242/1997), *“el respeto a la confianza legítima generada por actuación propia que necesariamente ha de proyectarse al ámbito de la discrecionalidad o de la autonomía, no al de los aspectos reglados o exigencias normativas frente a las que, en el Derecho Administrativo, no puede prevalecer lo resuelto en acto o en precedente que fuera contrario a aquéllos”*.

Pues bien, interesa reiterar 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, debiendo ser aceptada y cumplida por los licitadores y por el órgano de contratación, por lo que la interpretación dada por el órgano de contratación en una licitación anterior de una cláusula empleada posteriormente en otro expediente de contratación, no puede condicionar como precedente, la aplicación de dicha cláusula en un ulterior procedimiento, si aquella interpretación no es conforme con los términos de los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la nueva licitación.

Por tanto, aunque en la licitación del servicio de desarrollo y gestión de los campamentos municipales destinado a menores correspondiente al año 2013 se admitiera que el Albergue Os Biocos se considerase como dos instalaciones alternativas, la interpretación de la cláusula en los términos antes expuestos obliga al órgano de contratación a separarse en el procedimiento actual de dicha interpretación por ser contraria a los términos de la cláusula 2.3 del pliego de prescripciones técnicas.

Séptimo. El segundo de los reproches mencionados por la entidad recurrente consiste en considerar que la empresa BRÉTEMA OCIO E TEMPO LIBRE S.L, debió ser excluida de la licitación, dado que las dos instalaciones propuestas no cumplen lo exigido en los pliegos, al no estar registradas como albergues o campamentos juveniles en el correspondiente registro de la Xunta de Galicia.

A esta alegación el órgano de contratación opone en su informe que *“en las prescripciones técnicas no se señala que las instalaciones a desarrollar el campamento tengan que estar inscritos en el registro de la Red de instalaciones xuvenís de la Xunta de Galicia, cuando además la inscripción a esta es voluntaria (art 42 decreto 50/2000), ni que el lugar a desarrollar el*



campamento tenga que ser una instalación de este tipo (albergue juvenil). En este caso desde este departamento se valora la adecuación de las instalaciones propuestas para el desarrollo del servicio. En la propuesta técnica todas las empresas detallan como se indica en el pliego de condiciones técnicas las características de cada una de las dos instalaciones que debían presentar, en el que se señalan entre otras descripciones, planos y fotografías, el nº de habitaciones, baños, duchas, espacios externos... valorándose desde este departamento el que se considera más adecuado para el desarrollo de la acción”.

Como señala el órgano de contratación en el pliego de prescripciones técnicas no se exige que las instalaciones hayan sido previamente objeto de inscripción en el Registro de instalaciones juveniles de la Xunta de Galicia. Pero además, el Decreto 50/2000 no impone como obligación para desarrollar “actividades al aire libre”, propias del lote 3 licitado, que las instalaciones en las que tengan lugar hayan sido objeto de reconocimiento oficial, de acuerdo con el procedimiento regulado en el citado decreto, y posteriormente inscritas en el correspondiente registro, como así se desprende de lo dispuesto en su artículo 24, que reconoce el carácter voluntario de dicho reconocimiento al señalar que *“Toda persona física o jurídica que quiera reconocer oficialmente una instalación como alguna de las instalaciones juveniles reguladas en el presente texto...”*.

Por otra parte, la no necesidad de inscripción de la instalación resulta del Título II del Decreto 50/2000, el cual al regular las “actividades al aire libre”, y en particular el procedimiento de autorizaciones y limitaciones para la práctica de estas actividades, no impone que el desarrollo de estas actividades deba ser en una instalación oficialmente reconocida, sin perjuicio de que la obtención de este reconocimiento dispense del cumplimiento de ciertos requisitos en el procedimiento de autorización de una actividad al aire libre. Así, se deduce a sensu contrario del artículo 50º.2, relativo al procedimiento de autorización, cuando señala que *“Siempre que la actividad se desarrolle en una instalación oficialmente reconocida por la Xunta de Galicia, junto con la solicitud se presentará la documentación relacionada en los puntos b), c), d), e), h), i) y m), del apartado 1 de este artículo”*, por lo que de acuerdo con este precepto el desarrollo de actividades al aire libre puede tener lugar en instalaciones no reconocidas oficialmente ni, por tanto, inscritas en correspondiente registro.

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 por D. X.D.V.A., en nombre y representación de ALTEGA S.L., contra el acuerdo de exclusión de la mesa de contratación del Ayuntamiento de A Coruña del lote 3 del expediente de licitación para la contratación del “Servicio de desarrollo y gestión de los campamentos municipales de la Concejalía de servicios Sociales, dirigidos a menores, año 2014” (exp.As-8/2014), confirmándolo en todos sus extremos.

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 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 de Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 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.