



G CONSELLERIA
O HISENDA
I I ADMINISTRACIONS
B PÚBLIQUES
/ JUNTA CONSULTIVA
CONTRACTACIÓ
ADMINISTRATIVA

Exp. Junta Consultiva: RES 1/2018

Resolució del recurs especial en matèria de contractació

Exp. d'origen: contracte de serveis per a la redacció del projecte d'execució de les obres, estudi, coordinació de seguretat i salut i direcció facultativa, corresponent a les obres necessàries per a la reforma de la Unitat de llarga estada de l'Hospital Psiquiàtric de Palma

DCASE 2017/21947

Servei de Salut de les Illes Balears

Recurrent: Arana & Muñoz Edita, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 31 de gener de 2018 pel qual es resol el recurs especial en matèria de contractació interposat per Arana & Muñoz Edita, SL, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació del contracte de serveis per a la redacció del projecte d'execució de les obres, estudi, coordinació de seguretat i salut i direcció facultativa, corresponent a les obres necessàries per a la reforma de la Unitat de llarga estada de l'Hospital Psiquiàtric de Palma

Fets

1. El 9 d'agost de 2017, el director gerent de l'Hospital Universitari Son Espases va aprovar, per delegació, l'expedient de contractació i l'obertura del procediment d'adjudicació del contracte de serveis per a la redacció del projecte d'execució de les obres, estudi, coordinació de seguretat i salut i direcció facultativa, corresponent a les obres necessàries per a la reforma de la Unitat de llarga estada de l'Hospital Psiquiàtric de Palma, per procediment obert.
2. El 24 d'octubre de 2017, la Mesa de Contractació va obrir els sobres que contenen les proposicions econòmiques i les ofertes tècniques dels set licitadors admesos al procediment i les va lliurar al servei promotor, el

Departament de Serveis Generals de l'Hospital Universitari Son Espases, per emetre l'informe de valoració.

3. El 16 de novembre de 2017, la Mesa de Contractació va llegir l'informe tècnic de l'òrgan promotor, segons el qual quatre de les ofertes no contenien la documentació que indica la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte i les altres tres contenien només una part de la documentació, i va acordar sol·licitar un informe a l'Assessoria Jurídica de l'Hospital sobre les conseqüències jurídiques de l'omissió de documentació.
4. El 23 de novembre de 2017, el cap del Servei d'Assessoria Jurídica de l'Hospital Universitari Son Espases va emetre un informe en el qual conclouia, d'una banda, que s'havia d'excloure del procediment els set licitadors, atès que, d'acord amb l'informe tècnic del servei promotor, havien incomplert la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques, i, de l'altra, que s'havia de declarar deserta la licitació, atès que no es podia admetre cap de les proposicions presentades.
5. El 30 de novembre de 2017, la Mesa de Contractació va excloure del procediment els set licitadors que havien presentat una oferta, atès que no n'havia cap que hagués aportat correctament la documentació que indica la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques, i va manifestar que s'havia de declarar deserta la licitació.
6. L'1 de desembre de 2017, el director gerent de l'Hospital Universitari Son Espases va dictar, per delegació, la Resolució per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació. Aquesta Resolució es va notificar al recurrent l'11 de desembre de 2017, segons manifesta el mateix recurrent en l'escrit de recurs.
7. El 19 de desembre de 2017, el representant de l'empresa Arana & Muñoz, SL, va interposar davant el Servei de Salut de les Illes Balears un recurs especial en matèria de contractació contra la Resolució per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació. Aquest recurs es va rebre a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa el 4 de gener de 2018.
8. D'acord amb allò que estableix l'article 118 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, s'ha donat audiència a totes les empreses que varen participar en la licitació.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la Resolució per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació d'un contracte de serveis no subjecte a regulació harmonitzada, tramitat pel Servei de Salut de les Illes Balears, que té caràcter d'administració pública.

Atès que es tracta d'un acte no susceptible del recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 40 del Text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre (en endavant, TRLCSP), es pot interposar en contra el recurs administratiu que sigui procedent. Aquest recurs, a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, és el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i l'ha de resoldre la Junta Consultiva de Contractació Administrativa.

La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m* de l'article 2 i l'article 7 del text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

2. El recurs especial que ha interposat el representant de l'empresa Arana & Muñoz Edita, SL, es fonamenta en el fet que, a parer seu, la seva proposició tècnica s'ajusta al plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte, atès que no especifica que s'hagi d'adjuntar a l'oferta tècnica la documentació requerida en la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques.

A més, el recurrent al·lega que el plec de clàusules administratives particulars no indica que la manca de presentació d'aquesta documentació juntament amb l'oferta sigui motiu d'exclusió i, per tant, l'oferta tècnica s'hauria d'haver valorat, encara que la puntuació hagués estat zero.

