



Roj: **SAN 4755/2013** - ECLI: **ES:AN:2013:4755**

Id Cendoj: **28079230032013100576**

Órgano: **Audiencia Nacional. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **22/10/2013**

Nº de Recurso: **138/2012**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **JOSE LUIS TERRERO CHACON**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **SENTENCIA**

Madrid, a veintidos de octubre de dos mil trece.

Visto el recurso contencioso administrativo que ante esta Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional ha promovido **CARLOS MONTESINOS ARQUITECTURA SLP y UTE CARLOS MONTESINOS ARQUITECTURA SLP y SONDEOS ESTRUCTURAS Y GEOTECNIA (EN CONSTITUCIÓN)**, representada por la Procuradora de los Tribunales **D<sup>a</sup>. MARÍA JOSÉ MORENO DÍAZ** y asistida por el Letrado **D. FRANCISCO BLANC CLAVERO**, contra la **ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN)**, representada y asistida por el **ABOGADO DEL ESTADO**, sobre **CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA**.

Ha sido ponente del presente recurso, el Ilmo. Sr. Magistrado de esta Sala y Sección **D. JOSE LUIS TERRERO CHACON**.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Para el correcto examen del recurso contencioso-administrativo que enjuiciamos, debemos tener en cuenta los siguientes presupuestos fácticos:

1) Por anuncio publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado los días 25 de junio y 20 de julio de 2011, respectivamente, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (en adelante AECID), convocó licitación para adjudicar el contrato de servicios de redacción del proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección facultativa, de las obras para desarrollar la propuesta de rehabilitación y adecuación de los edificios del conjunto PADELAI, para su conversión en la nueva sede del Centro Cultural de España en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), con un presupuesto base de licitación de 398.087,16 €.

2) Con fecha 7 de noviembre de 2011, el Director de la AECID dictó resolución adjudicando el contrato de referencia a **MANUEL VEGA ARQUITECTOS SPL**, por importe de 256.395 €. En la expresada resolución se recogía la relación de candidatos descartados por orden decreciente de puntuación, según la propuesta de la mesa de contratación, figurando la recurrente en tercer lugar, con una puntuación total de 70,62 puntos, frente a la adjudicataria, que había obtenido una puntuación total de 72,70 puntos.

3) Disconforme con la indicada adjudicación y baremación, con fecha 24 de noviembre de 2011 la recurrente interpuso recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante TACRC).

4) Con fecha 21 de diciembre de 2011, el TACRC dictó resolución desestimando el recurso interpuesto por la recurrente.

En lo que interesa para el enjuiciamiento del presente recurso, la resolución del TACRC de 21 de diciembre de 2011 se expresa en los siguientes terminos:



<< A la vista de lo expuesto, debemos señalar que el pliego que ahora nos ocupa ha optado por utilizar como criterio de adjudicación que un licitador haya presentado un mayor número de medios personales que los exigidos en el pliego para valorar la actitud y solvencia...

En el caso que ahora estamos analizando... respecto del equipo propuesto, se dice que el mismo podrá valorarse hasta en 6 puntos, "como mejora de lo exigible como mínimo por competencia profesional" añadiéndose a continuación, por si pudiera existir alguna duda, que: "el equipo mínimo deberá estar encabezado por un arquitecto, valorándose el compromiso de incluir los siguientes especialistas (o empresas especializadas)". Es decir, de la lectura del pliego de cláusulas administrativas se extrae claramente la conclusión de que los licitadores deben presentar como mínimo un arquitecto, valorándose como mejora el que, además, presenten un especialista en instalaciones en rehabilitación de edificios y en edificios de uso cultural.

La oferta presentada (se refiere a la oferta de la recurrente) cumple con los requisitos de solvencia técnica o profesional exigidos en el pliego, ya que se acredita que la... UTE cuenta con un arquitecto para la redacción del proyecto básico y de ejecución, así como para dirección de las obras, y un arquitecto técnico para desempeñar la función de coordinador de seguridad y salud en obras de edificación.

