



Recurso nº 51/2019 y 55/2019

Resolución nº 396/2019

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

En Madrid, a 17 de abril de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D.P.M.L-O. y D.A.P.D.C., en representación de INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del "*Servicio de asesoramiento y gestión de financiación pública y privada para el Centro de Ciencias Humanas y Sociales de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.*" convocado por Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), así como el interpuesto contra el acuerdo de adjudicación dictado en el mismo procedimiento, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fecha 20.10.18 fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el Anuncio de licitación de la Agencia del CSIC por el que se hacía pública la licitación para la contratación por el procedimiento abierto del "*Servicio de asesoramiento y gestión de financiación pública y privada con destino al Centro de Humanidades y Ciencias Sociales*".

Segundo.- Con fecha 26 de noviembre de 2018 la recurrente presentó su oferta compuesta de: sobre 1 con documentación acreditativa de los requisitos previos, (entre ellos la solvencia técnica), sobre 2 con documentación valorable conforme a criterios de adjudicación ponderables mediante juicios de valor y sobre 3 con documentación valorable conforme a criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas.

Tercero.- El 27 de noviembre de 2018 se procedió a abrir el primer sobre correspondiente a la documentación administrativa resultando admitidas las dos únicas



empresas que licitaron a la contratación, GESTIÓN E INNOVACIÓN CCHS e INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL SL.

El día 4 de diciembre siguiente se procedió por la Mesa de contratación a la apertura del sobre 2 correspondiente a los criterios basados en un juicio de valor de las dos empresas admitidas siendo remitida la documentación a los técnicos para emisión de informe.

Cuarto.- Con fecha 13 de diciembre de 2018 se celebró el acto público de apertura de los elementos de la oferta que se valoran mediante la mera aplicación de fórmulas. En dicho acto y de forma pública, la presidente de la Mesa de Contratación expuso la decisión adoptada por la mesa de contratación de excluir a la empresa recurrente, procediéndose a la apertura del sobre 3 de la única empresa que había sido admitida, SCIENCE & INNOVATION LINK OFFICE S.L. Y PROYECTA GESTION INTEGRAL DE PROYECTOS S.L. (UTE PROYECTA-SCIENCE).

El mismo día, la recurrente presentó escrito en el que expone que *«...Tras presentar propuesta para el proceso de licitación mencionado, y derivado del acto de apertura de criterios evaluables automáticamente celebrado en el día de hoy 13 de diciembre de 2018 del expediente 1306/19 relativo a “Servicio de asesoramiento y gestión de financiación pública y privada para el Centro de Ciencias Humanas y Sociales”, en el que se ha comunicado la exclusión del procedimiento a la entidad a la que represento” “SOLICITA Tener acceso al informe realizado por los técnicos tras realizar el estudio de las distintas proposiciones de que se hace mención en el apartado 14.5 del pliego de cláusulas administrativas que rigen la contratación del servicio, y que ha debido ser presentado a la mesa de contratación y en el que se contemplaría la proposición de exclusión indicada...”*

Con fecha 20 de diciembre de 2018 se remitió a la recurrente correo electrónico con la documentación requerida, si bien el día anterior, 19 de diciembre, ya se habían hecho públicos los informes solicitados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.

En el acta de la Mesa de contratación celebrada el día 13 de diciembre de 2018 se expone en relación con la oferta de la recurrente lo que sigue:

«La oferta presentada incumple el Pliego de Prescripciones Técnicas en los siguientes aspectos:



"El Pliego requiere lo siguiente:

EXPERTO EN GESTIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS DE I+D+I ASÍ COMO EN LA GESTIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO DE SUBVENCIONES EN CONVOCATORIAS NACIONALES, AUTONÓMICAS Y EUROPEAS/INTERNACIONALES.

1. Titulación Universitaria de Licenciatura o Grado en Derecho.

2. Experiencia en la tramitación de procedimientos de reintegro en convocatorias autonómicas y europeas y en especial en convocatorias nacionales, (gestión y tramitación de alegaciones en la Fase de Requerimiento y en la de Acuerdos de inicio, gestión y tramitación final de la Resolución de reintegro de acuerdo con la Ley General de Subvenciones).

