

RECURSO 158/2023
RESOLUCIÓN 166/2023

Resolución 166/2023, de 14 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy1, contra la Resolución del Rector de la Universidad de León de 27 de octubre de 2023, por el que se adjudica el contrato de los "Servicios correspondientes a Dirección de la ejecución y coordinación de la Seguridad y Salud de las obras de construcción de Edificio de Usos Múltiples y urbanización de la Universidad de León", expte n.º SER 017/2023.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante resolución del rector de la Universidad de León, de 24 de julio de 2023, se aprueba el expediente para la contratación de los "Servicios correspondientes a Dirección de la ejecución y coordinación de la Seguridad y Salud de las obras de construcción de Edificio de Usos Múltiples y urbanización de la Universidad de León".

El valor estimado del contrato es de 132.000 euros.

El anuncio es publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 26 de julio del 2023.

Segundo.- El 18 de noviembre de 2023 D. yyy1 presenta un recurso especial en materia de contratación frente a la Resolución del Rector de la Universidad de León de 27 de octubre de 2023, por el que se adjudica el referido contrato. Considera que la documentación aportada por la adjudicataria (Rhaa Project Bim, S.L.) contiene numerosas irregularidades y manifiestos incumplimientos de los requisitos de solvencia técnica. Igualmente refiere la falta de publicidad en la convocatoria de la mesa de contratación.

Tercero.- Requerido el órgano de contratación, el 23 de noviembre de 2023 se han recibido en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación, en el que se opone a la estimación del recurso.

Cuarto.- Conferido traslado del recurso a los licitadores, el 30 de noviembre de 2023 la empresa adjudicataria realiza alegaciones.

Quinto.- El 1 de diciembre de 2023 se requiere al órgano de contratación para que, en el plazo de dos días hábiles, remita un informe que contenga un pronunciamiento expreso sobre las alegaciones realizadas en el recurso.

Fuera del plazo conferido, se ha remitido nueva documentación (Disposición adicional decimoquinta de la LCSP).

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 del de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación del recurrente para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto frente a la adjudicación acordada en un contrato de servicios cuyo valor estimado (132.000 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

3º.- Este Tribunal debe señalar en primer lugar que el informe preceptivo al recurso remitido por el órgano de contratación, no responde a los fines que debe satisfacer.

El artículo 56.2 de la LCSP no aclara el contenido del informe que el órgano de contratación debe hacer llegar al Tribunal junto con el expediente; esto es, si ha de limitarse a exponer las actuaciones realizadas hasta la fecha o si debe ir más allá y pronunciarse sobre otros aspectos tales como la

admisibilidad del recurso, la legitimación de los recurrentes, las medidas solicitadas y, sobre todo, el fondo del asunto, acompañándolo en su caso de informes internos al respecto. Como señala la Memoria de este Tribunal correspondiente al año 2015, esta última es la posición que adoptan la práctica totalidad de los órganos encargados de resolver los recursos contractuales, por lo que cabe afirmar que no sólo se está ante un verdadero trámite de audiencia a la entidad recurrida, sino que, bajo el principio de contradicción, el informe preceptivo previsto en dicho artículo debe contener la razón y motivación de las decisiones sobre las cuestiones debatidas en el recurso.

A este respecto, el artículo 28.4 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 el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que "El órgano de contratación acompañará al expediente un informe sobre la tramitación del mismo, con las alegaciones que en derecho considere adecuadas tanto respecto de las medidas provisionales si se hubieran solicitado como respecto del fondo de la cuestión planteada".

Debe recordarse que los informes forman parte del expediente del recurso y que su finalidad es ofrecer datos, fundamentos y valoraciones al Tribunal para que este se forme una opinión y adopte una resolución. Para ello debe tener un conocimiento correcto de todas las argumentaciones que se realizan, dado que, como órgano externo al contrato, es ajeno al contenido sustantivo del servicio a contratar y no puede, ante el silencio del órgano de contratación, volver a valorar todas las proposiciones técnicas.

Por ello es necesario, para una adecuada defensa de las actuaciones realizadas por el órgano de contratación, que los informes sean apropiados a sus fines y congruentes con las pretensiones jurídicas que son el objeto del procedimiento.

