

Recurso 238/2015**Resolución 10/2016****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 14 de enero de 2016

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U.** contra la Resolución, de 8 de octubre de 2015, por la que se aprueba la adjudicación del contrato denominado “Servicio de mantenimiento integral de los Campus y Edificios de la Universidad de Huelva” (Expt SE/05/15), convocado por dicha Universidad, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 24 de junio de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Universidad de Huelva, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Asimismo, el 15 de julio de 2015, el citado anuncio de licitación fue publicado en el Boletín Oficial del Estado número 168.

El valor estimado del contrato asciende a 1.186.115, 70 euros.



SEGUNDO. La licitación se llevó a cabo de conformidad con la tramitación prevista en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, le es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

En dicho procedimiento presentaron ofertas varias empresas y entre ellas la empresa recurrente.

TERCERO. Tras la calificación de las ofertas, el 8 de octubre de 2015, el Rector de la Universidad de Huelva dictó resolución de adjudicación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta Resolución a favor de la entidad OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.U.

CUARTO. El 14 de octubre de 2015, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por parte de la entidad EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U. contra el acto de clasificación de proposiciones presentadas y requerimiento al licitador de la propuesta económicamente más ventajosa, dictado por el Rector de la Universidad de Huelva con fecha de 25 de septiembre de 2015, el cual fue objeto de inadmisión por parte de este Tribunal en Resolución 367/2015, de 22 de octubre.

QUINTO. Con fecha 27 de octubre de 2015, tiene entrada en el Registro General de la Consejería de Hacienda y Administración Pública nuevo recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U., esta vez contra la Resolución, de fecha 8 de octubre de 2015, por la que se aprueba la adjudicación del contrato indicado.



SEXTO. Con fecha 28 de octubre de 2015, la Secretaría del Tribunal solicitó al órgano de contratación el expediente de contratación acompañado de un informe al recurso y las alegaciones en relación con el mantenimiento de la suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente, así como un listado de las empresas licitadoras.

En contestación a dicho escrito, la Universidad de Huelva remitió, mediante correo electrónico el 29 de octubre de 2015, un oficio en el que indicaba que la documentación referente al expediente, así como el informe y las alegaciones correspondientes, se encontraban ya aportadas a este Tribunal con ocasión del recurso 229/2015 (el cual fue objeto de inadmisión según se ha indicado en el antecedente cuarto), y adjuntaba el listado de los licitadores.

SÉPTIMO. Con fecha 5 de noviembre de 2015, este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación.

OCTAVO. Con fecha 6 de noviembre de 2015, la Secretaría del Tribunal concedió trámite de alegaciones a los licitadores del procedimiento por plazo de cinco días hábiles, dentro del cual las empresas EULEN, S.A. y OHL SERVICIOS-INGESAN presentaron las suyas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, cuyo artículo 11.2 prevé la posibilidad de que el Tribunal resuelva, previo convenio, recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública por los órganos competentes de las Universidades Públicas de Andalucía.



En el supuesto analizado, la competencia de este Tribunal para la resolución del presente recurso deriva del convenio formalizado, el 16 de marzo de 2015, entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Universidad de Huelva.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por una Administración Pública, siendo su valor estimado de 1.186.115,70 euros, y el objeto del recurso la resolución de adjudicación del contrato, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 apartados 1.a) y 2.c) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*.

En el supuesto examinado, la resolución de adjudicación impugnada fue remitida a la ahora recurrente el 13 de octubre de 2015, presentándose el recurso en el Registro de este Tribunal el 27 de octubre de 2015, por lo que el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes señalado.



QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

a) En primer lugar, y como principal argumento, la recurrente afirma que la adjudicataria del contrato, OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.U., así como la empresa clasificada en segundo lugar, presentan una oferta económica cuya vigencia solo se extiende a los dos primeros años del contrato, cuando el presupuesto de licitación venía referido a cuatro años, por lo que entiende que ambas deberían haber sido excluidas, de modo que la oferta de la recurrente, clasificada en tercer lugar, habría resultado la económicamente más ventajosa.

