



Recursos nº 191, 274 y 283/2014 C.A Castilla-La Mancha 017, 022 y 023/2014
Resolución nº 318/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 25 de abril de 2014

VISTOS los recursos interpuestos por D. A.L.M. en calidad de representante de “QUALITAS ABOGADOS S.L” contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo de 13 de febrero de 2014 por el que se le excluye de la licitación convocada para adjudicar el contrato de “Servicios Jurídicos de Asistencia y Representación de los intereses municipales y Asesoramiento Jurídico” y por el mismo señor en la representación indicada y D. A.D.L.R. en representación de “DE LUCAS Y BENITEZ, S.L.P” contra el acuerdo de la mencionada Junta de Gobierno de fecha 7 de marzo de 2014 por el que se decidió el desistimiento de la licitación, 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 16 de diciembre de 2013 con un valor estimado de 331.800,- €

Segundo. El procedimiento ha sido tramitado con sujeción a lo dispuesto 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, en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y demás disposiciones de aplicación

Tercero. Con fecha 4 de marzo de 2014, “QUALITAS ABOGADOS S.L” presentó recurso contra la resolución de la Junta de Gobierno por la que se le excluía de la licitación. En el

escrito de interposición la recurrente hace cuantas alegaciones entiende convienen a su derecho y termina solicitando se anule la resolución de exclusión del expediente citado.

Cuarto. Recibido el expediente de contratación en él obra acuerdo de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Toledo de fecha 7 de marzo de 2014 por el que desiste de la licitación en base a la ambigüedad y oscuridad de la cláusula que ha motivado la exclusión de la recurrente.

Dicho acuerdo fue trasladado a los licitadores comparecidos en el procedimiento de adjudicación y notificado con fecha 17 de marzo a “DE LUCAS Y BENITEZ, S.L.P”, y el 18 de los mismos mes y año a los dos restantes licitadores, “QUALITAS ABOGADOS S.L” y a “PROGESTUR CONSULTING, S.L.U”.

Contra este acuerdo han interpuesto, a su vez, recurso especial en materia de contratación “DE LUCAS Y BENITEZ, S.L.P.” y “QUALITAS ABOGADOS S.L.”, mediante escritos que tuvieron entrada en el registro del Ayuntamiento de Toledo los días 8 de abril el interpuesto por la primera de las sociedades mencionada y el 3 de abril el de la segunda. En sendos escritos se solicitada la anulación del acuerdo desistiendo de la licitación.

Quinto. El 19 de marzo de 2014, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió desestimar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación solicitada en el recurso 191/2014.

Sexto. La Secretaría dio traslado de los recursos a los interesados, para que en el plazo de cinco días hábiles realizaran las alegaciones que estimaran convenientes, trámite que ha sido evacuado por DE LUCAS Y BENÍTEZ S.L.P en relación con los recursos 191 y 274/2014 y PROGESTUR CONSULTING S.L.U en relación con el recurso 191/2014.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer de los tres recursos mencionados, 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 del Recursos Contractuales la competencia para conocer de los recursos especiales en materia de contratación interpuestos en su ámbito.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), este Tribunal ha dispuesto la acumulación de los procedimientos de recurso números 191/2014, 274/2014 y 283/2014 por guardar entre sí identidad sustancial e íntima conexión, al afectar a la misma licitación y dirigirse todos ellos contra actos acordados en el procedimiento vinculados entre sí de modo que la resolución del uno condiciona la del otro, por lo que los tres deben ser resueltos en una sola resolución.

Segundo. Los tres recursos han sido interpuestos contra actos susceptibles de ser recurridos en esta vía, el primero de ellos por cuanto se dirige contra la exclusión de uno de los licitadores y los dos restantes en razón de que su objeto lo constituye el acto de desistimiento del procedimiento acordado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo.

Al respecto de esta última consideración, 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...". Siendo obvio que el acuerdo desistiendo de la tramitación del procedimiento de adjudicación determina la imposibilidad de continuar la tramitación del mismo para todos los licitadores, no puede haber duda de su aptitud para ser recurrido en esta vía.

