

ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES EUSKADI

RESOLUCIÓN 30/2016

EB 2016/009

Resolución 030/2016, de 17 de marzo de 2016, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, que resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa SIGNE, S.A. contra la adjudicación del contrato de “Suministro de impresión y distribución de los títulos académicos y profesionales correspondientes a la enseñanza no universitaria, así como de los certificados de la enseñanza de idiomas y luthería”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 18 de enero de 2016, la empresa SIGNE, S.A. interpuso en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales (en adelante, OARC / KEAO) un recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato “Suministro de impresión y distribución de los títulos académicos y profesionales correspondientes a la enseñanza no universitaria, así como de los certificados de la enseñanza de idiomas y luthería”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

SEGUNDO: Con fecha 18 de enero de 2016 se solicitaron el expediente administrativo y el informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), los cuales se recibieron entre los días 26 y 28 de enero de 2016.

TERCERO: El 28 de enero de 2016 se solicitaron alegaciones a los interesados, recibándose las de la empresa IMPRENTA UNIVERSAL, S.L. (adjudicataria impugnada) el día 5 de febrero.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Queda acreditada en el expediente la legitimación del recurrente y la representación de Don E. Q.B. que comparece en su nombre.

SEGUNDO: El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los contratos de suministros sujetos a regulación armonizada.

TERCERO: El artículo 40.2 c) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso «los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.»

CUARTO: El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: La Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 TRLCSP.

SEXTO: Los motivos impugnatorios aducidos por el recurrente son, en síntesis, los siguientes:

a) La oferta presentada por IMPRENTA UNIVERSAL incumple los requisitos establecidos en los pliegos por las siguientes razones:

- no se aporta un certificado de un organismo oficial competente que acredite que las muestras presentadas se ajustan a las características exigidas; los certificados aportados por la adjudicataria o no se refieren a títulos de enseñanzas no universitarias (que es una de las “características exigidas”) o no se emiten por un “organismo oficial competente”.
- la adjudicataria no presentó las dos muestras exigidas en la cláusula 29.2 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).
- en contra de lo dispuesto en la cláusula 12.4.1 del PCA, toda la documentación presentada por IMPRENTA UNIVERSAL eran fotocopias sin compulsar.

b) Los citados incumplimientos, no aportar ni las muestras ni el certificado exigido en los pliegos (se aportaron otros con un contenido distinto), debieron suponer la exclusión de la adjudicataria por falta de solvencia técnica o por vulneración de lo dispuesto en los pliegos que rigen la licitación, sin que sea aceptable su subsanación porque se trataba de una total y absoluta omisión de la documentación exigida a los licitadores; no obstante, IMPRENTA UNIVERSAL no respondió satisfactoriamente a la solicitud de subsanación que se le formuló, porque entregó documentos de fecha posterior al vencimiento del plazo de presentación de ofertas y porque no cabe subsanar el contenido de un documento cuando ello suponga modificar o aportar el documento mismo. Además, el poder adjudicador no ha solicitado la subsanación en los términos legalmente establecidos, superando el plazo de siete días hábiles al que se refieren el PCAP y

el artículo 27 del Real Decreto 817/2009, habiendo sido ya abiertos los restantes sobres de las ofertas presentadas.

c) Finalmente, se solicita la anulación del acto impugnado, que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la adjudicación y que se ordene la adjudicación al recurrente, que ha presentado la única oferta aceptable.

SÉPTIMO: La empresa IMPRENTA UNIVERSAL alega las siguientes razones para solicitar la desestimación del recurso:

a) la muestra presentada evidencia que los títulos a suministrar cumplen el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT); téngase en cuenta que no hay características técnicas diferentes para cada título no universitario regulado, sino una características únicas para ambos tipos.

b) la adjudicataria presentó tres certificados, uno de ellos emitido por la misma entidad que certifica a la recurrente, y pretender que solo se han certificado las características de un tipo de títulos y no el otro es un puro formalismo, pues ambos tienen los mismos requisitos técnicos.

c) en cuanto al certificado emitido por Drewsen, que se descalifica por no ser este un organismo oficial, el recurso confunde “oficial” y “público”.

d) respecto a la necesidad de que se entregaran copias compulsadas, se entregaron los originales requeridos antes de la adjudicación del contrato.

e) el requerimiento de aclaración a IMPRENTA UNIVERSAL sobre el alcance del certificado de Drewsen es plenamente legal y no es una subsanación.