Basa su petición la recurrente en que el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) que rige el contrato no establece de forma expresa el periodo de vigencia del mismo. En el Cuadro Resumen, en el apartado relativo a “Presupuesto de licitación y precio del contrato”, se indica que el presupuesto de licitación se refiere a dos anualidades con posibilidad de dos prórrogas. No obstante, entiende que de acuerdo con el TRLCSP, el periodo de vigencia del contrato sobre el que se debe realizar oferta económica es de cuatro años, puesto que el artículo 88 al regular el valor estimado de los contratos indica que *“en el cálculo del importe total estimado, deberán tenerse en cuenta cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato”*. Asimismo, el artículo 23 del TRLCSP, en su apartado 2, dice que *“el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el período de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los periodos de prórroga”*.

Resalta asimismo que en el cuadro Resumen se consigna un presupuesto total de licitación de 1.435.200 euros, IVA incluido, así como el presupuesto que correspondería de forma individualizada a cada anualidad de vigencia del contrato, incluyendo la primera y segunda prórroga (358.800 euros/año),



estableciéndose en total presupuestos individualizados que se extienden a cuatro anualidades.

Por todo lo anterior, concluye la recurrente que el presupuesto de licitación del presente contrato venía referido a cuatro años, es decir, con las prórrogas incluidas, y que sobre estos cuatro años debía realizarse la oferta económica.

Con la admisión de las ofertas económicas de las empresas clasificadas en primer y segundo lugar, la Administración ha completado de oficio, indebidamente, la oferta de la adjudicataria asignando el mismo importe de los dos primeros años de contrato a los dos años de prórroga previstos, multiplicando por dos el importe ofertado.

b) En segundo lugar, expone la recurrente que debido a un error involuntario, incluyó la valoración de las mejoras junto con la descripción técnica de las mismas en el sobre B, en lugar de en el sobre C. Entiende que esta es la causa por la que no se le ha otorgando puntuación alguna en la valoración económica de las mejoras, para las que el Anexo V preveía una puntuación de hasta 10 puntos.

Según la recurrente, la Administración debió corregir de oficio esta inclusión en el sobre erróneo y puntuar dicha valoración económica de las mejoras.

c) En tercer y último lugar, considera que la Resolución del Rector, de fecha 8 de octubre de 2015, infringe el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAP), en relación con el artículo 40 del TRLCSP, pues la mencionada resolución carece del contenido mínimo esencial y preceptivo. El pie de recurso inserto en la resolución contempla el recurso potestativo de reposición o el contencioso administrativo por tratarse de un acto firme, imposibilitando el acceso al recurso especial en materia de contratación.



Por todo lo anterior solicita la nulidad de la resolución de adjudicación por inadecuación del pie de recurso, y subsidiariamente por ser contraria a derecho la valoración de las ofertas económicas, en la que además solicita que se incluya la puntuación de la valoración de las mejoras que por error incluyó la recurrente en el sobre B.

Por su parte, el órgano de contratación indica en su informe al recurso, en relación a la alegación relativa a que el presupuesto de licitación viene referido a cuatro años:

“ 1º Que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas, establecía un contrato de dos anualidades, con posibilidad de prórrogas.

2º Que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 88.2 del TRLCSP, cabe la posibilidad de prórroga, siempre que las características del contrato permanezcan inalterables.

3º En consecuencia con todo lo anterior, son admisibles tanto licitaciones por importe de dos años, que en el caso de que se decida la prórroga, al ser inalterable las condiciones, significaría la reiteración del presupuesto inicial por el nuevo periodo. De igual forma sería admisible una licitación en la que se especificase el presupuesto por cada anualidad incluyendo prórrogas.

4º Debe tenerse en cuenta que en el supuesto concreto de EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U. (EMSA), su oferta literal era: “Ejecutar el contrato con estricta sujeción a los requisitos exigidos, de acuerdo con las condiciones ofertadas, por la cantidad de 1.000.198, 35 euros (...). Es decir que ni tan siquiera especifica el periodo de tiempo por el que oferta, consecuentemente aplicando la doctrina expuesta en su propio recurso, también debería excluirse la propuesta presentada por la recurrente.”