Respecto a los criterios de valoración, y en cuanto al equipo propuesto, al citado licitador se le otorgó una puntuación de 2 puntos, puesto que presentó un compromiso firmado de colaboración con un especialista en instalaciones. En cambio, dicho licitador no presentó un compromiso de colaboración con un especialista en rehabilitación de edificios, ni con un especialista en edificios de uso cultural, por lo que no se le otorgaron los otros 4 puntos adicionales previstos en el pliego. El recurrente entiende en su escrito que, sin embargo, debieron otorgársele estos otros 4 puntos, dado que el arquitecto que se presenta como director del equipo es especialista en rehabilitación de edificios y en edificios de uso cultural. Sin embargo, tal tesis no puede compartirse, ya que, del propio tenor literal del pliego de cláusulas administrativas particulares, se desprende que no se va a valorar la presentación del equipo mínimo que se exige para acreditar la solvencia profesional y que, de acuerdo con el referido pliego, tiene que estar encabezado por un arquitecto. La valoración se va a efectuar, pues, únicamente en aquellos supuestos en que se presente un compromiso firmado de colaboración de dicho arquitecto con los correspondientes especialistas... que exista un compromiso de colaboración supone necesariamente que se requiere que la arquitecto que encabeza el equipo presente un acuerdo para trabajar con otra u otras personas, ya que no se puede colaborar con uno mismo.

Por último, hay que señalar que la no valoración del equipo mínimo que se exige en el pliego para acreditar la solvencia profesional responde, tanto a lo previsto en la LCSP, como a la doctrina reiterada sentada por el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado... >>.

5) Contra la anterior resolución y la resolución del Director de la AECID de 7 de noviembre de 2011 se interpone el presente recurso contencioso administrativo.

**SEGUNDO.-** Formalizado el citado recurso ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional y repartido a esta Sección, después de admitido a trámite y reclamado el expediente administrativo, se dio traslado a la parte recurrente para que presentara la demanda.

En el escrito de demanda se recogen, en síntesis, los siguientes argumentos frente a la resolución recurrida:

1) En el supuesto enjuiciado, el órgano de contratación ha llevado a cabo una indebida aplicación del apartado quinto del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), relativo al "equipo propuesto", en cuanto reconoció a la recurrente 2 puntos en vez de los 6 que le hubieran correspondido de haberse aplicado correctamente el Pliego. Si se hubiera reconocido a la recurrente esta última puntuación, habría sido la ganadora y adjudicataria del concurso.

2) El órgano de contratación no reconoció los 4 puntos que correspondían a la recurrente por contar con "especialista en rehabilitación" y "especialista en edificios de uso cultural", al considerar que el especialista propuesto para ambas materias era también el arquitecto propuesto como director del equipo redactor del proyecto y del equipo de dirección de obra. A juicio de la Administración, la condición de "especialista" a la que hace referencia la cláusula quinta del Pliego no puede recaer en las mismas personas que forman parte del "equipo mínimo", exigido en la cláusula tercera del mismo Pliego, interpretación del PCAP que no tiene fundamento en su literalidad, ni puede inferirse del mismo.

3) El PCAP no prohíbe, ni minusvalora, que el director del equipo sea a la vez especialista en alguna de las materias referidas en su cláusula quinta. En ningún punto del PCAP se expresa que el director del equipo mínimo y el especialista -en tal o cual cosa- deban ser personas distintas o que tales cualidades sean incompatibles, ni se exige que el director del equipo reúna las mismas condiciones de experiencia que se estipulan como propias del especialista, ni se hace constar que se puntuará el mayor número de componentes del equipo, ni el mayor número de especialistas. Tampoco en el Pliego de Condiciones Técnicas, donde se



describen las funciones del director del equipo y sus componentes, se hace una descripción de funciones específicas diferenciadas para los especialistas, si los hubiere, ni se regula un protocolo de coordinación entre el director y los especialistas, no deduciéndose de las referidas Condiciones Técnicas que el director de la obra y el especialista hayan de ser necesariamente personas distintas.

4) El PCAP no recoge el mayor número de especialistas o miembros del equipo como criterio puntuable, ni otorga relevancia expresa a ese aspecto cuantitativo, refiriéndose a la "*mejora de lo exigible como mínimo por competencia profesional*", no por número de profesionales, sin diferenciar si tal mejora ha de predicarse de miembros adicionales del equipo o de cualificaciones superiores a la mínima exigible a sus miembros. El Pliego se refiere a una condición cualitativa de la profesionalidad de los integrantes del equipo, no al aspecto cuantitativo de su número. Consiguientemente, a falta de expresión en el Pliego de la condición cuantitativa (mayor número de miembros), no puede exigirse a los licitadores dicha condición para puntuar.

