

Expediente Núm. 176/2010
Dictamen Núm. 206/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 2 de junio de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 29 de junio de 2010, examina el expediente relativo a la “solicitud de compensación de gastos” a la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los generados al presentar oferta a un contrato a cuya celebración se renunció posteriormente.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de diciembre de 2009, dos arquitectos, en representación de una sociedad limitada profesional, presentan en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito dirigido a la Consejería de Educación y Ciencia, en el que solicitan una “compensación de los gastos incurridos en el proceso de licitación del expediente P-31/2009 ‘Servicio de redacción del

proyecto y estudio de seguridad y salud de las obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés”.

Consignan las resoluciones de inicio del expediente y de autorización del gasto y refieren que, según el anuncio publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA) de 16 de septiembre de 2009, “la fecha límite de la entrega de las ofertas finalizaba a las 14 horas del día 1 de octubre de 2009” y que “tras haberse detectado un error en el cuadro resumen (apartado J) del pliego de cláusulas administrativas particulares se prorrogó el plazo hasta las 14 horas del día 7 de octubre de 2009, según se estipula en el anuncio de la Consejería de Educación y Ciencia publicado en el perfil del contratante del Principado de Asturias el 29 de septiembre de 2009.

Afirman haber presentado “la documentación conforme a lo solicitado en el pliego de cláusulas administrativas particulares el 7 de octubre de 2009 (...) dentro del plazo” y por “errores de tramitación del expediente se produjo una nueva prórroga”, por lo que, según anuncio publicado en el BOPA de 8 de octubre de 2009, “el plazo otorgado a los licitadores para la presentación de las ofertas finalizaba el 14 de noviembre de 2009”, devolviéndoseles la oferta que habían presentado el día 13 de octubre de 2009.

Exponen que “mediante Resolución de 22 de octubre de 2009 de la Consejería de Educación y Ciencia, publicada en el BOPA (...) de 4 de noviembre (...), se procedió a renunciar al procedimiento de contratación del citado servicio” y que el día 6 de noviembre de 2009 se les remite la documentación aportada para la licitación.

Aducen “el artículo 139.2 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (...), y específicamente el número 12.7 del pliego de cláusulas administrativas particulares del expediente de referencia”, solicitando, con base en ellos, la “compensación de los gastos incurridos” en el referido proceso de licitación, que cifran en diecisiete mil ochocientos sesenta y un euros con noventa y nueve céntimos (17.861,99 €), según el documento de justificación de costes que acompañan.

A la reclamación se adjuntan, entre otros, los siguientes documentos: a) Informe relativo a la “justificación de costes” y “presupuesto de justificación de costes”. b) Anuncio, datado el 29 de septiembre de 2009, con pie de firma de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Educación y Ciencia, sin firmar, de “corrección de error en el pliego de cláusulas administrativas particulares y ampliación de plazo de presentación de ofertas en el procedimiento abierto para la contratación del servicio de redacción de proyecto y estudio de seguridad y salud de las obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés”. Consta en él que “habiéndose advertido error en el cuadro resumen (apartado J) del pliego de cláusulas administrativas particulares (...), cuyo anuncio fue publicado en el perfil del contratante del Principado de Asturias el 17 de septiembre de 2009 (...), se procede a la rectificación del mismo y a su publicación nuevamente en el perfil del contratante (...). Lo que se hace público para general conocimiento, señalando que la fecha límite de presentación de las ofertas finaliza a los siete (7) días naturales, a contar desde la publicación de este anuncio en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”. c) Sobres 1, 2 y 3, datados el 1 de octubre de 2009, correspondientes a la documentación administrativa, oferta técnica y oferta económica para participar en la licitación del contrato. d) Escrito presentado en el registro de la Administración del Principado de Asturias el día 7 de octubre de 2009, en el que la entidad reclamante solicita que se admita a concurso su oferta. e) Oficio, datado el 13 de octubre de 2009, mediante el cual la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial procede a la devolución de la documentación presentada “una vez ampliado el plazo de presentación de proposiciones hasta el 14 de noviembre de 2009 (BOPA 8 de octubre de 2009), por haberse detectado error en el apartado A del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares, a fin de que la empresa pueda subsanar su oferta pudiendo presentarla de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares ya corregido”. f) Publicación en el BOPA del día 4 de noviembre de 2009 de la Resolución del Consejero de