Por otra parte, en cuanto a la alegación cuarta, indica el órgano de contratación que *“debe ser rechazada de plano, puesto que es totalmente incorrecta la afirmación vertida en el recurso de que procedió por error a incluir en el sobre*



B la valoración económica de las mejoras, y no en el sobre C como correspondería. Del propio expediente administrativo se deduce con absoluta y nítida claridad que Explotaciones Las Misiones, S.L.U. (EMSA) incluyó tanto la descripción técnica de las mejoras, como la valoración económica de las mismas en el sobre C, cuando en realidad, debería haber incluido la descripción técnica en el sobre B y la valoración económica de estas en el sobre C, conforme a lo expuesto en el Anexo V y VI, del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares y Prescripciones técnicas. No entiende la Mesa de Contratación lo alegado por la recurrente, pues de haber sido cierto, hubiese sido motivo de exclusión.”

Por su parte, OHL SERVICIOS – INGESAN, S.A. indica en su alegaciones que el contrato se refiere a dos anualidades, y que el que exista la posibilidad de prórroga no implica que la duración del contrato sea de cuatro años, debiendo precisamente haber sido la oferta de la recurrente excluida por ser superior al presupuesto de licitación. Considera asimismo que la inclusión de la valoración económica de las mejoras en el sobre B es motivo de exclusión.

Por otro lado, EULEN, S.A. utiliza el trámite de alegaciones para interponer recurso especial en materia de contratación basado en la falta de motivación de la resolución impugnada.

SEXTO. Vistas las alegaciones, procede entrar en el fondo del recurso.

Como primer motivo de anulación de la resolución de adjudicación, la recurrente esgrime la inadecuación del pie de recurso de la misma, pues se ha contemplado el recurso potestativo de reposición o el contencioso administrativo por tratarse de un acto firme, lo que a su juicio imposibilita el acceso al recurso especial en materia de contratación.

La recurrente menciona la conculcación que dicho error supone del artículo 42.4 de la LRJPAC, si bien dicho apartado se refiere no al contenido de las



resoluciones, sino a la comunicación del plazo máximo para resolver. Debió referirse más bien al artículo 58 de dicho texto legal, que establece en sus apartados 2 y 3:

2. Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente,

3. Las notificaciones que conteniendo el texto íntegro del acto omitiesen alguno de los demás requisitos previstos en el apartado anterior surtirán efecto a partir de la fecha en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la resolución o acto objeto de la notificación o resolución, o interponga cualquier recurso que proceda.

Este Tribunal ya se ha pronunciado en casos similares, por todas en la Resolución 116/2012, de 26 de noviembre, en el sentido siguiente:

“En el supuesto aquí analizado, la notificación del acto de exclusión adoptado por la mesa de contratación respecto a la recurrente no contenía las indicaciones establecidas en el artículo 58.2 del texto legal citado, a saber, la expresión de si el acto notificado es o no definitivo en vía administrativa, recursos procedentes contra el mismo, órgano ante el que han de presentarse y plazo de interposición.

Ahora bien, de conformidad con lo previsto en el apartado 3 del mismo precepto legal, hemos de analizar si la notificación aquí practicada ha surtido o no efectos.



Al respecto se observa que las notificaciones del acto realizadas en el tablón de anuncios del órgano de contratación, en el perfil de contratante y mediante correo electrónico y fax a la recurrente tienen el contenido íntegro del acto notificado, y aún cuando adolecen de las demás menciones del artículo 58.2, ello no ha impedido al recurrente la impugnación de aquel acto dentro del plazo legal. Es más, su error en la calificación del recurso tampoco ha impedido, al deducirse su verdadero carácter, la tramitación del mismo como recurso especial en materia de contratación, por lo que ningún perjuicio le han deparado las omisiones de los requisitos legales en la notificación practicada.