5) El PCAP no establece que el arquitecto director del equipo deba firmar un compromiso de colaboración con los "especialistas", sino que el especialista debe firmar un compromiso de colaboración con el licitador. Se trata de que el licitador sea una persona distinta del especialista, como ocurre en el supuesto enjuiciado, donde la colaboración como especialista del Sr. Marco Antonio debe entenderse *intuitu personae* e independiente de la empresa licitadora CARLOS MONTESINOS ARQUITECTURA SLP, entidad que, obviamente, debe contar con la "solvencia técnica" necesaria para participar en el concurso, y por tanto, con los profesionales exigidos por el PCAP para acreditar el requisito de solvencia.

6) El PCAP no exige que el director de los trabajos responsable del equipo sea a su vez especialista, por lo que, si efectivamente cuenta con dichas cualidades, deberían ser valoradas.

7) Es doctrina reiterada del Tribunal Supremo y expresión del artículo 1288 del Código Civil, que existiendo ambigüedad o duda en la interpretación del PCAP, debe imponerse la interpretación más favorable al licitador (se cita la resolución del TACRC de 25 de mayo de 2011).

Por lo anteriormente expresado, la demanda concluye con la súplica de que se dicte sentencia anulando y dejando sin efecto las resoluciones recurridas, reconociendo el derecho subjetivo de la recurrente a la obtención de 4 puntos adicionales respecto de los atribuidos en el concurso impugnado, y consecuentemente, designando a la actora como adjudicataria del referido concurso.

**TERCERO.** - Formalizada la demanda, se dio traslado de la misma al Abogado del Estado con entrega del expediente administrativo para que la contestara, solicitando el representante del Estado en su contestación a la demanda la desestimación del recurso, con expresa condena en costas a la parte recurrente.

El Abogado del Estado sostiene en su contestación a la demanda, básicamente, lo siguiente:

1) La cuestión objeto del presente recurso reside en interpretar si las seis menciones a "especialistas" del apartado quinto del PCAP -cada una valorada con un punto- deben ser interpretadas como la oferta de *un nuevo profesional* que se agrega al equipo o la oferta de *una cualidad* que podría concurrir en alguno de los miembros que ya forman parte del equipo, cuya solvencia técnica o profesional se adecua a lo exigido en el apartado 3.3.2 del PCAP. Y la duda que se plantea el recurrente sobre el particular es razonable, en cuanto la lectura del referido apartado es confusa.

2) Ello no obstante, la interpretación del apartado quinto del PCAP que más se adecua a criterios hermenéuticos, es la postura que ha sostenido el órgano de contratación y el TACRC, debiendo entenderse que la atribución de puntuación por el referido apartado se condiciona a la aportación de personas distintas (especialistas) que se añadan al equipo mínimo. Y ello por las siguientes razones:

- La redacción de la cláusula se concibe como "*una mejora de lo exigible como mínimo por competencia profesional*", de lo que cabe deducir que tal criterio se acumula a los requisitos de solvencia. Es cierto que la mejora puede entenderse como incremento de cualidades, pero una vez admitida la solvencia del equipo mínimo, todo parece indicar que ha de constituirse al margen y añadirse al mínimo.

- El PCAP hace referencia a *especialistas*, no a *especialidades*, lo que denota un enfoque de sujetos o profesionales diferenciados y no cualidades preexistentes en el equipo mínimo. En el mismo sentido, el encabezamiento del apartado quinto del PCAP se refiere a "*especialistas (o empresas especializadas)*". Por otro lado, la redacción de la cláusula yuxtapone el hecho de que *el equipo mínimo esté encabezado por un arquitecto con la inclusión de especialistas* lo que permite deducir que el arquitecto que encabece el equipo mínimo no puede concebirse como especialista a los efectos de la aplicación de la cláusula. Por último, la exigencia de aportar un "*compromiso firmado de colaboración*" parece también denotar la necesaria concurrencia de dos sujetos entre los que se articule la colaboración.



- Lo señalado respecto de la "redacción del proyecto: (hasta 3 puntos)" vale igualmente para la "dirección de la obra: hasta 3 puntos", donde la redacción es equivalente a la *supra* citada.

3) Ni el órgano de asistencia (la mesa) ni el órgano de contratación han alterado el contenido de los pliegos, se han limitado a interpretar sus cláusulas, sin que haya constancia de que dicha interpretación buscara perjudicar a la recurrente o a otros licitadores.

4) La doctrina del Tribunal Supremo que impone en caso de duda *la interpretación más favorable al licitador*, se refiere a una interpretación *pro licitador* en forma abstracta (no particular), siendo sólo de aplicación en cuando a criterios de admisión o exclusión.

5) La falta de presentación por la recurrente de los compromisos de colaboración es incontrovertible y justifica de forma suficiente que se le atribuyeran sólo 2 puntos, del máximo de 6 previsto en la cláusula quinta del PCAP.