OCTAVO: El poder adjudicador solicita la desestimación del recurso por los motivos que a continuación se resumen:

a) La Administración ha interpretado ampliamente los términos “organismo oficial competente”, de tal modo que “oficial” no es, como pretende el recurrente, “público”, y “competente” significa que se tiene la pericia o habilidad para hacer algo o intervenir en un asunto determinado; entender otra cosa hubiera llevado a descartar certificados presentados por el recurrente, que aporta documentos emitidos por una Universidad “no competente” en el sentido administrativo del término. Por otra parte, la muestra presentada por el adjudicatario cumple con los requisitos exigidos, que es lo fundamental.

- b) Como señala la literalidad de la cláusula 29.2 de la carátula, solo se pedía una única muestra.
- c) Respecto al Certificado del laboratorio de la Real Fábrica Nacional de Moneda y Timbre aportada por la adjudicataria impugnada, cabe señalar que las tintas y el escudo utilizados en la impresión de la muestra (títulos universitarios) son las mismas que se utilizan en la emisión de títulos no universitarios como se desprende de los requisitos exigidos en el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo y el Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto de expedición de títulos universitarios.
- d) Respecto a la necesidad de que las copias presentadas estén compulsadas, se ha de poner de manifiesto el carácter antiformalista de la contratación pública y no es razonable solicitar la exclusión cuando la administración no solicitó la compulsas de dicha documentación, máxime cuando se puede demostrar que son auténticos y que fueron contrastados antes de la adjudicación.
- e) El recurso confunde la solicitud de aclaración formulada por la Mesa denominándola “subsanción”. En realidad, se solicitó a la empresa Drewsen que aclarase el alcance de los informes de laboratorio sobre las pruebas de las muestras de IMPRENTA UNIVERSAL cumplen con el Real Decreto 1850/2009, lo que es una aclaración aceptable y proporcionada. La Mesa se puso en contacto con IMPRENTA UNIVERSAL para que trajese la documentación original, lo cual hizo.

NOVENO: La cuestión de fondo que plantea el operador económico recurrente versa sobre la validez y suficiencia de los medios probatorios de la solvencia técnica y profesional aportados por la adjudicataria impugnada, por lo que el análisis de la cuestión exige comenzar por los medios probatorios de dicha solvencia exigidos en el punto 29.2 de la carátula del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) que rige la licitación:

«29.2.- Las empresas acreditarán, por los medios fijados a continuación, los siguientes requisitos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional (si/no):

(...) Requisitos:

(...)

Asimismo, los licitadores en el sobre “A”, deberán presentar una muestra con el material que se ha de emplear y el modelo o modelos de tipografía, orla, formato etc., que evidencien el cumplimiento del PBT de los títulos a suministrar. Además, deberán aportar, a su cargo, un certificado de un organismo oficial competente que acredite que las muestras presentadas se ajustan a las características exigidas.»

La presentación de muestras de los productos a suministrar puede ser valorado en fase de solvencia técnica en el contrato de suministro, a tenor de lo dispuesto en la letra e) del citado artículo 77.1 del TRLCSP, con el

fin de identificar la aptitud de la empresa para ejecutar un contrato, siendo el criterio de selección que para este medio de acreditación de la solvencia se ha establecido en el PCAP el que la muestra se ajuste a las características exigidas, dicho con otras palabras, que cumpla con las especificaciones técnicas establecidas en el propio PCAP.

Son varias las cuestiones que el recurrente reprocha a los medios probatorios aportados por la adjudicataria impugnada:

a) El argumento referido a que la adjudicataria no presentó las dos muestras exigidas en la cláusula 29.2 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) no puede prosperar pues de la lectura de las bases de la licitación se desprende que la relevancia de la muestra a presentar va ligada al cumplimiento de las especificaciones técnicas que figuran como Anexo III del PCAP, que son únicas para todos los tipos de títulos a imprimir, y éstas coinciden con el anexo III del Real Decreto 733/1995, de 5 de mayo, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación general del sistema educativo o expedidos, el Anexo III del Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación y Anexo XI del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, por lo que una muestra es suficiente para comprobar la conformidad de lo que se va a suministrar con las especificaciones técnicas solicitadas por el órgano de contratación.