Tercero. Con respecto del cumplimiento del requisito de carácter temporal debemos analizar por separado los distintos recursos. En efecto, el primero de ellos interpuesto por la representación de "QUALITAS ABOGADOS S.L.", con fecha 5 de marzo del presente año contra el acto de exclusión del procedimiento de su oferta, se presentó dentro del plazo de quince días hábiles que marca el artículo 44.2 TRLCSP, al haber sido notificado el acto impugnado con fecha 20 de febrero anterior. Del mismo modo, el segundo recurso interpuesto por este licitador, esta vez contra el acto de desistimiento acordado por la entidad municipal, lo ha sido en plazo al haber sido presentado ante la misma con fecha 3 de abril de 2014 por lo que contados desde la fecha de notificación de aquél (18 de marzo), aún no habían transcurrido los preceptivos quince días hábiles.

Por el contrario, el recurso interpuesto por otro de los licitadores, "DE LUCAS Y BENITEZ, S.L.P" fue depositado en la oficina de Correos de Bargas (Toledo) el día 1 de abril, habiendo tenido entrada en el registro del Ayuntamiento de Toledo el día 8 siguiente. Puesto que la notificación del acto impugnado a este licitador tuvo lugar el día 17 de marzo, resulta evidente que en el momento de entrada en el registro del órgano de contratación se había rebasado ampliamente el plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 44.2 TRLCSP, debiendo declararlo extemporáneo e inadmitirlo por ello.

Al respecto debe recordarse que el Tribunal ha venido sentando la doctrina de la inaplicación de lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en el ámbito del recurso especial en materia de contratación. En efecto, de conformidad con el artículo 44.3 TRLCSP: "*La presentación del escrito de interposición deberá hacerse necesariamente en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso*". En consecuencia, la única fecha que el Tribunal

puede tomar como válida desde el punto de vista de la interposición del recurso es aquella en que éste hubiese entrado en alguno de los indicados registros. Puesto que en el caso presente el escrito entró en el registro del órgano de contratación (Ayuntamiento de Toledo) con fecha posterior al vencimiento del plazo para la interposición del recurso es evidente que éste debe ser considerado extemporáneo.

Doctrina ésta que ha sido confirmada por sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Sexta) de la Audiencia Nacional de 19 de septiembre de 2012, dictada en los autos de recurso contencioso administrativo nº. 0149/2011, por la que se desestimó el recurso interpuesto por la UTE RIFLOREM S.L. y VIGUESA DE PATRIMONIO Y ADMINISTRACIÓN contra la resolución de este Tribunal de 2 de febrero de 2.011 que declaró extemporáneo el recurso especial ante él interpuesto. En dicha Sentencia indica la Sección que *“el artículo 314 de la Ley 30/2007 (hoy correspondiente al 44 TRLCSP), es norma especial frente a la general de la Ley 30/1992 y por ello de aplicación preferente, y no puede suponerse que suponga una especial rebaja de las garantías porque, aun cuando la hubiese, la regulación se contiene en una norma con rango de Ley y posterior a la Ley 30/1992, por ello nada impide la alteración del régimen general para el ámbito de la contratación administrativa. La dicción del artículo 314 de la Ley 30/2007 [actual 44 TRLCSP] es clara y sólo reconoce eficacia a la presentación del recurso en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para resolución del recurso. Por ello hemos de declarar ajustada a Derecho la resolución administrativa que inadmite por extemporáneo el recurso...”*.

Cuarto. Sentado lo anterior y admitidos los dos recursos presentados por “QUALITAS ABOGADOS S.L”, debe ahora determinarse el orden en que ambos deben ser tratados. En efecto, puesto que de apreciarse por este Tribunal que el acuerdo de desistimiento de la licitación adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo es ajustado a Derecho, resultaría evidente que no procedería hacer pronunciamiento sobre el otro recurso interpuesto, por el que se recurre la exclusión de “QUALITAS ABOGADOS S.L.”, con base en que su oferta no cumple las expectativas del contrato. En consecuencia, debe resolverse por el Tribunal en primer lugar sobre la legalidad o ilegalidad del acuerdo de desistimiento adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo.