Por el contrario, en el caso de no pronunciarse sobre determinados aspectos del recurso, podría interpretarse, de conformidad con los principios de la carga de la prueba, que estos deban ser admitidos tácitamente.

En el presente caso, el informe del órgano de contratación no cumple la finalidad que tiene atribuida, limitándose a referir que los controvertidos certificados de solvencia ya fueron revisados en su momento, sin realizar un pronunciamiento adecuado y suficiente sobre las cuestiones de fondo planteadas sobre ellos en el recurso.

4º.- A la vista de la pretensión articulada, la solución del recurso exige determinar si la adjudicación se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo, y en especial, en este caso, al pliego de cláusulas administrativas particulares que, junto con el pliego técnico, constituyen la ley de contrato, tal como viene afirmando reiteradamente nuestra jurisprudencia, y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación.

La vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos, por lo tanto, la Administración debe efectuar la valoración de los productos ofertados por los licitadores conforme a los criterios recogidos en aquéllos. Respecto de los licitadores, la vinculación determina que deben cumplir las condiciones previamente establecidas en los pliegos. En este sentido, el artículo 139.1 de la LCSP dispone que “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Sobre la cuestión planteada, hay que tener en cuenta que el artículo 92 de la LCSP dispone que “La concreción de los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional exigidos para un contrato, así como de los medios admitidos para su acreditación, se determinará por el órgano de contratación y se indicará en el anuncio de licitación (...) y se detallará en los pliegos, en los que se concretarán las magnitudes, parámetros o ratios y los umbrales o rangos de valores que determinarán la admisión o exclusión de los licitadores o candidatos. En su ausencia serán de aplicación los establecidos en los artículos 87 a 90 para el tipo de contratos correspondiente, que tendrán igualmente carácter supletorio para los no concretados en los pliegos”.

La LCSP, señala en su art. 326.2.a) que “la mesa de contratación, como órgano de asistencia técnica especializada, ejercerá las siguientes funciones, entre otras que se le atribuyan en esta Ley y en su desarrollo reglamentario: a) La calificación de la documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos a que se refieren los artículos 140 y 141, y, en su caso,

acordar la exclusión de los candidatos o licitadores que no acrediten dicho cumplimiento, previo trámite de subsanación". Este último precepto señala que "Cuando esta aprecie defectos subsanables, dará un plazo de tres días al empresario para que los corrija".

Por su parte, la cláusula F.2 del PCAP que rige el procedimiento de adjudicación de este contrato, relativa a la solvencia técnica exigible, establece:

"Solvencia técnica o profesional

»Arquitecto/Técnico o Titulado/a en Grado en Arquitectura/Fundamentos de la Arquitectura o Grado en Ingeniería de la Edificación o titulación similar habilitante con más de 10 años de experiencia en elaboración de mediciones y presupuestos de proyectos de ejecución de obras, y dirección de ejecución material en edificios de uso administrativo, docente o cultural, con al menos la intervención como Director de la Ejecución en un edificio de los usos siguientes: Administrativo, Docente o Cultural (Según el art. 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación, Clasificación por usos de las edificaciones incluidas en la LOE) en los últimos 8 años con una superficie construida igual o superior a 7.000 m².

»Arquitecto/Técnico o Titulado/a en Grado en Arquitectura/Fundamentos de la Arquitectura o Grado en Ingeniería de la Edificación o titulación similar habilitante con más de 10 años de experiencia en coordinación de seguridad en fase de obra, en edificios de uso administrativo, docente o cultural, con al menos la intervención como Coordinador de la Seguridad y Salud en un edificio de los usos siguientes: Administrativo, Docente o Cultural (Según el art. 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación, Clasificación por usos de las edificaciones incluidas en la LOE) en los últimos 8 años con una superficie construida igual o superior a 3.000 m².

» (...) La experiencia requerida de 10 años se acreditará con el certificado correspondiente emitido por el Colegio Oficial Profesional.

»2. Solvencia técnica o profesional.

» Se presentará, además, la relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los ocho últimos años, en la

que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos.

» Estos servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados (de buena ejecución) expedidos por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público. Cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación. En su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

“En el caso de las personas jurídicas, todos los trabajos han de haber sido realizados por el mismo técnico/a y los certificados deben hacer referencia específica a su persona”.