**CUARTO.-** Contestada la demanda y no abierto el procedimiento a prueba, las partes presentaron sus escritos de conclusiones, donde reprodujeron sus respectivas pretensiones, y las actuaciones quedaron concluidas para sentencia, señalándose para votación y fallo del recurso el día 15 de octubre de 2013, fecha en la que, efectivamente, el recurso se votó y falló.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Se interpone el presente recurso contencioso administrativo contra la resolución del Director de la AECID de fecha 7 de noviembre de 2011, que adjudica el contrato de servicios de redacción del proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección facultativa de las obras para desarrollar la propuesta de rehabilitación y adecuación de los edificios del conjunto PADELAI, para su conversión en la nueva sede del Centro Cultural de España en la ciudad de Buenos Aires (Argentina); y contra la resolución del TACRC de 24 de noviembre de 2011, que desestima el recurso especial en materia de contratación formalizado por la recurrente contra la anterior.

**SEGUNDO.-** Expresadas las posiciones de las partes en los antecedentes de hecho de la sentencia, procederemos seguidamente al enjuiciamiento y resolución del recurso.

Y la cuestión central del recurso que enjuiciamos no es otra, como pone de manifiesto el representante del Estado en su contestación a la demanda, que la interpretación de la cláusula quinta, en relación con la cláusula tercera, del PCAP del contrato impugnado, y en particular, si la puntuación que se otorga en la referida cláusula quinta en concepto de "equipo propuesto" (hasta 6 puntos), relacionado con diversos campos de especialidad, debe entenderse condicionada a la integración en el equipo de nuevas personas (especialistas) o puede entenderse igualmente computable cuando alguno de los integrantes del equipo básico acredita la especialidad objeto de valoración.

Pues bien, debemos admitir, como pone de manifiesto el Abogado del Estado en su contestación a la demanda, que la redacción de la cláusula quinta del PCAP a la que nos venimos refiriendo no se caracteriza por su claridad, pero su interpretación lógica y sistemática debe llevarnos a concluir que exige para su aplicación la incorporación al equipo básico de nuevos profesionales.

En efecto, en la cláusula 3.2.2, apartado segundo, del PCAP, relativa a la solvencia técnica del licitador para participar en el concurso, se hace constar que la solvencia técnica exigida se acreditará, entre otros medios, con las siguientes titulaciones del personal responsable de la ejecución del contrato: arquitecto para la redacción del proyecto básico y de ejecución, arquitecto para la dirección de las obras y arquitecto técnico o titulación competente local, para el desempeño de la función de coordinación de seguridad y salud en obras de edificación, durante la ejecución de la obra. Además, según la misma cláusula, cada uno de los referidos técnicos debe acreditar que ha proyectado y dirigido en el caso del arquitecto, al menos, una rehabilitación de un edificio para uso público, que ya estuviera construido, y una rehabilitación de un edificio de carácter histórico, artístico y singular.

Por su parte, la cláusula 5 del mismo PCAP, establece que se puntuará el equipo propuesto por el adjudicatario, con compromiso firmado de colaboración y acreditación de experiencia en cada caso, como mejora de lo exigido como mínimo por competencia profesional, distinguiendo dos apartados: redacción del proyecto y dirección de obra. En el primer apartado (redacción del proyecto), después de advertir que el equipo mínimo debe estar encabezado por un arquitecto, la cláusula valora "el compromiso de incluir los siguientes especialistas (o empresas especializadas)": especialista en instalaciones (1 punto), especialista en rehabilitación de edificios (1 punto) y especialista en edificios de uso cultural (1 punto). Y en el segundo apartado (dirección de obra), tras advertir que el equipo mínimo debe estar encabezado por un arquitecto



superior como director de obra y arquitecto técnico o título adecuado como coordinador de seguridad y salud, la cláusula valora el compromiso de incluir los siguientes especialistas (o empresas especializadas): especialista en instalaciones (1 punto), especialista en rehabilitación (1 punto) y especialista en edificios de uso cultural (1 punto).

De la anterior regulación puede deducirse, razonablemente, que el objetivo de la citada cláusula quinta del PCAP era valorar la incorporación al equipo básico de nuevos profesionales con las especialidades referidas, y ello, entre otras razones, por las siguientes:

En primer lugar, como pone de manifiesto en Abogado del Estado en su contestación a la demanda, porque el encabezamiento del apartado quinto del PCAP se refiere a "*especialistas (o empresas especializadas)*", no a especialidades.