Educación y Ciencia, de 22 de octubre de 2009, por la que se renuncia a la contratación del servicio de redacción del proyecto y estudio de seguridad y salud de las obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés. g) Solicitud de la entidad reclamante “de admisión a la convocatoria del concurso”, presentado en el registro de la Administración del Principado de Asturias el día 5 de noviembre de 2009. h) Oficio de la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial del día 6 de noviembre de 2009, por el que se devuelve la documentación presentada por renuncia a la contratación del referido servicio. En él se advierte que “en el caso de haber presentado en el sobre ‘1’ (...) resguardo de garantía provisional para acudir a la licitación se autoriza su cancelación, por no existir responsabilidades derivadas de la adjudicación de dicho servicio”.

2. Figuran incorporados al expediente, entre otros, los siguientes documentos correspondientes al procedimiento de contratación: a) Cuadro resumen de características del contrato, en cuyo apartado A, “Datos relativos al objeto de contrato”, consta “Redacción del Proyecto y Estudio de Seguridad y Salud de las obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés”, como título del contrato; “CPA-2008: M.71.11.22”, como “codificación”; “Obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés”, como obra a proyectar, y que está sujeto regulación armonizada. En el apartado J, referente al baremo de valoración aplicable, se consigna baremo A. b) Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación, por procedimiento abierto, del servicio de “redacción del proyecto y estudio de seguridad y salud de las obras de construcción de especialidad de restauración y diseño en la Escuela Superior de Arte de Avilés”. La renuncia a la celebración del contrato o desistimiento del procedimiento están contemplados en la cláusula 12.7, según la cual “en ambos casos se compensará a los licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la

Administración./ En el caso en que el órgano de contratación renuncie a celebrar un contrato para el que haya efectuado la correspondiente convocatoria, o decida reiniciar el procedimiento para su adjudicación, lo notificará a los licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el ‘Diario Oficial de la Unión Europea’. c) Resolución del Consejero de Educación y Ciencia, de 2 de septiembre de 2009, por la que se autoriza el gasto y se aprueba el expediente de contratación, “disponiendo la apertura del procedimiento de adjudicación, mediante procedimiento abierto y tramitación ordinaria”. d) Anuncio de información pública para la contratación del servicio, publicado en el BOPA de 16 de septiembre de 2009. En su apartado 7, relativo a la presentación de las ofertas o de las solicitudes de participación, consta “fecha límite de presentación: durante quince (15) días naturales, a contar desde el siguiente día natural al de la publicación del anuncio de licitación en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, hasta las 14:00 horas del último día, siempre que el mismo sea hábil, ampliándose el plazo hasta las 14:00 horas del día siguiente hábil en el caso de que el último coincidiera en festivo”. No consigna fecha de envío del anuncio al “Diario Oficial de la Unión Europea”. e) Anuncio de la Consejería de Educación y Ciencia de “Rectificación de error en el pliego de cláusulas administrativas particulares y ampliación de plazo de presentación de ofertas”, publicado en el BOPA del día 8 de octubre de 2009, en el que se indica que “habiéndose advertido error en el cuadro resumen (apartado A) del pliego de cláusulas administrativas particulares (...), cuyo anuncio fue publicado en el perfil del contratante del Principado de Asturias el 17 de septiembre de 2009 (BOPA n.º 215, de 16-9-2009) se procede a la rectificación del mismo, y a su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, en el Boletín Oficial del Estado, así como en el perfil del contratante del Principado de Asturias (...), finalizando el plazo para la presentación de las ofertas el 14 de noviembre de 2009”, y otro de información pública para la contratación del servicio, en el que consta la citada fecha y la de envío del anuncio al “Diario Oficial de la Unión

