



EB 2014/081

Resolución 90/2014, de 11 de septiembre de 2014, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra (OARC / KEAO), que resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE formada por LKS Ingeniería, S. Coop. y TRN Ingeniería y Planificación de Infraestructuras, S.A. frente a su exclusión del contrato de asistencia técnica para la redacción del Tercer Plan General de Carreteras del País Vasco, promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El 21 de julio 2014 tiene entrada en el registro del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE formada por LKS Ingeniería, S. Coop. y TRN Ingeniería y Planificación de Infraestructuras, S.A. frente a su exclusión de la licitación del contrato que tiene por objeto la asistencia técnica para la redacción del Tercer Plan de General de Carreteras del País Vasco

Remitidos por el Departamento promotor del contrato, el día 23 del mismo mes tuvieron entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recurso especial, el expediente de contratación y el informe del artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCSP).



SEGUNDO: El 28 de julio de 2014 se trasladó el recurso a los interesados. Transcurrido el plazo otorgado, no se ha recibido alegación alguna.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Queda acreditada en el expediente la legitimación de la UTE recurrente y la representación de Don G. S.U. y Don A. B.P. que comparecen, respectivamente, en nombre LKS Ingeniería, S. Coop. y TRN Ingeniería y Planificación de Infraestructuras, S.A.

SEGUNDO: El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación:

«Contratos de obras, concesión de obra pública, de suministro de servicios, de colaboración entre el Sector Público y Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.»

En el presente caso se trata de un contrato de servicios de la categoría 12 (Servicios de arquitectura; servicios de ingeniería y servicios de ingeniería integrados; etc.) del Anexo II del TRLCSP –código CPV 71311210– con un valor estimado de 360.000,00 €.

TERCERO: El artículo 40.2 b) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso:

«b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores.

El recurrente impugna el acuerdo de 10 de julio de 2014 de la Mesa de contratación que inadmite la oferta presentada por la UTE formada por LKS,



Ingeniería S. Coop. / TRN Ingeniería y Planificación de Infraestructuras, S.A.
(en adelante, UTE LKS / TRN)

CUARTO: El recurso ha sido interpuesto dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se tuvo conocimiento del acuerdo de la Mesa de contratación de inadmisión de la oferta.

QUINTO: El Gobierno Vasco 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, las siguientes:

Mediante escrito de 4 de julio de 2014 la Mesa de contratación solicitó a la UTE LKS / TRN la subsanación de errores observados en la apertura del sobre administrativo de la oferta. La UTE LKS / TRN presentó dentro del plazo otorgado el documento de subsanación de errores, aclarando los aspectos concretos planteados por la Mesa de contratación. Concretamente, acreditó mediante certificado expedido por Interbiak, S.A., sociedad dependiente de la Diputación Foral de Bizkaia, que LKS realizó el Plan de Acción Territorial (PAT) para la ejecución del tramo Boane-Arana de la variante de Muxika. El propio certificado aclaraba que se trataba de un documento de planeamiento viario de ámbito supramunicipal y que LKS lo desarrolló con plena satisfacción del contratante.

Por ello, los recurrentes manifiestan su desacuerdo ante la afirmación realizada por la Mesa de contratación sobre la no acreditación de la referencia expresamente solicitada en su escrito de subsanación de errores.

La UTE recurrente reproduce parte del acuerdo de la Mesa de contratación que motiva la no admisión de la oferta y considera que el PAT de Muxika no es meramente una figura urbanística como señala la Mesa.



Afirma que a la realización del PAT estuvo aparejado la definición técnica, gráfica y económica de una solución implantada en dos municipios (Muxika y Gernika), además de la redacción de la evaluación conjunta de impacto ambiental y la tramitación ante todos los órganos competentes, incluido el Patronato de Urdaibai y el propio Gobierno Vasco, siendo aprobado por la COTPV.

Describe, a continuación, las fases e hitos, con sus fechas de entrega provisional, definitiva y de supervisión, según el proceso de calidad con que Interbiak dirigió la realización del PAT.

Propone que el ingeniero de caminos, Jefe de Proyectos y Obras de Interbiak, Director del contrato, aclare a la Mesa de contratación cualquier duda sobre el PAT y las consideraciones realizadas en el recurso.

Prosigue diciendo que en el sobre técnico de la oferta se profundiza en las referencias que las empresas que conforman la UTE acreditan en el conocimiento en materia de carreteras y planificación, y añade que LKS es autora de importantes realizaciones en el País Vasco, alguna de las cuales deberá ser tomada en cuenta a la hora de redactar el Plan General de Carreteras, y describe varios de los trabajos realizados. En cuanto a TRN, manifiesta que tiene en su haber importantes experiencias en planificación e transporte, así como en estudios de tráfico, seguridad vial y proyectos de carreteras, ferrocarriles, tranvías y BRT.