Es por ello que, tal y como previene el propio precepto legal en su apartado 3, la notificación del acto impugnado ha surtido sus efectos, por lo que no es posible apreciar ni declarar la nulidad de aquélla.”

En el caso que ahora nos ocupa, el pie de recurso de la Resolución de adjudicación indica, no que el acto es firme como indica la recurrente, sino que pone fin a la vía administrativa, procediendo el recurso contencioso-administrativo o bien el recurso de reposición, en lugar de haber hecho referencia al recurso especial en materia de contratación que, de acuerdo con el artículo 40 del TRLCSP, es el recurso procedente.

Pero, como en el caso analizado en la Resolución 116/2012, este error en la indicación de los recursos procedentes no ha impedido a la recurrente la interposición del recurso especial en materia de contratación contra dicha resolución en el plazo legal establecido, por lo que la notificación ha surtido su efecto y no procede apreciar ni declarar su nulidad por este motivo.

Por consiguiente, debe desestimarse la pretensión de la recurrente de anular la Resolución de adjudicación del contrato por no contener los recursos procedentes contra la misma.



SÉPTIMO. En segundo lugar, la recurrente solicita la anulación de la Resolución de adjudicación por no ser conforme a derecho la valoración de las ofertas económicas.

Para analizar esta cuestión, es necesario examinar los pliegos y anuncios que rigen la presente licitación con el objeto de determinar cuales han sido el presupuesto de licitación y la duración del contrato que se han establecido, pues son estos los elementos en los que la recurrente ha basado su argumentación en contra de la valoración realizada de las ofertas económicas de las empresas que han quedado en primer y segundo lugar en la clasificación.

El PCAP indica en su cláusula 3 “Presupuesto de licitación y precio del contrato” que *“el presupuesto de licitación es el que figura en el anexo I, en el que se indicará como partida independiente el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba soportar la Administración.”* Señala asimismo que *“en el caso de que el valor estimado del contrato, calculado conforme a las previsiones del artículo 88 del TRLCSP, no coincida con el presupuesto de licitación, se hará constar tal circunstancia en el anexo I, motivándolo adecuadamente, donde igualmente se indicará si el contrato está o no sujeto a regulación armonizada.”*

Asimismo, de acuerdo con la cláusula 5 “Plazo de ejecución”, el plazo de ejecución del contrato, así como los plazos parciales que, en su caso, pudieran establecerse, serán los fijados en el anexo I, y comenzarán a partir del día siguiente al de la firma del contrato. Por mutuo acuerdo de las partes antes de la finalización del contrato, podrá prorrogarse el plazo de ejecución, siempre que a la duración total, incluidas las prórrogas, no exceda de seis años, y que las prórrogas no superen, aislada o conjuntamente, el plazo fijado originariamente.

Por su parte el Anexo I contiene la siguiente información al respecto:

“- Presupuesto de licitación (2 Anualidades con posibilidad de 2 prórrogas)



TOTAL (IVA INCLUIDO): =1.435.200,00 €

*BASE: 1.186.115, 70.- € IVA 21% 249.084, 30 € TOTAL (IVA incluido):
1.435.200, 00 €*

1ª ANUALIDAD 2015: 358.800.-€ (IVA incluido)

2ª ANUALIDAD 2016: 358.800.-€ (IVA incluido)

1ª PRÓRROGA 2017: 358.800.-€ (IVA incluido)

2ª PRÓRROGA 2018: 358.800.-€ (IVA incluido)

Asimismo, en el Anexo I se señala que sí está prevista la prórroga del contrato.

Por su parte, el modelo de proposición económica ha previsto como fórmula para realizar la oferta económica la siguiente:

“(...) se compromete, en nombre..... a ejecutar el contrato con estricta sujeción a los requisitos exigidos, de acuerdo con las condiciones ofertadas, por la cantidad deeuros, IVA excluido”,

no exigiendo, por tanto, que se concrete en la oferta económica el número de anualidades o meses a que está referida.