b) El argumento referente a que, en contra de lo dispuesto en la cláusula 12.4.1 del PCAP, toda la documentación presentada por IMPRENTA UNIVERSAL eran fotocopias sin compulsar, tampoco puede prosperar pues, tal y como ha puesto de manifiesto este OARC/KEAO en pronunciamientos anteriores (Resolución 7/2013) la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente sobre el carácter antiformalista del procedimiento de contratación y, en este sentido, considera que una interpretación literal de las condiciones exigidas para tomar parte en los procedimientos administrativos de contratación, que conduzca a la no admisión de proposiciones por simples defectos formales, fácilmente subsanables, es contraria al principio de concurrencia, señalando que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas para los demás concursantes, o estratagemas poco limpias, pero no excluir a los participantes por defectos en la documentación de carácter formal, no esencial, que, como hemos dicho, son subsanables sin dificultad (por todas, Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso- Administrativo, Sección 7ª) Sentencia de 21 septiembre 2004 RJ 2005\415 (FJ 5º). De hecho, fue la propia administración contratante la que, en un principio, no solicitó la subsanación de dicha deficiencia y, a este respecto, se debe tener en cuenta que el artículo 81 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su apartado 2 dispone que «Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados. Sin perjuicio de lo anterior, las

circunstancias reseñadas deberán hacerse públicas a través de anuncios del órgano de contratación o, en su caso, del que se fije en el pliego, concediéndose un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación». De la simple lectura de este precepto se desprende que en el caso de apreciarse defectos y omisiones en la documentación administrativa presentada por los licitadores la mesa de contratación deberá concedérseles un plazo no superior a tres días hábiles para que los corrijan o subsanen. Téngase en cuenta que la no concesión de dicho plazo puede suponer una actuación discriminatoria causante de una potencial indefensión, lo que motiva que la mesa pueda recabar la subsanación de los meros defectos formales de la documentación en cualquier fase del procedimiento anterior a la adjudicación.

c) Alega el recurrente que los certificados aportados por la adjudicataria o no se refieren a títulos de enseñanzas no universitarias (que es una de las “características exigidas”) o no se emiten por un “organismo oficial competente”.

El adjudicatario en el sobre “A” presenta un certificado de Drewsen Spezialpapiere GMBH que certifica los extremos solicitados en el Anexo III del PCAP, que es lo relevante al objeto de determinar si la muestra facilitada cumple con las especificaciones demandadas por el órgano de contratación. Para la resolución del recurso en lo concerniente a esta cuestión, es irrelevante que el papel presentado para el análisis lo fuera para la impresión de títulos universitarios o no, pues lo cierto es que las especificaciones que contiene el Anexo XI del Real Decreto 1002/2010, de 5 de agosto, sobre expedición de títulos universitarios oficiales, referentes a los soportes celulósicos, que son los analizados en este último informe de laboratorio, son coincidentes con los que figuran en el Anexo III del PCAP, por lo que la muestra facilitada acredita que cumple con lo solicitado en el punto 29.2 de la carátula del PCAP. No ocurre lo mismo con un informe del Laboratorio de la Real Casa de la Moneda expedido el 27 de noviembre de 2013 sobre una muestra de “Título Universitario Oficial”, pues el informe versa sobre las características de un soporte inerte, que tiene unas características distintas a las solicitadas.

Se reproche el certificado de la empresa Drewsen porque esta empresa no tiene la consideración de un “Organismo oficial competente”, tal y como lo exige el punto 29.3 del PCAP. Esta estipulación del contrato exige que el licitador presente una muestra del bien a suministrar y que certifique que la misma se ajusta a las especificaciones solicitadas en el PCAP que, mayormente, se hallan expresadas conforme a determinadas normas de aseguramiento de la calidad. Se trata, en definitiva, de que el informe o el certificado sea emitido por un laboratorio o entidad que sea competente para manifestar que el bien objeto del suministro se ajusta a las normas de calidad solicitadas y, conforme al art. 80.2 TRLCSP, referente a la acreditación del cumplimiento de las normas de calidad, se deben aceptar otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de calidad que presenten los empresarios y, este órgano considera que, entre éstos, cabe admitir la certificación que realiza el empresario de sus propios productos. Por otra parte, en

contra de lo que sostiene la recurrente, el PCAP no exige que el organismo sea público, de hecho, la conformidad de los productos conforme a determinadas normas la realizan entidades acreditadas pertenecientes al sector privado.

d) En relación con el documento sobre el alcance del certificado de Drewsen aportado por IMPRENTA UNIVERSAL a requerimiento de la administración contratante en el momento previo a la adjudicación del contrato, es irrelevante la calificación que se otorgue al mismo, dado que durante la fase de licitación el adjudicatario impugnado ha probado que el producto ofertado cumple con las especificaciones solicitadas en el PCAP. Por esta razón es irrelevante que dicho documento sea considerado como un documento nuevo o una aclaración de lo aportado.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43. 2 del TRLCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, el titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,

III.- RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa SIGNE, S.A. contra la adjudicación del contrato de “Suministro de impresión y distribución de los títulos académicos y profesionales correspondientes a la enseñanza no universitaria, así como de los certificados de la enseñanza de idiomas y luthería”, tramitado por la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi

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.

TERCERO: Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 45 del TRLCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 de la propia Ley.

CUARTO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

QUINTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.