Solicitan que se reconsidere el acuerdo de la Mesa de contratación que inadmite su oferta, y se permita a la UTE continuar en el proceso de adjudicación.

SÉPTIMO: El órgano de contratación, en el informe al recurso, solicita la desestimación del recurso con los siguientes argumentos:



a) La Mesa de contratación en su reunión de 4 de julio de 2014 decidió solicitar aclaraciones a la oferta de la UTE LKS / TRN en relación con algunos aspectos, entre ellos, con el cumplimiento de la solvencia técnica en cuanto a su experiencia en redacción de al menos un documento de planificación viaria de ámbito supramunicipal en los últimos 5 años similar al contrato que se licita, ya que si bien los licitadores relacionan una serie de trabajos en los últimos años en el apartado relativo a los trabajos de planificación viaria en el ámbito supramunicipal, sólo uno de ellos, el relativo al PAT para la ejecución del tramo Boane-Arana de la variante de Muxika podría tener ese carácter.

En el plazo señalado para la subsanación del error, la UTE recurrente presenta un certificado de ejecución del contrato emitido por Interbiak, que no aclara el contenido del documento a subsanar y si éste se ajusta a los requerimientos del pliego.

Previo a la apertura de los sobres que contienen la propuesta técnica de los licitadores, la Responsable de Infraestructuras del Departamento, considerando el alcance de este tipo de planes, recogidos en la Ley 2/2006, de suelo y urbanismo del País Vasco y en el Plan rector de uso y gestión (PRUG) de la biosfera de Urdaibai, solicitó información complementaria mediante consulta verbal a responsables de planificación de carreteras y de proyectos en la Diputación Foral de Bizkaia e Interbiak, entendiendo que el PAT para la ejecución del tramo Boane-Arana de la variante de Muxika es un figura urbanística para viabilizar el trazado de una carretera que afecta a más de un municipio, cuyo objetivo es facilitar la tramitación urbanística y la reserva del suelo.

b) Manifiesta el informe que en la carátula del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) se requiere la presentación de los principales trabajos realizados en los últimos cinco años similares al del presente contrato, esto es: un plan de carreteras, que es un Plan Territorial Sectorial, recogido en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y que tiene como objetivo la ordenación del conjunto



de la red viaria, con la definición de previsiones, objetivos, prioridades y mejoras a realizar en el conjunto de la red viaria en el ámbito de estudio. Según el PCAP deberá haberse realizado en esos años al menos un plan, si no de ámbito de comunidad autónoma sí de ámbito supramunicipal, y que en el documento de planificación se proponga la ordenación del conjunto viario.

Afirma que un plan de las características del que se licita debe realizarse de acuerdo con una metodología y conocimientos específicos, siendo su objeto identificar los problemas de funcionamiento de la red y su complementariedad con los otros modos, para con ello construir un conjunto de programas de actuación sobre el análisis y selección e diferentes alternativas.

Sigue diciendo el informe que los PAT exigen también una tramitación urbanística y ambiental. Concretamente el PAT para la ejecución del tramo Boane-Arana supone el desarrollo de un tramo concreto de la variante de Muxika del corredor de Gernika Lumo, contemplado en el PTS de carreteras de Bizkaia. Considera que el PTS sí es de carácter similar en objetivos y metodología al plan de carreteras que se licita, que ordena el conjunto viario, con la definición de previsiones, objetivos, prioridades y mejoras a realizar en la red de carreteras en el ámbito de estudio, que serán luego desarrollados a través de proyectos u otros planes más concretos, como es el caso del PAT de referencia, que desarrolla las características técnicas y ambientales de un tramo de una carretera concreta. Así, se cita como objetivo prioritario de la redacción del plan la determinación de las superficies de suelo que precisan ser adquiridas por la Diputación Foral de Bizkaia para posibilitar la ejecución de las obras que materializarán esta infraestructura. Es decir, que el PAT alegado establece una ocupación del suelo y las características básicas de la funcionalidad y capacidad de una infraestructura concreta ya definida y aprobada en un PTS de carretera de Bizkaia. Finaliza diciendo que la definición del canal viario y el desarrollo de las características geométricas de este tramo de carretera permiten explicitar de forma clara y concisa cual deberá ser el diseño y las características físicas, funcionales y formales de la nueva infraestructura, para que sea conocida por las administraciones afectadas y



permitir concretar, que no definir, el planeamiento territorial de carreteras y urbanístico municipal.