Por su parte, en el Diario Oficial de la Unión Europea se ha señalado que el valor estimado del contrato IVA excluido es de 1.186.115, 70 euros, y la duración del contrato de 48 meses, no conteniendo ninguna referencia al presupuesto de licitación, mientras que en el Boletín Oficial del Estado, se indica que el plazo de ejecución/entrega es de dos años con posibilidad de dos años de prórroga, que el valor estimado del contrato es de 1.186.115,70 euros, y que el presupuesto base de licitación tiene un importe neto de 1.186.115,70 euros, y un importe total de 1.435.200,00 euros.

La publicación en el Perfil de contratante de la Universidad de Huelva sobre los datos del expediente se hizo por remisión a los anuncios en DOUE y BOE, por lo



que no se realizó ninguna otra matización respecto a la duración del contrato o el presupuesto de licitación.

Resulta obvio, por tanto, que los pliegos y los anuncios de licitación contienen información contradictoria en cuanto a cual es el plazo de duración del contrato y cual es el presupuesto de licitación.

En el resto de la documentación del expediente, en concreto en la memoria justificativa, se establece que el presupuesto máximo de licitación es de 1.186.115,70 euros, IVA excluido, si bien en cuanto al plazo de ejecución se señala que será de “2+2 años”, estableciendo la posibilidad de prórroga.

Desde el punto de vista contable, en la Resolución, de 1 de junio de 2015, de aprobación del expediente, se afirma que el *“expediente de contratación ha sido fiscalizado de conformidad por la Unidad de Control Interno, contemplando un precio de licitación de 1.186.115,70 €, Iva 21% 249.084,30 €”*, que se imputará a las anualidades 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019. Asimismo con fecha 1 de junio de 2015, el Gerente de la Universidad firma escrito informando de que *«el plazo de ejecución del “Servicio de mantenimiento integral de los Campus y Edificios de la universidad de Huelva», Expte: SE/01/15, se establece por dos años con posibilidad de dos prórrogas.*

Según lo dispuesto en el artículo 89 del R.D.L. 3/2011 de 14 de noviembre, de Contratos del Sector Público y atendiendo a la naturaleza del servicio, [el precio ofertado por casa año] puede ser previsto por los licitadores en sus ofertas, por lo que no procederá en ningún caso la revisión de precios del presente contrato y por tanto no se aplicará fórmula alguna de revisión.”

A la vista de lo anterior, podemos deducir que no obstante haber preferido el órgano de contratación licitar un contrato de dos años, con posibilidad de prorrogarlo otros dos en las condiciones previstas en la ley, ha fijado el presupuesto de licitación incluyendo el presupuesto de las posibles prórrogas,



confundiendo así el presupuesto de licitación con el valor estimado del contrato.

A este respecto conviene traer a colación lo indicado en el Informe 13/2014, de 7 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, que siguiendo los Informes 43/2008 y 17/2012 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, diferencia, entre otros, los conceptos de valor estimado y presupuesto de licitación:

“El valor estimado es un concepto fundamental que permite al órgano de contratación determinar cual es el impacto económico máximo a que puede ascender el contrato, lo cual resulta de especial trascendencia, puesto que el valor estimado determina, entre otras, las reglas de publicidad aplicables, así como las de procedimiento de adjudicación, solvencia y, en su caso, clasificación, y el régimen de recursos. A este fin, y en cumplimiento de lo dispuesto en el TRLCSP, debe consignarse en la licitación la cantidad a la que ascienda el valor estimado y, como partida independiente, se debe recoger el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido.

(...)

Además del valor estimado, el TRLCSP recoge, en su articulado, otros conceptos económicos fundamentales con diversas denominaciones (presupuesto de licitación, presupuesto del contrato y precio). No todos los términos son definidos por la Ley o su normativa de desarrollo.

(...)