3. Experiencia en asesoramiento, gestión y tramitación de convenios y contratos de I+D+I y otros negocios jurídicos análogos.

4. Experiencia en gestión de proyectos y contratos de I+D+I.

En la oferta presentada la persona destinada a realizar esta función no tiene la experiencia requerida en lo relativo a tramitación de procedimientos de reintegro y a tramitación de convenios.

Por tanto, esta Comisión Asesora considera que la oferta no puede ser aceptada".

En consecuencia, la Mesa de Contratación acuerda EXCLUIR a INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., si bien solicita a la Comisión Asesora la ampliación de la información de su informe técnico.»

Quinto.- Disconforme con la exclusión, la recurrente interpone contra la misma recurso especial en materia de contratación, que presenta el día 14 de enero de 2019 (recurso 51/2019).

Sexto.- Recibido el escrito de impugnación en el Tribunal, se comunicó al órgano de contratación para que emitiera el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (LCSP), trámite que cumplimentó emitiendo el correspondiente informe.



Séptimo. La Secretaria del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de 28 de enero de 2019 acordando la suspensión provisional del expediente de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, dado que los perjuicios que podían derivarse de continuarse el procedimiento son de difícil o imposible reparación.

Octavo.- De acuerdo con la propuesta de la Mesa de Contratación, con fecha 8 de enero de 2019, el Órgano de Contratación Secretaria General de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas M.P. había dictado ya acuerdo de adjudicación del contrato.

Disconforme la recurrente con la adjudicación interpone contra la misma, recurso especial (55/2019).

Noveno. De acuerdo con el artículo 56.3 LCSP, la Secretaría del Tribunal dio traslado de ambas reclamaciones a la licitadora adjudicataria para que en el plazo de cinco días hábiles realizara las alegaciones que estimaran oportunas, habiendo hecho uso del trámite en ambos recursos mediante sendos escritos de 31 de enero de 2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De acuerdo con lo dicho este Tribunal es competente para resolver los recursos interpuestos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46 LCSP.

Segundo. Los recursos se dirigen contra los acuerdos de exclusión y el subsiguiente de adjudicación, que de acuerdo con el art. 44.2, letras b) y c) LCSP, son actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Pues bien, de acuerdo con el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre:

1. Podrá acordarse la acumulación de dos o más recursos en cualquier momento previo a la terminación, tanto de oficio como a solicitud del recurrente o de cualquiera de los interesados comparecidos en el procedimiento.



2. Contra el acuerdo de acumulación o contra el de su denegación, que deberán ser motivados, no cabrá la interposición de recurso alguno.

Impugnándose en los recursos interpuestos la exclusión de la recurrente y la subsiguiente adjudicación a la única licitadora subsistente y basándose ambos recursos en idénticos motivos, el Tribunal, de acuerdo con el precepto reglamentario transcrito, acuerda la acumulación de los recursos en la presente resolución.

Tercero. La sociedad recurrente, como licitador concurrente cuyos intereses se ven afectados por la exclusión y por la adjudicación, ostenta, en principio, legitimación para interponer los recursos (art. 48 LCSP).

Cuarto. Invoca el informe del órgano de contratación la posible extemporaneidad del recurso contra el acuerdo de exclusión, dado que la recurrente tuvo conocimiento del mismo el día 13 de diciembre de 2018 y el recurso se ha presentado el día 14 de enero de 2019, esto es, una vez transcurrido el plazo de quince días del artículo 50.1 LCSP.

Ciertamente, el acta de la Mesa de contratación da cumplida cuenta de la causa de exclusión, pero se trata de documento que aparece firmado electrónicamente el 17 de diciembre de 2018 y no el mismo día de la sesión.