Concluye su exposición afirmando que la exigencia de un plan viario de carácter supramunicipal en los últimos años radica en la elaboración de un documento que permita la ordenación del viario del ámbito de estudio, que tiene que ser de carácter supramunicipal, en su conjunto, y no la concreción técnica de un tramo de carretera, que ya ha sido propuesto en un plan de carreteras. En este sentido, el PAT acreditado no se ajusta a estos requerimientos ni por objetivos y por metodología de elaboración, por lo que concluye que el ofertante no ha acreditado en los últimos años la redacción de un estudio similar al que se licita.

OCTAVO: Expuesto de forma sintética, la UTE recurrente considera que la realización del PAT para la ejecución del tramo Boane-Arana de la variante de Muxika es suficiente para la acreditación de la solvencia exigida. Por su parte, el poder adjudicador estima que el PAT no es similar, por objetivos ni por metodología de elaboración, al estudio que se licita que, recordemos, es la redacción del Tercer Plan de General de Carreteras del País Vasco.

Para la resolución de la cuestión planteada resulta imprescindible examinar el apartado 29.2.- de la carátula del PCAP, donde se recogen los medios y requisitos de acreditación de solvencia económica y financiera y técnica. Concretamente, en lo relativo a esta última la carátula prevé:

«Medios de acreditación:

- Solvencia técnica:

A.- Certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público o, cuando el destinatario sea un sujeto privado, un certificado expedido por éste o, a falta de este certificado, una declaración del empresario.

Requisitos:

- Solvencia técnica:



A.- Relación de los principales servicios o trabajos realizados en los últimos cinco años similares al presente contrato debiendo haber realizado como mínimo un trabajo de planificación viaria en el ámbito supramunicipal.»

La cláusula reproducida nos conduce inexorablemente a examinar si los PAT encajan dentro del concepto de “trabajo similar de planificación viaria en el ámbito supramunicipal” necesario para acreditar la solvencia técnica exigida.

En primer lugar, debe hacerse alusión al contenido del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que en relación al objeto del contrato señala que «El Plan General de Carreteras del País Vasco tiene, de acuerdo con la *Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco*, el carácter de Plan Territorial Sectorial, que elabora el Departamento competente en materia de carreteras del Gobierno Vasco, cuyo contenido y formulación deben estar correctamente insertados en el marco territorial definido por la Directrices de Ordenación Territorial, y por la *Ley 2/89 reguladora del plan general de carreteras del País Vasco*. Es por ello, que su redacción es coordinada e informada favorablemente, previa a la tramitación regulada por la ordenación territorial, en la Comisión de Plan General de Carreteras del País Vasco, integrada por el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales.»

El preámbulo de la Ley 2/89, reguladora del plan general de carreteras del País Vasco, indica «(...) la necesidad de configurar los sucesivos los Planes Generales de carreteras del País Vasco como instrumentos esencialmente coordinadores y coordinables. (...)», que se caracterizan «(...) como un instrumento de coordinación, flexible en sus procedimientos de elaboración, de modificación y de revisión y en su contenido, así como con la articulación de unos criterios que faciliten el seguimiento eficaz de lo planificado.» Según su artículo 1 la Ley tiene por objeto definir y regular el plan general de carreteras del País Vasco y coordinar el ejercicio de las atribuciones relacionadas con el mismo, dentro de las competencias de las Instituciones Comunes. El artículo 2 señala que los órganos competentes para la elaboración, aprobación, seguimiento, modificación y revisión del Plan General de Carreteras del País Vasco son el Gobierno Vasco, el Departamento competente en materia de carreteras de la Administración autonómica y la Comisión del Plan General de Carreteras. De acuerdo con los artículo 3 y 4 corresponde al Gobierno Vasco aprobar el plan general de carreteras del País



Vasco, y al Departamento competente en materia de carreteras elaborar el avance y el proyecto del plan. Finalmente, el artículo 22 atribuye a la Comisión, entre otras funciones, la proposición de los criterios para la elaboración del plan, proponer su contenido e informar del avance del plan. El artículo 12 regula el procedimiento de elaboración, que finaliza con la aprobación del plan mediante Decreto, que se publicará en el Boletín Oficial del País Vasco.

El Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial alude a la Ley 2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco, y al Plan Rector de Uso y Gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, aprobado por Decreto 242/1993, de 3 de agosto.

Concretamente, esta última norma, que tiene por objeto proteger y recuperar el conjunto de ecosistemas de la citada reserva y en especial, la de las aguas superficiales y subterráneas, masas de vegetación autóctona y favorecer el uso racional del suelo no urbanizable de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, en su artículo 27 señala que:

«Los planes de acción territorial son planes especiales urbanísticos que tienen como fin fundamental desarrollar, ordenar y proteger el territorio afectado por el Plan Rector en los términos previstos en el mismo.»