Respecto al presupuesto de licitación, el TRLCSP no lo define. El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado mediante Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP) se refiere, en su artículo 131, al presupuesto de ejecución material y presupuesto base de licitación en los contratos de obras, definiendo al primero como «el resultado obtenido por la suma de los productos del número de cada unidad de obra por su precio unitario y de las



partidas alzadas», y establece el método para calcular el presupuesto de licitación, mediante el incremento de un porcentaje variable de gastos generales y un porcentaje fijo en concepto de beneficio industrial.

El presupuesto de licitación, con carácter general, puede definirse como aquél que sirve de referencia para la emisión de ofertas por parte de los licitadores y que tendrá carácter de máximo o mínimo, en función de que la prestación a realizar por el empresario suponga un gasto o un ingreso para el poder adjudicador.

El presupuesto base de licitación puede fijarse de forma global o bien en consideración a unidades de la prestación.

A diferencia del valor estimado del contrato, el presupuesto de licitación vendrá determinado por el precio a abonar al contratista, o por el contratista si existe un canon, durante el plazo inicial del contrato, sin incluir prórrogas ni modificaciones previstas, en el que figurará, como partida independiente el Impuesto sobre el Valor Añadido. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (artículo 67.2 RGLCAP) contendrá, entre otros datos, el presupuesto base de licitación, así como mención expresa de la existencia de los créditos precisos para atender a las obligaciones que se deriven para la Administración del cumplimiento del contrato hasta su conclusión, excepto en los supuestos de tramitación anticipada, en los que se consignará que existe normalmente crédito o bien que está prevista su existencia en los Presupuestos Generales, o la expresión de que el contrato no origina gastos para la Administración.

(...)

En la preparación del contrato la estimación correcta de estos conceptos económicos es fundamental, y entre ellos tiene que existir una relación de concordancia o proporcionalidad, que permita a los licitadores conocer las condiciones económicas del contrato. Además, estas cantidades tienen que quedar plasmadas con claridad en los pliegos y en el resto de la documentación que integra el expediente de contratación.”



En consonancia con lo expuesto, si el plazo de ejecución inicial del contrato es de dos años, el presupuesto de licitación debería haberse referido únicamente a esos dos años, resultando así inferior al valor estimado del contrato, el cual sí hubiera venido referido al plazo de ejecución con inclusión de las prórrogas. La otra opción hubiera sido fijar el plazo de ejecución en 4 años sin contemplar la prórroga, en cuyo caso, y descartada la posibilidad de modificación del contrato, el presupuesto de licitación y el valor estimado del contrato hubieran sido coincidentes.

Puede concluirse, por tanto, que la fijación del presupuesto de licitación en la presente licitación no ha sido correcta, pues debiendo haber sido dicho presupuesto inferior al valor estimado y referido únicamente al periodo inicial de ejecución, se ha confundido con éste, fijándose para un periodo de tiempo del doble del periodo inicial, y sin tener en cuenta que la prórroga es una posibilidad no obligatoria para el órgano de contratación ni para el contratista.

Asimismo, se constata también la confusión en los distintos documentos a la hora de fijar el plazo de ejecución, pues mientras que en el PCAP y en el BOE se habla de dos anualidades con la posibilidad de dos prórrogas, en el DOUE se indica directamente 48 meses sin mencionar para nada la prórroga.

Estas circunstancias nos hacen concluir que la documentación preparatoria del contrato no es clara ni en la fijación del presupuesto de licitación ni en la duración del contrato. No obstante, dicha documentación (pliegos y anuncios) no son, ni podrían ser, el objeto del presente recurso, pues con la presentación de las ofertas sin haber impugnado los anuncios o los pliegos correspondientes, éstos han devenido firmes y constituyen ahora la Ley del contrato, como este Tribunal ha señalado en multitud de ocasiones.

No cabe más que examinar si el órgano de contratación ha realizado una interpretación de estas previsiones confusas conforme con el principio de igualdad, enfocada a garantizar la concurrencia en el procedimiento y favorable



para los licitadores, pues éstos no son responsables de la ambigüedad en la configuración de los anuncios y los pliegos.