Atès tot això, el recurrent sol·licita que s'inclogui l'empresa Arana & Muñoz Edita, SL, en el procediment de contractació, és a dir, que s'anul·li la Resolució impugnada.

3. L'article 115 del TRLCSP regula els plecs de clàusules administratives particulars i preveu, en l'apartat 2, que s'hi incloguin els pactes i les condicions definidors dels drets i les obligacions de les parts del contracte i la resta dels aspectes que requereix la Llei i les seves normes de desplegament.

L'article 67 del Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, aprovat pel Reial decret 1098/2001, de 12 d'octubre, relatiu al contingut dels plecs de clàusules administratives particulars, enumera les dades que s'hi han de fer constar, entre les quals figuren els criteris per a l'adjudicació del contracte i els documents que han de presentar els licitadors i també la forma i el contingut de les proposicions.

L'article 116 del TRLCSP regula el plec de prescripcions tècniques i, en l'apartat 1, disposa que ha de contenir les prescripcions tècniques particulars que han de regir la realització de la prestació i n'ha de definir les qualitats.

L'article 68 del Reglament general, relatiu al contingut dels plecs de prescripcions tècniques particulars, enumera, en l'apartat 1, les dades que, com a mínim, s'hi han de fer constar, entre les quals figuren les característiques tècniques que han de complir els béns o les prestacions del contracte, i, en l'apartat 3, manifesta que aquests plecs en cap cas no poden contenir declaracions o clàusules que hagin de figurar en el plec de clàusules administratives particulars.

L'apartat 1 de l'article 145 del TRLCSP disposa que les proposicions de les persones interessades s'han d'ajustar al que preveu el plec de clàusules administratives particulars, i la seva presentació suposa l'acceptació incondicionada per l'empresari del contingut de la totalitat de les clàusules o condicions, sense cap excepció o reserva.

Tot i que aquest article només esmenta el plec de clàusules administratives particulars, l'exigència que les proposicions dels licitadors s'hi ajustin s'ha d'estendre al plec de prescripcions tècniques o als documents contractuals de naturalesa similar.

L'òrgan de contractació, a l'hora de seleccionar l'oferta econòmicament més avantatjosa i d'adjudicar el contracte, s'ha de subjectar necessàriament als criteris d'adjudicació i a la seva forma de valoració que s'havien establert en

els plecs. En aquest sentit, és reiterada la doctrina del Tribunal Suprem (per exemple, les sentències de 18 d'abril de 1986, de 3 d'abril de 1990, de 12 de maig de 1992, de 21 de setembre de 1994, de 9 de febrer de 2001, de 19 de març de 2001, de 16 d'abril de 2002, de 10 de juny de 2002, de 28 de juny de 2004 i de 26 de desembre de 2007) en el sentit que els plecs de condicions constitueixen la *lleï del concurs*, de manera que tant l'òrgan convocador com els participants en la licitació s'han de sotmetre a les regles que hi consten. Si no fos així, els licitadors tindrien inseguretat jurídica, perquè presentarien les seves ofertes basant-se en uns criteris i una forma de valoració determinada, i després veurien que el procediment es resol d'una manera diferent, amb violació per part de l'Administració del principi de confiança legítima en la seva actuació, i també del principi que prohibeix anar en contra dels actes propis.

4. El plec de clàusules administratives particulars del contracte de serveis per a la redacció del projecte d'execució de les obres, estudi, coordinació de seguretat i salut i direcció facultativa, corresponent a les obres necessàries per a la reforma de la Unitat de llarga estada de l'Hospital Psiquiàtric de Palma, preveu, en el quadre de criteris d'adjudicació del contracte, els apartats següents:

A. Criterios de adjudicación

Criterios objetivos

- 1.- Oferta económica: puntuación máxima 90 puntos.
- 2.- Oferta técnica: puntuación máxima 10 puntos.

B. Forma de evaluar las proposiciones

La fórmula para la valoración de las proposiciones o el modo en que se valoran respecto a los criterios de adjudicación es el siguiente:

Oferta económica:

Puntuación de la oferta = $90 \times (\text{importe oferta más económica} / \text{importe oferta a valorar})$

Oferta técnica:

1 punto por cada día de reducción en la fase de redacción del proyecto: máximo 10 puntos.

C. Documentación relativa a los criterios de adjudicación

La documentación relativa a los criterios de adjudicación que debe presentarse es la siguiente (se indica también el sobre en el que debe incluirse):

Documentación:	Sobre nº
1.- Documentación general: Declaración responsable Anexo I del PCAP y documentación relacionada en la cláusula 14.11 del PCAP que proceda.	1
2.- Oferta económica (criterio objetivo)	2
3.- Oferta técnica (criterio objetivo)	3

A més, la clàusula 14.1.3 del plec, relativa a la proposició tècnica, disposa que:

El licitador debe presentar la documentación relativa a los criterios de adjudicación que se indica en la letra C del Cuadro de criterios de adjudicación del contrato.