Europea”, el día 6 de octubre de 2009. f) Anuncio de licitación, publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 8 de octubre de 2009 y en el BOE el día 13 del mismo mes. g) Comunicación interior de la Dirección General de Planificación, Centros e Infraestructuras a la Secretaría General Técnica del día 21 de octubre de 2009, en la que se refleja que “ante las nuevas necesidades educativas y por ser únicamente imprescindible la construcción del edificio de la especialidad de Restauración en la Escuela de Arte de Avilés, se solicita la retirada del expediente iniciado”. h) Resolución del Consejero de Educación y Ciencia, de 22 de octubre de 2009, por la que se renuncia “a la contratación (...) del servicio”. En sus antecedentes de hecho se reproduce la comunicación anterior. i) Publicación de la citada resolución en el BOPA del día 4 de noviembre de 2009. j) Perfil del contratante correspondiente al contrato licitado, en el que constan los siguientes avisos: uno, el día 18 de septiembre de 2009, de publicación del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Avilés referente a la presente licitación; dos, el 29 de septiembre de 2009, uno a las 13:01 horas, según el cual “detectado error en pliego de cláusulas administrativas publicado, se publica anuncio de corrección de errores, se sustituye pliego erróneo por nuevo pliego y se modifican fechas ajustándolas a nuevos plazos”, y otro a las 13:33 horas, de que “se sustituye el fichero ‘pliego de cláusulas administrativas bis’”; dos más el día 8 de octubre de 2009, uno a las 12:54 horas, en el que se indica que, “debido a publicación en DOUE, necesaria por ser un contrato de regulación armonizada, se amplía plazo de presentación de ofertas”, y otro a las 13:14 horas, señalando que “debido a publicación en DOUE, necesaria por ser un contrato de regulación armonizada, se sustituye pliego de cláusulas administrativas (2) y se publican anuncio de corrección de errores (2) y nuevo anuncio del BOPA de información pública de licitación (2)”, y otros dos el día 4 de noviembre de 2009, uno a las 9:45 horas, en el que consta que “se publica en tablón de anuncios Resolución renuncia a la contratación del servicio”, y otro a las 9:46 horas, reflejando que “se modifica

fecha de límite y apertura de ofertas de acuerdo con la resolución de renuncia a: 22-10-2009”.

3. El día 27 de enero de 2010, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia comunica a la entidad reclamante la fecha en que ha tenido entrada su reclamación en el referido Servicio. Transcribe el apartado segundo del artículo 139 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y argumenta que, “a falta de previsión expresa en el anuncio o en el pliego, en el supuesto que nos ocupa, el procedimiento que ha de seguirse para determinar la existencia o inexistencia de responsabilidad administrativa es a través del procedimiento de responsabilidad patrimonial”. Añade que el procedimiento se tiene por iniciado desde la fecha indicada y le informa de los efectos del transcurso del plazo de seis meses sin que haya recaído resolución expresa.

4. Con fecha 3 de febrero de 2010, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial solicita al Servicio de Centros, Planificación y Prestaciones Complementarias que efectúe una “valoración económica y técnica de las respectivas cuantías reclamadas”, en relación con varias reclamaciones presentadas como consecuencia de la renuncia a la celebración del contrato.

El día 16 de febrero de 2010, la Jefa de Coordinación de Obras y Proyectos emite un informe en el que, tras realizar diversas consideraciones generales sobre la dificultad de probar los gastos y hacer dos estimaciones alternativas de ellos, concluye que, “a efectos de la aplicación del artículo 139 de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, para la indemnización de los gastos debidos a la elaboración de los documentos exigidos en la licitación no es posible una justificación pormenorizada de los gastos de los licitadores y no existe una norma o reglamento vigente que permita efectuar un cálculo objetivo de los mismos./ Por tanto, una vez revisados con detenimiento los principales criterios empleados por los licitadores en sus reclamaciones, y salvo

mejor criterio legal o jurídico, se estima que las indemnizaciones reclamadas pueden valorarse en una cantidad no superior a los 5.400 euros por licitador". Adjunta la documentación utilizada para llevar a cabo el referido cálculo.