Este Tribunal ya se ha pronunciado en este sentido en otras resoluciones, por todas la Resolución 143/2015, de 21 de abril, en la que se indica que los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades y en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del código Civil sobre interpretación de los contratos, cuyo artículo 1288 preceptúa que *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiere ocasionado la oscuridad.”*

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación ha indicado en su informe que al haberse previsto la posibilidad de prórroga, son admisibles las licitaciones por importe de dos años, pues en el caso de que se decida prórrogar, al ser inalterables las condiciones, significaría la reiteración del presupuesto inicial por el nuevo periodo, y que de igual forma sería admisible una licitación en la que se especificase el presupuesto por cada anualidad incluyendo prórrogas.

De acuerdo con dicha postura, en el acta de la Mesa de contratación correspondiente a la sesión celebrada el día 31 de agosto de 2015, en la que se procedió a la apertura de las proposiciones económicas contenidas en el sobre C, se recoge cómo la Mesa de contratación consideró las ofertas económicas referidas a cuatro anualidades de todas las empresas que habían llegado a esta fase de la valoración, a pesar de que la oferta económica de OHL SERVICIOS INGESAN se realizó para el periodo de 24 meses (veinticuatro), por la cantidad de 537.178, 57 euros (IVA excluido), y VALORIZA FACILITIES, S.A.U. ofertó por 544.427, 11 euros (IVA excluido).

Por consiguiente, la confusión que pudieron generar los documentos preparatorios a la hora de confeccionar la propuesta económica, fueron



resueltos por el órgano de contratación con una simple multiplicación por dos de aquellas cuantías que venían referidas a 24 meses en lugar de a 48, evitando así que la confusión generada por los pliegos pudiera determinar la exclusión de licitadores que en nada participaron en su confección, promoviendo así la máxima concurrencia. Y es que efectivamente, al no haberse previsto la revisión de precios, las posibles prórrogas solo podrían tener lugar si las características del contrato permanecen inalterables durante el periodo de duración de estas, entre ellas, obviamente, el precio.

Recordemos que el artículo 23.2 del TRLCSP indica que *“el contrato podrá prever una o varias prórrogas siempre que sus características permanezcan inalterables durante el periodo de duración de éstas y que la concurrencia para su adjudicación haya sido realizada teniendo en cuenta la duración máxima del contrato, incluidos los periodos de prórroga. La prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, salvo que el contrato expresamente prevea lo contrario, sin que pueda producirse por el consentimiento tácito de las partes.”*

Por tanto, debe también desestimarse la pretensión de la recurrente de declarar nula la resolución de adjudicación por no haber sido conforme a derecho la valoración de las ofertas económicas.

OCTAVO. Queda por último analizar la cuestión de la valoración económica de las mejoras, que no le ha sido considerada a la recurrente, a su entender por encontrarse incluida en el sobre B junto con la descripción técnica de las mismas. No obstante, el órgano de contratación indica que fue en el sobre C en el que se incluyeron tanto la valoración económica de las mejoras como su descripción técnica. Del estudio de la oferta presentada por EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U., se concluye que, como afirma el órgano de contratación, tanto la descripción técnica de las mejoras como su valoración económica fueron incluidas en el sobre C.



El PCAP indica en su Anexo IV la documentación a incluir en el Sobre B “Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante un juicio de valor” enumerando los siguientes documentos:

1. *Memoria técnica: Organización y estructura, certificados de calidad, medioambientales, gestión informatizada mediante ordenador, etc... (hasta un máximo de 20 puntos)*
2. *Plan de mantenimiento propuesto (hasta un máximo de 15 puntos)*
3. *Medios humanos y materiales a disposición del servicio y disponibilidad de estos en la localidad en caso de necesidad (hasta un máximo de 5 puntos)”*

Por otra parte, el Anexo VI denominado “Variantes o mejora”, contiene únicamente la siguiente indicación:

VALORACIÓN ECONÓMICA DE LAS MEJORAS (SOBRE C)

DESCRIPCIÓN TÉCNICA DE LAS MEJORAS (SOBRE B)