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. El primero de los requisitos sin duda se cumple en el presente caso por lo que la controversia sólo puede referirse a la ambigüedad y oscuridad de las cláusulas relativas a la valoración de los criterios evaluables mediante juicios de valor. Concretamente con relación al primero de ellos, “Memoria descriptiva de la prestación del servicio al Ayuntamiento de Toledo”, y más concretamente al subcriterio, “Justificación de la oferta presentada tanto en su vertiente económica como jurídica”. La cuestión planteada es si el establecimiento de este subcriterio no evaluable mediante la aplicación de una fórmula, puede resultar contradictorio, en particular en lo que

se refiere a la justificación de la oferta en su vertiente económica, con lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo en relación el 30 del mismo, en cuanto que ordenan separar en sobres distintos la información correspondiente a los criterios no evaluables mediante fórmulas de la relativa a los restantes criterios, a fin de que el conocimiento de los segundos no pueda influir en la valoración de los primeros.

Al respecto cabe indicar que el propio Anexo del Pliego de Prescripciones Técnicas que recoge los criterios de adjudicación indica de una parte con referencia al que aquí venimos examinando que las justificaciones sobre el mismo *“deberán de presentarse debidamente especificadas y explicadas”*, para, a continuación, establecer taxativamente que *“en esta documentación no se hará referencia alguna a la proposición económica y/o criterios automáticos, matemáticos o evaluables económicamente, que se integran en el sobre ‘C’ con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de los criterios cuya cuantificación depende de juicio de valor. El incumplimiento de lo establecido en este apartado dará lugar al rechazo de la proposición”*.

La simple lectura de los párrafos anteriores pone de manifiesto la evidente contradicción de la cláusula examinada pues de una parte exige que en el sobre ‘B’ relativo a los criterios evaluables mediante juicios de valor se incluya la justificación de la oferta desde el punto de vista económico de forma debidamente especificada y explicada y de otra prohíbe, bajo riesgo de exclusión, que el citado sobre se haga *“referencia alguna a la proposición económica”*. No parece preciso un razonamiento excesivamente complejo para explicar la profunda contradicción en que la cláusula en cuestión incurre. El resultado de su aplicación necesariamente debe conllevar la exclusión del licitador (cuando incluya información relativa a la oferta) o la inclusión de información absolutamente irrelevante a la hora de evaluar el criterio en cuestión.

Ello nos debe llevar a la conclusión de que la cláusula en cuestión es contraria a lo dispuesto en el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, que antes hemos citado, por cuanto induciría a incluir en el sobre relativo a los criterios no evaluables por aplicación de fórmulas de información relativa a los que deben valorarse mediante la aplicación de éstas últimas, lo que por sí sólo lleva a considerar justificada también desde el punto de vista del cumplimiento del segundo de los requisitos antes mencionados, la decisión de la Junta de Gobierno de desistir de la licitación.

En consecuencia, debe desestimarse el recurso interpuesto contra el mencionado acuerdo.

Quinto. Confirmada la legalidad del acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo desistiendo del recurso, es evidente que carece de objeto el recurso interpuesto con carácter previo por la misma recurrente contra su exclusión del procedimiento de adjudicación considerando *“por lo básico de su aportación que no cumple las expectativas del contrato”*.

Ello no obstante, de cara a una posible nueva convocatoria de la licitación, es preciso poner de manifiesto la irregularidad de la mencionada exclusión. Y ello porque la insuficiencia de la oferta en relación con alguno de los criterios de valoración, sin que haya incumplimiento de las exigencias de los pliegos rectores de la contratación, a lo sumo puede llevar a la asignación de una valoración de cero puntos al criterio cuestionado, pero, en ningún caso, a la exclusión de la proposición.

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 los razonamientos expuestos, el recurso interpuesto por D. A.L.M. en calidad de representante de “QUALITAS ABOGADOS S.L” contra el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Toledo de 13 de febrero de 2014 por el que se le excluye de la licitación convocada para adjudicar el contrato de “Servicios Jurídicos de Asistencia y Representación de los intereses municipales y Asesoramiento Jurídico”, y desestimar el interpuesto por el mismo señor en la representación indicada, contra el acuerdo de 7 de marzo de 2014 de la indicada Junta de Gobierno por el que se desistía del procedimiento de adjudicación.

Segundo. Inadmitir el recurso interpuesto por D. A.D.L.R. en representación de “DE LUCAS Y BENITEZ, S.L.P” contra el acuerdo de la mencionada Junta de Gobierno de fecha 7 de marzo de 2014 por el que se decidió el desistimiento de la licitación, por haber tenido

entrada en el registro del órgano de contratación después de transcurrido el plazo legal para su interposición.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición de los recursos 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 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.