Del expediente resulta, en efecto, que la recurrente tuvo conocimiento del acuerdo de exclusión de la Mesa de contratación el mismo día de su celebración –el 13 de diciembre de 2018–, lo que viene a ser confirmado por su representante al admitir expresamente en escrito de igual fecha que en dicho acto “... *se ha comunicado la exclusión del procedimiento a la entidad a la que represento...*”, si bien solicita “*Tener acceso al informe realizado por los técnicos tras realizar el estudio de las distintas proposiciones de que se hace mención en el apartado 14.5 del pliego de cláusulas administrativas que rigen la contratación del servicio, y que ha debido ser presentado a la mesa de contratación y en el que se contemplaría la proposición de exclusión indicada...*” Consta igualmente que con fecha 20 de diciembre de 2018 se remitió a la recurrente correo electrónico con la documentación requerida, si bien el día anterior, 19 de diciembre, ya se habían hecho públicos los informes solicitados a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público.



Pues bien, a efectos de determinar el día inicial del cómputo ha de tomarse en consideración lo dispuesto en el artículo 50, apartado c) de la LCSP, según el cual, *“Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación... el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”*, añadiendo el artículo 52.2 de la misma ley que *“Los interesados podrán hacer la solicitud de acceso al expediente dentro del plazo de interposición del recurso especial, debiendo el órgano de contratación facilitar el acceso en los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud. La presentación de esta solicitud no paralizará en ningún caso el plazo para la interposición del recurso especial”*.

En el supuesto, la licitadora interesada tuvo conocimiento de la exclusión el 13 de diciembre de 2018, pero no puede afirmarse con el necesario soporte documental que hubiera tenido conocimiento mínimo de las razones que la determinaron con anterioridad al 19 de diciembre, por lo que no se trata ya de que la solicitud de acceso al expediente no interrumpa el plazo de recurso, sino de que no ha tenido un conocimiento formal mínimo de las razones de la exclusión por lo que el plazo no ha podido iniciarse con anterioridad, al menos, a 19 de diciembre de 2018. En consecuencia, el recurso no puede considerarse extemporáneo por no existir datos en el expediente para entender que la recurrente tuvo conocimiento de la alegada infracción con anterioridad a dicha fecha.

Los recursos han sido por lo tanto interpuestos en plazo.

Quinto. Entrando en el fondo del recurso la recurrente alega la falta de competencia de la mesa de contratación para decidir la exclusión y la aplicación errónea de criterios de adjudicación como requisitos de solvencia técnica determinantes de la exclusión.

En lo que se refiere a la primera de las cuestiones sostiene la recurrente que el acto de exclusión es nulo por incompetencia de la Mesa de contratación para acordar la exclusión del procedimiento de contratación infringiendo lo dispuesto en cláusulas 9ª, 14ª, 13ª y 15ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen la contratación y los artículos 147, 158, 326 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público con relación al artículo 47 de la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 24 de la Constitución. Entiende que en todos aquellos casos en los que la causa de inadmisión de la oferta sea distinta al incumplimiento de los



requisitos previos para contratar, la competencia para excluir a un candidato corresponderá al Órgano de contratación previa propuesta o no de la Mesa o, incluso, en contra. Su criterio resulta obvio que, si el Órgano de contratación puede o no seguir el criterio de la Mesa en cuanto a la adjudicación, también podrá hacerlo en cuanto a una posible exclusión de un licitador antes de la finalización del procedimiento. Por tanto, toda propuesta de exclusión de la Mesa requiere el subsiguiente acto del Órgano de contratación que, o bien la refrende o la contradiga.

En todo caso, consta en el expediente que el órgano de contratación, ya en el momento de interponerse el recurso contra la exclusión, mediante la resolución de adjudicación, de 8 de enero de 2019, acoge y ratifica el acuerdo de exclusión de la recurrente por la Mesa haciendo amplia referencia a ella y a su fundamento, por lo que la exclusión de la recurrente habría sido plenamente convalidada.

Adicionalmente debe tomarse en consideración que aunque el artículo 326 de la LCSP no se refiere de forma expresa a la facultad de excluir las ofertas que incumplan los requisitos de la licitación como una de las competencias de la mesa de contratación, el artículo 44.2 de la LCSP, al referirse a los actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación, menciona expresa y concretamente los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas.