5. El día 20 de abril de 2010, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial emite un informe en el que indica que "los gastos y costes de preparación de las ofertas en un procedimiento para la adjudicación de un contrato administrativo se encuentran, con carácter general, legalmente atribuidos a quien los realiza, que está por ello obligado a soportarlos, no pudiendo conceptuarse como un daño antijurídico por el mero hecho de haber concluido el procedimiento con una renuncia de la Administración fundado en razones sobrevenidas de interés público, que no han sido cuestionadas en su momento. Por tanto, no existiendo actuación alguna arbitraria o al margen de la legalidad ni por tanto un daño antijurídico que el interesado no tenga el deber jurídico de soportar, se trataría de un daño no indemnizable, por carecer del rasgo necesario de la antijuridicidad". Señala como hecho cierto que "el licitador ha presentado su proposición en el referido procedimiento de contratación", así como la devolución de los sobres cerrados, razón por la cual "no resulta posible conocer (...) el contenido de la documentación aportada junto a su proposición", ni otros requisitos. Considera que "no resultaría razonable y lógico conceder una indemnización a un licitador por el mero hecho de presentarse a la licitación cuando se desconoce si cumplían sus ofertas con lo preceptuado, y si esta finalmente sería admitida o rechazada". Cita el Dictamen Núm. 19/2008 de este Consejo Consultivo, "en un supuesto de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada del desistimiento de la Administración a una licitación, si bien con fundamento legal en la normativa anterior en materia de contratos" y concluye informando desfavorablemente la petición, ante "la ausencia de nexo causal entre los daños y perjuicios alegados con el funcionamiento del servicio público educativo, así como la inexistencia del requisito de antijuridicidad".

6. Con fecha 28 de abril de 2010, se comunica a la entidad reclamante la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días, remitiéndole una relación de los documentos obrantes en él. No consta que la misma haya presentado escrito de alegaciones.

7. Con fecha 10 de junio de 2010, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por "inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño alegado", reproduciendo a argumentación contenida en su informe de 20 de abril de 2010.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de junio de 2010, registrado de entrada el día 5 de julio de ese mismo año, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. P 31/2009 -, de la Consejería de Educación y Ciencia, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

ÚNICA.- Con carácter preliminar, procede que este Consejo Consultivo analice la naturaleza de la reclamación sometida a su dictamen y el procedimiento seguido en su tramitación para poder examinar el carácter de la consulta formulada y, en definitiva, su propia competencia para pronunciarse sobre ella.

En el sentido expresado, hemos de recordar que el Consejo Consultivo es un órgano auxiliar del Principado de Asturias, creado directamente en el

Estatuto de Autonomía, cuya composición y competencias regula la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo (en adelante Ley del Consejo).

El artículo 13 de la Ley del Consejo enumera los asuntos o expedientes que, tramitados por “los órganos de la Administración Pública del Principado o las entidades locales radicadas en su territorio”, deben someterse a consulta preceptiva del Consejo Consultivo. Entre ellos, el apartado 1, letra k), del citado artículo, que V. E. invoca al solicitar la consulta de este Consejo Consultivo, incluye las reclamaciones “de responsabilidad patrimonial que se formulen contra la Administración del Principado de Asturias (...) a partir de seis mil (6.000) euros o de la cuantía superior que establezcan las leyes”. En idénticos términos se encuentra redactado el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio.

Ahora bien, a pesar de que la Administración del Principado de Asturias tramitó el escrito de la interesada como una reclamación de responsabilidad patrimonial, de la lectura detallada del mismo pudieran surgir dudas sobre la naturaleza jurídica de dicha solicitud.

Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado en virtud de una solicitud de compensación de gastos que se formula al amparo del artículo 139.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP). Debemos analizar, ante todo, si la calificación otorgada a la pretensión y el procedimiento tramitado para su resolución son adecuados para la satisfacción de la reclamación planteada.

El artículo 139.2 de la LCSP establece que en caso de renuncia a la celebración del contrato y de desistimiento del procedimiento de adjudicación “se compensará a los candidatos o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido, en la forma prevista en el anuncio o en el pliego, o de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración”.