5º.- La recurrente, aunque en sus alegaciones refiere algunas irregularidades procedimentales, basa su pretensión en que la documentación aportada por Rhaa Project Bim, S.L. contiene numerosas irregularidades y manifiestos incumplimientos de los requisitos de solvencia técnica. Para ello, adjunta numerosos archivos correspondientes a su proposición.

Las alegaciones del recurrente, pueden resumirse en las siguientes consideraciones:

- Se aporta el documento correspondiente al compromiso de adscripción profesional de D. xxx1 (...), sin firmar.

- Se aportan tres documentos del departamento de Educación, Cultura y Deporte del Gobierno de Aragón, en los que se certifican contratos en los que no se indica la superficie construida del edificio y/o la ejecución se realiza con la participación de otro técnico (al 50 %).

- Se adjunta un documento de la Sociedad de Infraestructuras y Equipamientos Penitenciarios y de la Seguridad del Estado, que contiene un certificado parcial, ya que no se ha terminado la obra, por lo que no puede considerarse como “certificado de buena ejecución”. Además de ello, el uso del edificio no es equiparable al exigido en el PCAP y los trabajos se realizan con la participación de otro técnico (al 50 %).

- Se aporta un documento de los arquitectos D. xxx2 (...) y D. xxx3 (...), que contiene un certificado sin firmar, de las obras correspondientes a un edificio sanitario, por ello no equiparable al exigido en el PCAP. Además de ello, los trabajos se están realizando con la participación de otro técnico al 50 %.

- Se presenta un documento de los arquitectos D. xxx4 (...) y Dña. xxx5 (...), que contiene un certificado que no está firmado, referido a un conjunto parroquial de uso religioso, en el que la planta sótano es un aparcamiento. Además de ello, los trabajos de coordinación de la seguridad y salud que se certifican, se realizan con la participación de otro técnico.

- Se adjunta un documento que contiene un compromiso profesional de D. xxx6 (...), sin firmar.

- Presenta un documento de la empresa Senior Servicios Integrales, S.A., donde se certifica que prestó los servicios de coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de la residencia para personas mayores. Por ello, el uso del edificio es residencial o sanitario. Además de ello, existe un error grave en la descripción de los trabajos, ya que se refiere a los juzgados de León.

- Se aporta un documento de la empresa grupo Mecal Inversiones, S.L. donde se certifica que prestó los servicios de dirección de la ejecución material de 60 viviendas, locales y garajes. Se constata que el uso del edificio es residencial y que existe un error grave en la descripción de los trabajos, ya que se refieren, una vez más, a los juzgados de León.

- Aporta un documento de la empresa el Mesón de Castilla, S.L. donde se certifica que prestó los servicios de dirección de la ejecución material de residencia para la tercera edad, por lo que el uso del edificio debería ser calificado como residencial o sanitario. Además de ello, la descripción de los trabajos se refiere a los juzgados de León

- Se adjunta un documento, sin ninguna referencia a quien lo redacta, donde se certifica la coordinación de seguridad y salud en fase de ejecución de una residencia para las personas mayores en Pobladura del Bernesga (León). El documento no tiene nombre de autor ni firma y el uso del edificio es residencial o sanitario.

- Aporta un documento del Colegio Oficial de Aparejadores de León, que, a juicio de la recurrente, no es un certificado de buena ejecución, sino una comunicación del propio técnico. Además, la superficie de la actuación se refiere a la superficie de las fachadas que se repararon, parámetro que no tiene nada que ver con lo exigido: la superficie construida del edificio.

Al margen de ello, este Tribunal constata que algunos de estos certificados se refieren a la ejecución por AL. Arquitectos Técnicos y Aparejadores, S.L.P. otros a D. Miguel Del Canto Mata y otros a Rhaa Project Bim, S.L. circunstancia que deberá aclararse.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, rechaza tácitamente la revisión de la documentación controvertida, al manifestar lacónicamente que al respecto que "el Servicio de Contratación y Patrimonio sometió a fiscalización y conformidad de la Oficina de Control Interno de la Universidad de León toda la documentación presentada a propósito de la Solvencia Económica y Técnica del adjudicatario propuesto".