Y en el artículo 41 regula el procedimiento de aprobación de los planes de acción territorial de infraestructuras viarias en los siguientes términos:

«El procedimiento de elaboración y aprobación de los Planes de Acción Territorial de Infraestructuras viarias se ajustará a los trámites previstos en la legislación urbanística para los planes especiales, incluyendo las siguientes especificidades:

Primero: Elaboración del estudio de Alternativas por la Diputación Foral de Bizkaia, donde se contemplen las afecciones medioambientales de cada una de ellas, y remisión al Órgano Ambiental del Gobierno Vasco.

Segundo: Evaluación de Impacto Ambiental de las Alternativas por el Órgano ambiental del Gobierno Vasco con Informe sobre el cumplimiento de las disposiciones del Plan Rector.



Tercero: Elección de la Alternativa por el Órgano Foral competente y formulación del Plan de Acción Territorial por el mismo, según las determinaciones del artículo anterior.

Cuarto: Informe del Patronato en los términos señalados en el Decreto 313/1992 de 24 de Noviembre (B.O.P.V. número 247) por el que se desarrolla la Ley de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai sobre emisión de informes del Patronato.»

Pues bien, del conjunto normas citas y reproducidas se coligen varias diferencias entre lo que es el objeto y elaboración de un plan general de carreteras y un PAT derivado de un plan rector como es de la Reserva de Urdaibai.

En primer lugar el plan general de carreteras tiene una vocación propiamente planificadora y coordinadora. En palabras del informe sobre el recurso emitido por el poder adjudicador «(...) ordena el conjunto viario, con la definición de previsiones, objetivos, prioridades y mejoras a realizar en la red de carreteras en el ámbito del estudio Programas que serán luego desarrollados a través de proyectos más concretos, con es el caso del PAT de referencia.» Por el contrario, tal y como se ha visto anteriormente, los PAT regulados en el PRUG de la Reserva de Urdaibai tiene por objeto «(...) desarrollar, ordenar y proteger el territorio afectado por el Plan Rector en los términos previstos en el mismo.» En definitiva, la diferencia fundamental estriba en la voluntad planificadora de los primeros, mientras que los segundos se refieren al ámbito del desarrollo de un plan rector previo.

En segundo lugar, su tramitación y aprobación son diferentes. Así, en referencia al plan general de carreteras, el Departamento competente en la materia elabora el avance y el proyecto del plan; la Comisión General de Carreteras del País Vasco propone de los criterios de elaboración y su contenido e informa el avance del plan; y al Gobierno Vasco le corresponde su aprobación definitiva. Por el contrario, un PAT en infraestructuras viarias de la Reserva de Urdaibai comienza con la elaboración del estudio de alternativas por la Diputación Foral de Bizkaia; le sigue el informe del órgano ambiental del Gobierno Vasco sobre el cumplimiento de las disposiciones del Plan Rector; prosigue con la elección de la alternativa por el órgano foral competente y



formulación del plan de acción territorial por el mismo; continúa con el informe del Patronato Rector de la reserva; y finaliza con su aprobación definitiva por la Administración competente en razón de la materia objeto del PAT de que se trate, que en el caso que nos ocupa fue el Consejo de Gobierno de la Diputación Foral de Bizkaia, mediante Acuerdo Foral adoptado en sesión celebrada el día de 11 de febrero de 2014. Aquí también se observan diferencias sustanciales en los órganos que interviene en su elaboración, en los informes precisos –en el PAT no hay participación de la Comisión General de Carreteras–, y en el órgano a quien corresponde su aprobación definitiva. Incluso el ámbito territorial de la norma que aprueba uno y otro es distinto, ya que el plan general de carreteras precisa su aprobación mediante Decreto del Gobierno Vasco con aplicación a todo el territorio de la comunidad, mientras que el PAT se aprueba por Acuerdo Foral de la Diputación Foral de Bizkaia y su ámbito se circunscribe, en este caso, a la Reserva de Urdaibai.

En este contexto, se puede afirmar que el PAT propuesto por los recurrentes no pertenece al ámbito de la planificación ni es similar al del objeto del contrato, tal y como exige el apartado 29.2 de la carátula del PCAP.

No se puede, por tanto, admitir la pretensión de la UTE LKS / TRN de que se admita la elaboración del PAT para la ejecución del tramo Boane-Arana de la variante de Muxika como un medio para la acreditación de solvencia, por no cumplir con los requisitos exigidos en el apartado 29.2 de la carátula del PCAP.

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 UT LKS Ingeniería, S. Coop. y TRN Ingeniería y Planificación de Infraestructuras, S.A. frente a la exclusión del contrato de asistencia técnica para la redacción del Tercer Plan de General de Carreteras del País Vasco, promovido por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco.

SEGUNDO: Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso.

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

CUARTO: 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.

Vitoria-Gasteiz, 2014ko irailaren 11

Vitoria-Gasteiz, 11 de septiembre de 2014