



Recurso nº 558/2014 C.A. Castilla-La Mancha 035/2014

Resolución nº 598/2014

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

En Madrid, a 30 de julio de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.E.T.C., en nombre y representación de la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo de 18 de junio de 2014 por el que se decidió el desistimiento de la licitación de servicios postales del Ayuntamiento de Toledo, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Toledo se convocó licitación para la adjudicación del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha 13 de febrero de 2014 con un presupuesto máximo neto de licitación de 586.578,47 €.

Dicho contrato se encuentra sujeto a regulación armonizada por razón de su objeto y de su importe estimado sin IVA. A la mencionada licitación, concurrieron los siguientes licitadores; la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS S.A., ANDALUCÍA POST S.L, LA CÁMARA ONUBENSE S.L y UNIPOST, S.A.

Segundo. Con fecha 10 de julio de 2014, la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS S.A presentó recurso contra la resolución de la Junta de Gobierno por la que se le acordaba declarar desierta la licitación, concretando que lo que recurría era su exclusión del procedimiento. En el escrito de interposición la recurrente hace cuantas

alegaciones entiende convenientes a su derecho y termina solicitando se anule la resolución del expediente citado y que se retrotraigan las actuaciones hasta la fase de admisión en el procedimiento.

Tercero. Recibido el expediente de contratación en él obra acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Toledo de fecha 13 de febrero de 2014 por el que desiste de la licitación en base a que ninguna de las ofertas se atiene a las condiciones fijadas en el cuadro de precios, vulnerando el artículo 84 del reglamento de la Ley de Contratos. Después añadirá en el informe del órgano de contratación que atendiendo a la ambigüedad y oscuridad que inculca a la confusión la contradicción entre el cuadro de precios y el modelo de proposición.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, el 17 de julio de 2014, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimasen oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. Ningún licitador ha evacuado este trámite en plazo.

Quinto. El 25 de julio de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió desestimar la medida provisional solicitada, consistente en la suspensión del procedimiento de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del recurso, de conformidad con el artículo 41.2 TRLCSP en relación con el convenio suscrito entre la Comunidad de Castilla-La Mancha y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con fecha 15 de octubre de 2012 y publicado en el Boletín Oficial del Estado el 2 de noviembre del mismo año por el que la primera atribuye al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales la competencia para conocer de los recursos especiales en materia de contratación interpuestos en su ámbito.

Segundo. El contrato objeto del recurso es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada a los efectos del artículo 16 de la TRLCSP por lo que el acuerdo de

desistimiento es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1.a) y 40.2 b) del mismo texto legal.

Conviene traer aquí a colación la doctrina sentada en reiteradas ocasiones por este Tribunal, entre ellas las resoluciones 263/2012, 076/2014, 174/2014 y, muy especialmente, la 002/2012 de conformidad con la cual *“constituye el objeto del recurso el acto administrativo de desistimiento del procedimiento para la contratación... Tratándose de un contrato de servicios que pretende concertar una entidad que ostenta la condición de poder adjudicador, sujeto regulación armonizada de conformidad con el artículo 15 de la LCSP (art. 15 TRLCSP), se cumplen los requisitos exigidos por el artículo 310 de la citada Ley (art. 40 TRLCSP) para poder considerar el acto impugnado susceptible del recurso especial en materia de contratación. En efecto, de conformidad con el apartado 1 de dicho precepto legal, “Serán susceptibles del recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes tipos de contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas y las entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:.....a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada”. A continuación, el apartado 2 del mismo precepto legal añade: “Podrán ser objeto del recurso los siguientes actos: ...b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.*

Tercero. 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, la entidad recurrente ostenta un claro interés legítimo en la medida en que es una de las entidades que ha concurrido al procedimiento para la

adjudicación del contrato objeto de licitación y ha resultado excluida, al igual que las demás y por ello se ha acordado declarar desierta la licitación.

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 44.2 del TRLCSP, habiendo sido debidamente anunciada al órgano de contratación conforme a lo establecido en el artículo 44.1 del TRLCSP.

Quinto. Respecto al fondo del asunto, el recurrente alega que formalmente el que no se haya adoptado previamente a la declaración de desierta de la licitación la exclusión del licitador vulnera su derecho de defensa. En cuanto al fondo del asunto que su exclusión es incorrecta porque su proposición económica se adapta al modelo del Anexo I del PCAP que no diferenciaba en cuanto al precio por destinos, por lo que si al formular la oferta lo hubieran diferenciado su oferta debería haber sido excluida.

El informe del órgano de contratación señala que la unidad gestora de tesorería propuso la exclusión de todas las ofertas bien por superar el precio máximo, bien por no ajustarse la oferta al cuadro de precios del pliego de condiciones. Por ello la Junta de Gobierno Local adoptó el acuerdo de declarar desierta la licitación ya que ninguna de las ofertas se atenía a las condiciones fijadas en el cuadro de precios, vulnerando el artículo 84 del reglamento de la Ley de Contratos. Después añadirá en el informe del órgano de contratación que induce a confusión la contradicción entre el cuadro de precios y el modelo de proposición.