Por su parte, la adjudicataria adjunta nuevamente certificados acreditativos de su solvencia y refiere en sus alegaciones errores de transcripción en los aportados inicialmente. Añade que "hay algunos documentos en donde no aparecen las firmas, dicha circunstancia ha sido debida, posiblemente, a un error a la hora de combinar los documentos en PDF antes de subirlos a la plataforma". Indica que se puede comprobar que el error es, en todo caso, subsanable.

Igualmente recuerda que el requisito mínimo para poder licitar es haber intervenido en al menos una obra con uno de los tres usos descritos en el PCAP, como director de la ejecución, y no, como indica la recurrente que "deba de ser al 100 % de participación, ni que la obra tenga que estar finalizada, sino que tan solo haber intervenido en la dirección de ejecución, eso sí, con una superficie construida igual o superior a 7.000 m²".

Constatados los manifestados errores en la acreditación de la solvencia técnica de la recurrente, no le corresponde a este Tribunal realizar un trámite de subsanación con base en los documentos aportados, sino que corresponde valorarlos a la mesa de contratación.

No obsta la anterior conclusión, el hecho de que la adjudicataria haya presentado, tras conocer la interposición del recurso, en el trámite de audiencia concedido, diversa documentación (aparentemente no aportada

correctamente antes de la adjudicación) para tener por acreditada la solvencia técnica. Resulta evidente que el recurso especial en materia de contratación tiene como finalidad revisar la decisión del órgano de contratación, y no servir de trámite de subsanación para presentar documentos nuevos no aportados en el procedimiento, ya que es el órgano de contratación, y no este Tribunal, el competente para valorar inicialmente la idoneidad de la documentación aportada como solvencia técnica en el PCAP.

Es, por ello, que procede anular la adjudicación y ordenar la retroacción del procedimiento al momento de aportación de la documentación, para que se requiera a la adjudicataria la subsanación de la documentación acreditativa de la solvencia técnica exigida y, a la vista de la documentación que aporte, resolver sobre la adjudicación del contrato.

No obstante, debe advertirse que la subsanación de la solvencia técnica o profesional, debe realizarse de conformidad con los parámetros establecidos en la normativa de contratación y específicamente, en la cláusula F.2 del PCAP, debiendo estar los documentos correctamente redactados y su contenido debe ser congruente; deben respetarse para su valoración estrictamente los criterios de usos de las edificaciones establecido en el referido artículo 2 de la Ley de Ordenación de la Edificación; la obra certificada debe estar finalizada, dado que en caso contrario no se puede presumir su buena ejecución, por lo que perdería su finalidad el documento; y en el caso de que la participación del licitador no sea total, deberá computarse únicamente el porcentaje correspondiente.

6º.- Por otro lado, el recurrente hace mención a la falta de publicidad de las convocatorias de la mesa de contratación y manifiesta sus dudas sobre si se le dio vista completa del expediente.

Respecto a ello, el órgano de contratación señala que como dispone el artículo 157.4 de la LCSP "En todo caso, la apertura de la oferta económica se realizará en acto público, salvo cuando se prevea que en la licitación puedan emplearse medios electrónicos". A mayor abundamiento, se indica que las actas de las reuniones de la mesa de contratación son objeto de publicación en el Perfil del Contratante de la Universidad de León.

En cuanto a la documentación puesta a disposición del recurrente manifiesta el órgano de contratación "que se le facilitó toda la documentación obrante en el expediente y se le dio copia de aquella en que lo solicitó por lo

que hay que manifestar la extrañeza ante la manifestación hecha al respecto por el interesado”.

De acuerdo con lo expuesto, procede estimar el recurso interpuesto frente a la adjudicación, fundada en la falta de acreditación por la empresa adjudicataria de la solvencia técnica o profesional. Por ello, debe anularse la adjudicación, con retroacción del procedimiento para realizar una nueva valoración de la documentación presentada por el adjudicatario y analizada esta, requiriéndole, en su caso, la subsanación de los documentos presentados.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III RESUELVE

PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy1, contra la Resolución del Rector de la Universidad de León de 27 de octubre de 2023, por el que se adjudica el contrato de los “Servicios correspondientes a Dirección de la ejecución y coordinación de la Seguridad y Salud de las obras de construcción de Edificio de Usos Múltiples y urbanización de la Universidad de León”, expte. nº SER 017/2023.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

TERCERO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

CUARTO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).