Ello redunda igualmente en el criterio derivado del artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en cuyos apartados 1. a) y b) se refiere, no sólo a la calificación de las documentaciones de carácter general acreditativas de la personalidad jurídica, capacidad de obrar, apoderamiento y solvencia económica financiera, técnica y profesional de los licitadores y demás requisitos generales, sino también a la función de determinar “...los licitadores que deban ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares (...)”



Así pues, no existe incompetencia de la mesa de contratación y, en todo caso, habría mediado la convalidación del órgano de contratación, por lo que debe rechazarse el motivo de recurso.

Sexto.- Por lo que se refiere a la pretendida aplicación errónea de criterios de adjudicación como requisitos de solvencia técnica hemos de referirnos al apartado 2.3. *Medios personales*, del Pliego de Prescripciones Técnicas que establece que “*Para la ejecución del contrato, la empresa adjudicataria destinará en el CCHS, al menos, a cuatro técnicos especializados en cada materia objeto del pliego: (... entre ellos un) Experto en gestión de convenios y contratos de I+D+I así como en gestión de procedimientos de reintegro en convocatorias nacionales, autonómicas y europeas/internacionales. Dedicación: 35 horas semanales durante 12 meses al año.*”

Las empresas oferentes indicarán en la memoria descriptiva de la ejecución del contrato el CV de las personas destinadas a la realización del objeto del contrato y su formación.

Los perfiles de estos técnicos reunirán los siguientes requisitos y experiencia: (...)

EXPERTO EN GESTIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS DE I+D+I ASÍ COMO EN LA GESTIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO DE SUBVENCIONES EN CONVOCATORIAS NACIONALES, AUTONÓMICAS Y EUROPEAS/INTERNACIONALES.

1. Titulación Universitaria de Licenciatura o Grado en Derecho.

2. Experiencia en la tramitación de procedimientos de reintegro en convocatorias autonómicas y europeas y en especial en convocatorias nacionales, (gestión y tramitación de alegaciones en la Fase de Requerimiento y en la de Acuerdos de inicio, gestión y tramitación final de la Resolución de reintegro de acuerdo con la Ley General de Subvenciones).

3. Experiencia en asesoramiento, gestión y tramitación de convenios y contratos de I+D+I y otros negocios jurídicos análogos.

4. Experiencia en gestión de proyectos y contratos de I+D+I.”



El acuerdo de exclusión impugnado señala que *“En la oferta presentada la persona destinada a realizar esta función no tiene la experiencia requerida en lo relativo a tramitación de procedimientos de reintegro y a tramitación de convenios.*

Por tanto, esta Comisión Asesora considera que la oferta no puede ser aceptada”, con criterio que asume la Mesa de contratación y el propio órgano de contratación.

El informe de la Comisión Asesora es ampliado por otro complementario en el que se ratifica que *“...en lo relativo al perfil del EXPERTO EN GESTIÓN DE CONVENIOS Y CONTRATOS DE I+D+I ASÍ COMO EN LA GESTIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO DE SUBVENCIONES EN CONVOCATORIAS NACIONALES, AUTONÓMICAS Y EUROPEAS/INTERNACIONALES se indica en la oferta que tiene experiencia (a efectos de las requeridas para dicho perfil) en la tramitación de expedientes de contratación. En consecuencia, carece de la experiencia necesaria para el desarrollo de las tareas exigidas en el PPT en los siguientes ámbitos: 1. Experiencia en la tramitación de procedimientos de reintegro en convocatorias autonómicas y europeas y en especial en convocatorias nacionales (gestión y tramitación de alegaciones en la Fase de Requerimiento y en la de Acuerdos de Inicio, gestión y tramitación final de la Resolución de Reintegro de acuerdo con la Ley General de Subvenciones). 2. Experiencia en asesoramiento, gestión y tramitación de convenios y otros negocios jurídicos análogos. 3. Experiencia en gestión de proyectos de I+D+I.”*