Esta documentación, que deberá estar firmada, se incluirá, según cada caso, en el sobre nº3 y/o en el sobre nº4, de acuerdo con lo establecido en la cláusula 13 y en la letra C del Cuadro de criterios de adjudicación del contrato.

Si el licitador no aporta la documentación relativa a alguno de estos criterios de adjudicación, o la misma no contiene todos los requisitos exigidos, la proposición de dicho licitador no será valorada respecto del criterio de que se trate.

[...]

El plec de prescripcions tècniques que regeixen el contracte preveu el següent:

7. PRESENTACIÓN DE LA DOCUMENTACIÓN DEL PROYECTO

La oferta se deberá presentar de la siguiente forma:

- La documentación escrita: Se presentará en formato DIN A4, sobre soporte de papel y sobre soporte informático estándar, en formato PDF. El interlineado será sencillo (1,1). Los márgenes de cada hoja serán: superior e inferior: 2,5 cm, derecho: 2,5 cm e izquierdo: 3 cm: El índice será el que sigue (máximo 45 hojas a una cara).

1. Memoria Técnica: Se presentará brevemente la metodología prevista para el desarrollo de los trabajos tanto de la fase de redacción de proyectos como de la fase de dirección facultativa (máximo 10 hojas a una cara).

2. Medios personales y materiales: Se aportará una relación del equipo técnico y de los medios materiales adscritos al contrato, debidamente firmada. Igualmente, se hará mención a la organización propuesta, identificando al responsable del equipo, y se aportarán los currículos del personal propuesto (máximo 10 hojas a una cara).

3. Propuesta arquitectónica a nivel de anteproyecto: se presentará una breve propuesta arquitectónica, en los términos que se especifican este PPT (máximo 25 hojas a una cara). Se deberá incluir también un cronograma donde se especifique los

plazos de la obra, así como la planificación de las tareas. También, se deberán incorporar soluciones técnicas relacionadas con la mejora de la eficiencia energética de las instalaciones objeto de este proyecto.

Será obligatorio para todos los licitadores presentar la propuesta mediante el empleo de la tecnología BIM (Building Information Modeling).

- La documentación planimétrica, esquemas, cronogramas, etc.

Se presentará en soporte papel con los planos doblados en formato DIN A4. En soporte informático los ficheros serán en PDF y DWG, conteniendo cada fichero DWG un solo plano. Además, y con carácter obligatorio, cada licitador deberá resumir la propuesta gráfica (mediante el empleo del modelo digital BIM).

Las medidas o presupuestos, se entregará con extensión PDF y bc3, para que pueda ser leído por cualquier programa informático existente en el mercado.

D'acord amb el plec de clàusules administratives particulars, l'oferta tècnica és un criteri d'adjudicació avaluable de forma automàtica amb una puntuació màxima de 10 punts, i s'atorga 1 punt per cada dia de reducció en la fase de redacció del projecte que ofereixi el licitador.

Pel que fa a la documentació relativa als criteris d'adjudicació que s'ha de presentar, l'apartat C del quadre de criteris d'adjudicació del contracte requereix simplement que es presenti l'oferta tècnica, sense cap altra indicació.

Per tant, el plec de clàusules administratives particulars que regeixen el contracte no preveu que es valorin ni la memòria tècnica, ni els mitjans personals i materials que s'adscriuen al contracte, ni la proposta arquitectònica a nivell d'avantprojecte, ni la documentació planimètrica, sinó únicament la reducció de terminis. El plec tampoc no indica que aquesta documentació s'hagi d'incloure en el sobre número 3 juntament amb l'oferta tècnica, ni conté cap referència a la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques ni a la documentació que s'hi esmenta.

Seguint aquestes previsions, l'oferta tècnica que va presentar l'empresa recurrent va consistir a indicar quin seria el termini, en dies, de durada de la redacció del projecte, i també que la durada de la direcció facultativa seria coincident amb la d'execució de les obres.

La resta de licitadors va actuar d'una manera semblant. De fet, sembla que cap dels licitadors va entendre que fos necessari presentar la documentació a què fa referència la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques, atès

que es varen limitar a indicar el temps de reducció de la fase de redacció del projecte que oferien, o, en alguns casos, varen presentar una part de la documentació a què es refereix la clàusula 7 esmentada.

Certament, des de la perspectiva dels licitadors no sembla lògic interpretar que s'havia de presentar la documentació relacionada en la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques, no tan sols perquè no era avaluable i el plec de clàusules administratives —que és el plec en què ha de constar la documentació que s'ha de presentar— no en feia cap referència, sinó també perquè aquesta documentació es refereix al contingut propi de la prestació objecte del contracte, de manera que es podia entendre que la presentació d'aquesta documentació formava part de la fase d'execució del contracte i no de la fase d'adjudicació.