Se trata de un supuesto de responsabilidad precontractual expresamente admitido por la ley vigente en materia de contratación pública y derivado de una *culpa in contrahendo* de la Administración convocante del procedimiento de adjudicación de un contrato, que ha quedado inconcluso por la renuncia de esta a la celebración del mismo. Dicha responsabilidad tiene, por tanto, un fundamento y una regulación propios en la normativa sobre contratación que evidencian una naturaleza y un régimen jurídico diferentes de los de la responsabilidad patrimonial de la Administración regulada en el título X de la LRJPAC.

A este contorno propio responde el automatismo de la compensación de gastos que el citado artículo 139.2 de la LCSP establece cuando existe una cuantificación expresa en el anuncio o pliego de contratación, operando “los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración” de manera subsidiaria y, cabe entender, únicamente referidos a la forma de fijar la indemnización a partir de los criterios de daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En análogo sentido, la disposición final octava de la LCSP establece, en su apartado 1, que los “procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y normas complementarias”; añadiendo en su apartado 2 que, en todo caso, “en los procedimientos iniciados a solicitud de un interesado (...) que tengan por objeto o se refieran a la reclamación de cantidades (...), una vez transcurrido el plazo previsto para su resolución sin haberse notificado ésta, el interesado podrá considerar desestimada su solicitud”.

De este modo, la remisión que, con carácter subsidiario, realiza el artículo 139.2 de la LCSP ni altera el procedimiento de reclamación de cantidad que tiene su base en la citada Ley especial ni, por lo que en este momento nos interesa, modifica la calificación de la pretensión de la entidad solicitante como

“compensación de gastos” basada en un criterio específico de responsabilidad de la Administración expresamente delimitado.

En estos casos, es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo que “los daños y perjuicios han de reclamarse por las vías de resarcimiento que específicamente estén establecidas. La existencia de estas desplaza como procedimiento adecuado al más general de responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos” (Dictámenes Núm. 153/2006 y 110/2007). En definitiva, no cabe reconducir a la responsabilidad patrimonial la exigencia de los daños imputados en este supuesto a la Administración autonómica, dado que tienen su origen en una relación jurídica específica que cuenta con un régimen propio de resarcimiento de los gastos.

No nos hallamos, pues, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración presentada en el ejercicio del derecho constitucionalmente reconocido al particular a ser resarcido de toda lesión que sufra en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Esta solicitud de compensación, a juicio de este Consejo, nace en el marco de una relación jurídica singular y en él, por tanto, deberán resarcirse específicamente, si procede, los gastos alegados.

En consecuencia, este Consejo Consultivo no resulta competente para emitir dictamen sobre el fondo de la reclamación de cantidad realmente planteada, ya que esta, a tenor de lo establecido en el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo, no se encuentra entre las materias sometidas a dictamen preceptivo.

Al no constituir la consulta solicitada uno de los supuestos de dictamen legalmente preceptivos, resta únicamente por examinar si pudiera incardinarse en aquellos en los que la consulta es facultativa, los del artículo 14 de la citada Ley del Consejo. En efecto, este artículo dispone que podrá recabarse el dictamen “sobre cualesquiera otros asuntos no incluidos en el artículo 13, cuando por su especial trascendencia o repercusión el órgano consultante lo

estime conveniente". En el ejercicio de esta facultad, aunque sea de naturaleza discrecional, el órgano competente está sujeto, a la hora de formar su voluntad y de manifestarla al Consejo Consultivo, a unos requisitos formales y procedimentales reglados, de forma que este órgano consultivo no podría, sin extralimitarse en sus competencias, suplirlos, recurriendo a calificar de facultativa una consulta solicitada como preceptiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede resolver el procedimiento iniciado por con arreglo a lo dispuesto para la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, y que al tratarse de una solicitud de compensación de gastos por renuncia a la celebración de un contrato, que no requiere dictamen preceptivo de este órgano consultivo, no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión en ella planteada."

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.