Mantiene la recurrente que *“la exclusión es contraria a Derecho al haber aplicado la Mesa, para fundamentar su exclusión, un criterio sometido a ponderación como un requisito objetivo de solvencia técnica”*. Sin embargo, la exclusión no se produce porque se ponga en cuestión la solvencia técnica de la licitadora, sino por incumplimiento por la oferta de las condiciones establecidas en el pliego, posibilidad en la que viene a incidir igualmente el anexo 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, referido a la *DOCUMENTACIÓN TÉCNICA CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE UN JUICIO DE VALOR*, indicándose que *“La inclusión en la oferta de aspectos contrarios a los especificados en el Pliego de Prescripciones Técnicas será motivo de exclusión”*. En el caso que nos ocupa la exclusión no está motivada porque se ponga en cuestión la solvencia técnica del licitador, sino por incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas, por lo que ha de rechazarse que se haya utilizado un criterio de valoración de



la oferta como un requisito de solvencia técnica. Y es inequívoco que el Pliego de Prescripciones Técnicas exige en su apartado 2.3. unos medios personales que expresamente califica de mínimos.

Nada añade el hecho de que la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato pueda ser utilizada también como criterio de adjudicación cuando puedan afectar a la calidad de dicha ejecución, pero ello no implica que el Pliego de Prescripciones Técnicas no pueda exigir, como efectivamente hace, la adscripción de determinados medios personales en la propia oferta que funcionan como mínimo para su admisión. O dicho de otro modo, los medios personales exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas pueden ser un requisito mínimo de la oferta y, cumplido, puede también valorarse la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato en lo que se supere o mejore dicho requisito mínimo, que en todo caso debe cumplirse.

Según el apartado 2.3 del Pliego de Prescripciones Técnicas *“Las empresas oferentes indicarán en la memoria descriptiva de la ejecución del contrato el CV de las personas destinadas a la realización del objeto del contrato y su formación”*. Pues bien, en la oferta presentada por la recurrente la persona destinada a realizar la función de *experto en gestión de convenios y contratos de I+D+I así como en la gestión de procedimientos de reintegro de subvenciones en convocatorias nacionales, autonómicas y europeas/internacionales* no tiene la experiencia requerida en el Pliego de Prescripciones Técnicas en lo relativo a tramitación de procedimientos de reintegro y a tramitación de convenios, de acuerdo con el CV y formación que se hace constar en la oferta.

Es cierto que en respuesta a la consulta formulada por la recurrente dentro del plazo de presentación de las ofertas sobre si en el proceso de licitación y como parte de la memoria descriptiva debía incluirse la documentación acreditativa del personal o sólo se pediría su aportación en caso de ser adjudicatario la propia Administración contestó que los documentos acreditativos de la adscripción al contrato de los medios personales debían aportarse *“al inicio de la ejecución del contrato”* y no en fase de apertura de los criterios ponderables mediante un juicio de valor, pero igualmente ha de decirse que tal cuestión resulta ajena a la que ahora se plantea, referida a la determinación de la oferta y a su adecuación al pliego, pues una cosa son las características y condiciones de la



oferta que se presenta y otra distinta su acreditación, que puede perfectamente intervenir en un momento posterior.

En definitiva, ha de concluirse que la oferta de la recurrente incumplía el Pliego de Prescripciones Técnicas en cuanto la persona ofrecida como *experto en gestión de convenios y contratos de I+D+I, así como en la gestión de procedimientos de reintegro de subvenciones en convocatorias nacionales, autonómicas y europeas/internacionales* no contaba, en los términos de la propia oferta, con la experiencia requerida en la tramitación de procedimientos de reintegro y a tramitación de convenios.

Séptimo.- Desestimado el recurso interpuesto contra la exclusión del procedimiento de licitación, procede la inadmisión del recurso acumulado, dirigido contra la adjudicación del contrato, para cuya impugnación carece de legitimación la recurrente una vez confirmada su exclusión.

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.P.M.L-O. y D.A.P.D.C., en representación de INNOVACIÓN Y DESARROLLO LOCAL, S.L., contra su exclusión del procedimiento de licitación del “*Servicio de asesoramiento y gestión de financiación pública y privada para el Centro de Ciencias Humanas y Sociales de la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas, M.P.*” convocado por Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) e inadmitir el que interpone contra la subsiguiente adjudicación del contrato.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la



Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.