Por otro lado, la redacción de la cláusula quinta exige un compromiso firmado de colaboración y acreditación de experiencia en cada caso, presupuestos que no tendrían sentidos si entendiéramos que es posible puntuar la especialidad de alguno de los miembros del equipo básico. En todo caso, como pone de manifiesto en Abogado del Estado en la contestación a la demanda, la exigencia de aportar un "*compromiso firmado de colaboración*" (al parecer no cumplimentada por la recurrente), denota la necesaria concurrencia de dos sujetos entre los que se articule la colaboración.

Conviene advertir, que ya se exige a los miembros del equipo básico como requisito de solvencia la experiencia en rehabilitación de un edificio para uso público, que ya esté construido, y una rehabilitación de un edificio de carácter histórico, artístico y singular.

Finalmente, la redacción de la tan citada cláusula quinta, refiriéndose primero a los miembros del equipo básico y posteriormente a la posibilidad de "incluir" especialistas o empresas especializadas, conduce a una interpretación en el sentido de que dichos especialista o empresas especializadas se incorporen acreciendo al equipo básico.

Por lo que se refiere a la alegación de la recurrente sobre la interpretación del PCAP a favor del licitador, debemos recordar que la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la interpretación de la cláusulas de los pliegos de la forma más favorable al licitador se enmarca en el ámbito general de favorecer la concurrencia y mayor participación en el procedimiento de contratación, pero en ningún caso puede aplicarse para favorecer un criterio interpretativo de los pliegos que favorezca a un licitador frente al resto de los participantes en el procedimiento de contratación.

En definitiva y para concluir, la interpretación de la cláusula quinta del PCAP en el sentido de que la puntuación adicional prevista en la referida cláusula sólo era aplicable a aquellas ofertas que incrementaran el equipo básico propuesto con nuevas personas o empresas especialistas, no siendo aplicable respecto de las especialidades de los miembros del indicado equipo básico, fue la más razonable de las posibles, y la que, además, el órgano de contratación aplicó por igual a todos los participantes en el procedimiento contractual, por lo que procede la desestimación del presente recurso y la confirmación de las resoluciones recurridas.

**TERCERO.-** Teniendo en cuenta las dudas que genera la cuestión controvertida, derivadas de la interpretación de una cláusula del PCAP elaborada por la Administración y calificada por el propio Abogado del Estado en la contestación a la demanda como confusa, consideramos procedente no hacer expresa condena en costas, de conformidad con el artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción, en su redacción posterior a la reforma operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, aplicable por razones temporales al recurso enjuiciado.

## FALLO

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso contencioso-administrativo nº 138/2012, interpuesto por **CARLOS MONTESINOS ARQUITECTURA SLP y UTE CARLOS MONTESINOS ARQUITECTURA SLP y SONDEOS ESTRUCTURAS Y GEOTECNIA (EN CONSTITUCIÓN)**, representada por la Procuradora de los Tribunales D<sup>a</sup>. **MARÍA JOSÉ MORENO DÍAZ** y asistida por el Letrado **D. FRANCISCO BLANC CLAVERO**, contra la resolución del Director de la AECID de fecha 7 de noviembre de 2011, que adjudica el contrato de servicios de redacción del proyecto básico, proyecto de ejecución, estudio de seguridad y salud y dirección facultativa de las obras para desarrollar la propuesta de rehabilitación y adecuación de los edificios del conjunto PADELAI, para su conversión en la nueva sede del Centro Cultural de España en la ciudad de Buenos Aires (Argentina), y contra la resolución del TACRC de 24 de noviembre de 2011, que desestima el recurso especial en materia de contratación formalizado por la recurrente contra la anterior resolución, resoluciones ambas que confirmamos por considerarlas ajustadas a Derecho.



**SEGUNDO.-** No hacer especial condena en las costas del recurso.

Esta sentencia es firme

Así por esta nuestra sentencia, testimonio de la cual se remitirá, junto con el expediente administrativo, a su oficina de origen para su ejecución, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

D. JOSE FELIX MENDEZ CANSECO D. EDUARDO MENENDEZ REXACH D. FRANCISCO DIAZ FRAILE

D<sup>a</sup> ISABEL GARCIA GARCIA-BLANCO D. JOSE LUIS TERRERO CHACON

**PUBLICACIÓN.-**

Una vez firmada y publicada la anterior Sentencia es entregada en esta Secretaría para su notificación, expidiéndose certificación literal de la misma para su unión a los autos.

Madrid a Doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