S'ha de dir, d'una banda, que correspon a l'òrgan de contractació dissenyar amb rigor la licitació i, molt particularment, la configuració dels criteris d'adjudicació, de manera que no donin lloc a confusió i es garanteixi el principi de seguretat jurídica, i, de l'altra, que l'ambigüitat o l'obscuritat de les clàusules d'un plec no poden perjudicar els licitadors.

En aquest cas, tot i que sembla que la intenció de l'òrgan de contractació era que els licitadors presentassin la documentació a què fa referència la clàusula 7 del plec de prescripcions tècniques del contracte en el sobre en què s'havia de presentar l'oferta tècnica, el cert és que la literalitat dels plecs que regeixen el contracte no evidencia aquesta intenció, com demostra el fet que cap dels licitadors hagi presentat l'oferta tècnica de la manera que esperava el Servei de Salut de les Illes Balears.

Així doncs, s'evidencia que la redacció del plec de clàusules administratives particulars i del plec de prescripcions tècniques no és clara ni respon a allò que realment volia el Servei de Salut de les Illes Balears. S'observa que tot això ha donat lloc a una situació d'incertesa, creada per l'Administració, que en cap cas hauria de perjudicar els licitadors.

En tot cas, s'ha de dir que la Mesa de Contractació i l'òrgan de contractació han exclòs l'empresa recurrent del procediment sense tenir en compte que la clàusula 14.1.3 del plec de clàusules administratives particulars preveu que en els casos en què no s'aporti la documentació relativa a la proposició tècnica la conseqüència ha de ser la no-valoració del criteri d'adjudicació, tal com es manifesta en l'escrit de recurs, però no l'exclusió del procediment.

Finalment, d'acord amb el darrer paràgraf de l'apartat 3.1 de la clàusula 3 del plec de clàusules administratives particulars, a l'hora de resoldre discrepàncies entre el contingut del plec de clàusules administratives particulars i el plec de prescripcions tècniques o qualsevol altre document contractual, la regla general és la prevalença del plec de clàusules administratives particulars.

Atès tot això, s'ha de considerar que l'òrgan de contractació no s'ha ajustat a allò que preveu el plec de clàusules administratives particulars en relació amb la valoració de l'oferta tècnica, i, per tant, el recurs s'ha d'estimar.

En la mesura que aquestes consideracions són igualment aplicables a la resta de licitadors, que han estat exclosos per idèntics motius, és evident que l'estimació del recurs ha de conduir a l'anul·lació íntegra de l'acte impugnat.

5. L'article 31 del TRLCSP disposa que:

A més dels casos en què la invalidesa derivi de la il·legalitat de les seves clàusules, els contractes de les administracions públiques i els contractes subjectes a regulació harmonitzada, inclosos els contractes subvencionats a què es refereix l'article 17, són invàlids quan ho sigui algun dels seus actes preparatoris o el d'adjudicació, perquè hi concorre alguna de les causes de dret administratiu o de dret civil a què es refereixen els articles següents.

Després d'enumerar les causes de nul·litat en l'article 32, l'article 33 preveu que:

Són causes d'anul·labilitat de dret administratiu les altres infraccions de l'ordenament jurídic i, especialment, les de les regles contingudes en aquesta Llei, de conformitat amb l'article 63 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

En conseqüència, la Resolució per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació del contracte, incorre en causa d'anul·labilitat, atès que s'ha dictat basant-se en una interpretació de les clàusules del plec de clàusules administratives particulars i del plec de prescripcions tècniques que fan referència a la presentació de l'oferta tècnica que no s'ajusta a la literalitat dels plecs i que perjudica els licitadors, i que s'ha infringit la clàusula 14.1.3 del plec de clàusules administratives particulars. Per tant, aquesta Resolució està afectada per una causa d'invalidesa.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Estimar el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Arana & Muñoz, SL, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears per la qual s'exclou a tots els licitadors del procediment i es declara deserta la licitació del contracte de serveis per a la redacció del projecte d'execució de les obres, estudi, coordinació de seguretat i salut i direcció facultativa, corresponent a les obres necessàries per a la reforma de la Unitat de llarga estada de l'Hospital Psiquiàtric de Palma, i, en conseqüència, anul·lar l'acte impugnat.
2. Ordenar retrotreure les actuacions administratives al moment de valoració de les ofertes tècniques de tots els licitadors.
3. Notificar aquest Acord a les persones interessades i al Servei de Salut de les Illes Balears.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord —que exhaureix la via administrativa— es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà d'haver-ne rebut la notificació, d'acord amb els articles 10.1 a i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.