Con relación al aspecto formal, el acto impugnado es el acto por el que se rechazan las ofertas presentadas y se declara desierto el procedimiento de adjudicación, ya que con base en el informe de la unidad gestora de tesorería al que se remite la resolución recurrida, se acuerda la aplicación del artículo 84 del reglamento que impone desechar aquellas propuestas que excediesen del presupuesto base de licitación o no se ajustasen al modelo establecido. El acto ha sido notificado a las partes con el oportuno pie de recurso y les ha permitido la interposición del mismo para la defensa de sus derechos por lo que ninguna indefensión les ocasiona.

Así pues, el objeto del recurso se basa en síntesis en la consideración por parte de la empresa recurrente de que su oferta cumple lo establecido en el PCAP por entender, a diferencia de lo que afirma el órgano de contratación, que no existe discrepancia entre la entre el cuadro de precios y el modelo de proposición.

Procede por tanto analizar si a la vista del contenido de los Pliegos y la documentación presentada por la empresa recurrente, ésta cumplía los requisitos establecidos en los Pliegos y si existe la contradicción señalada por el órgano de contratación.

Comenzando por la duda de la existencia de la contradicción, en el PCAP (documento nº2 del expediente), página 7 cuadro para la propuesta económica (número de envíos al año) distingue respecto a la paquetería certificada entre el peso y si el envío es normal y urgente, y en la página 10, cuadro para la propuesta económica (precios unitarios de referencia) sin IVA, sólo distingue según el peso y únicamente señala un precio unitario, sin diferenciar el lugar de envío.

Por otro lado el Anexo I, página 33, cuadro para la propuesta económica (precios unitarios de referencia) sin IVA, respecto a la paquetería certificada distingue el peso y según sea el destino del envío (Local, Grandes poblaciones, Resto nacional, Europa, Internacional resto).

En este sentido, resulta preciso destacar que, como ha señalado este Tribunal en muy diversas ocasiones (verbigracia, en la resolución 134/2011), los contratos públicos son, ante todo, contratos, por lo 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, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, *“de la interpretación de los contratos”*.

Partiendo de este hecho, es de recordar que el artículo 1.288 del Código Civil establece que la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad, lo que es tanto como decir que no podrá perjudicar a la otra parte. Esta previsión hace que en el caso e que la oscuridad afecte al propio pliego de aplicación, su interpretación no pueda perjudicar a los licitadores

(sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2000 que sigue una línea consolidada en sentencias como las de 2 noviembre de 1976, 11 octubre y 10 noviembre de 1977, 6 febrero y 22 de junio de 1979 y 13 abril y 30 mayo de 1981).

Por otro lado, ha de tenerse también presente que el artículo 1281 del Código Civil (que puede traerse a colación para la interpretación de un documento contractual, como lo es la proposición de los licitadores) establece que *“si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”*, añadiendo luego que *“si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas”*. De igual modo, el artículo 1282 señala que *“para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato”*, mientras que el artículo 1284 advierte que *“si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto”*. Y, finalmente, el artículo 1285 afirma que *“las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”*.

Trasladando todo lo expuesto al concreto análisis del supuesto objeto de recurso, la simple lectura del cuadro y del Anexo I pone de manifiesto la evidente contradicción entre ambos, de ahí que el licitador no supiese si debía ofertar con o sin distinción de precio según destino del envío. Y esta contradicción no puede resolverse mediante la interpretación conjunta de ambas cláusulas ni tampoco puede perjudicar a los licitadores.

Por ello, si bien la oferta económica de la recurrente se ajustaba a lo previsto en el cuadro no lo hacía a lo previsto en el Anexo I pero no por causa a ella imputable sino por la contradicción existente en el propio pliego.

A este respecto, debe tenerse en cuenta que el artículo 155 TRLCSP dispone: *“1. En el caso en que el órgano de contratación renuncie a celebrar un contrato para el que haya efectuado la correspondiente convocatoria, o decida reiniciar el procedimiento para su adjudicación, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el «Diario Oficial de la Unión Europea». 2. La renuncia a la celebración del contrato o el*

desistimiento del procedimiento solo podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación. En ambos casos se compensará a los candidatos o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido, en la forma prevista en el anuncio o en el pliego, o de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración. 3. Solo podrá renunciarse a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia. 4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación". De ello debe concluirse que para la adopción de los acuerdos de desistimiento en términos que respeten lo dispuesto en el precepto que acabamos de transcribir deben cumplirse dos condiciones: que no se haya procedido a la adjudicación del contrato, la primera, y la segunda que exista una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación.

No ha habido adjudicación del contrato y la ambigüedad y oscuridad de las cláusulas relativas a la presentación de la oferta económica impiden su aplicación efectiva, lo que nos debe llevar a la conclusión considerar justificada la decisión de la Junta de Gobierno de desistir de la licitación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.M.E.T.C., en nombre y representación de la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS S.A., contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo de 18 de junio de 2014 por el

que se decidió el desistimiento de la licitación de servicios postales del Ayuntamiento de Toledo, y, confirmar la resolución por ser ajustada a derecho.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.