Por último, en el Anexo V que establece la documentación a incluir en el Sobre C “Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”, se indica respecto de las Mejoras al Servicio, que serán valoradas hasta con 10 puntos y que *“Se valorarán las mejoras ofertadas por la empresa en el servicio de MANTENIMIENTO INTEGRAL destinadas a cubrir las necesidades y paliar las deficiencias detectadas en el estudio de las condiciones.(...) Se considerarán mejoras aquellas que redunden claramente en la mayor calidad del servicio objeto de esta contratación y/o supongan una ventaja económica para la Universidad de Huelva. Dichas mejoras deberán cuantificarse (sobre C) pudiendo la mesa de contratación corregir sobrevaloraciones y serán valoradas en la misma proporción que la oferta económica.”*

En la valoración de las mejoras presentadas por EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U., no se le ha otorgado puntuación alguna por este concepto al no constar la descripción técnica de las mismas en el sobre B.

Aun cuando en la petición de la recurrente ésta confunde el sobre en el que



fueron incluidos los dos aspectos de las mejoras que solicitaba el PCAP, lo que sí queda claro es que la recurrente pretende que se otorgue a su oferta la puntuación que le corresponda por las mejoras ofertadas.

Pero en el caso que nos ocupa, una vez conocidas las ofertas económicas no sería posible realizar una nueva evaluación de la descripción técnica de las mejoras ofertadas por EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U.

A tal efecto hay que recordar que el artículo 150.2 TRLCSP dispone que *“la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello.”* Asimismo, el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, dispone en su artículo 30 que *“En todo caso, la valoración de los criterios cuantificables de forma automática se efectuará siempre con posterioridad a la de aquellos cuya cuantificación dependa de un juicio de valor.”* Y en su artículo 26 que *“La documentación relativa a los criterios cuya ponderación dependa de un juicio de valor debe presentarse, en todo caso, en sobre independiente del resto de la proposición con objeto de evitar el conocimiento de esta última antes de que se haya efectuado la valoración de aquéllos.”*

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, en su informe 12/2013, de 22 de mayo, explica que la razón de ser de que la valoración de los criterios técnicos sujetos a juicio de valor se realice antes de conocer la oferta económica y demás criterios evaluables mediante fórmulas, es evitar que ese conocimiento pueda influenciar la valoración a realizar mediante criterios sujetos a juicio de valor, y así mantener la máxima objetividad en la valoración de estos criterios.

Asimismo, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su



Resolución 385/2014, de 19 de mayo, abunda también en esta exigencia legal afirmando no es una simple regla de procedimiento, sino que se configura, por el contrario, como una garantía establecida en salvaguardia de los principios rectores de la licitación pública, por lo que no cabe ordenar la modificación del resultado de la evaluación de esos criterios subjetivos una vez que ha tenido lugar la apertura de las ofertas económicas o de aquellos otros criterios de adjudicación no precisados de un juicio de valor.

Por consiguiente, la modificación del informe de valoración de los aspectos subjetivos para incluir la descripción técnica de las mejoras de la recurrente tras haber sido abiertas y conocidas las ofertas económicas, resultaría contraria a la objetividad perseguida por la normativa de aplicación analizada.

En consecuencia, debe considerarse que el órgano de contratación ha actuado de conformidad con lo preceptuado en el PCAP al no evaluar la valoración económica de las mejoras presentada por EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U., pues no conocía a través del informe técnico la viabilidad o no de dichas mejoras.

En virtud de lo anterior, debe desestimarse la pretensión de la recurrente de realizar una nueva valoración en la que se tenga en cuenta las mejoras por ella presentada.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EXPLOTACIONES LAS MISIONES, S.L.U.** contra la Resolución, de 8 de octubre de 2015, por la que se aprueba la adjudicación del contrato denominado “Servicio de mantenimiento integral de



los Campus y Edificios de la Universidad de Huelva” (Expt SE/05/15), convocado por dicha Universidad.

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

TERCERO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento, cuyo mantenimiento fue acordado por este Tribunal en Resolución de 5 de noviembre de 2015.

CUARTO. Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

