

Recurso 317/2016**Resolución 6/2017****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 20 de enero de 2017.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FERROVIAL SERVICIOS, S.A.** contra el Acuerdo, de 1 de diciembre de 2016, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Coria del Río, por el que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de edificios públicos” (Expte. 12/2016), convocado por el Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 23 de julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el citado anuncio se publicó el 29 de julio de 2016 en el Boletín Oficial del Estado núm. 182 y el 25 de julio de 2016 en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.



SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación 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 (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El valor estimado del contrato asciende a 1.330.607,43 euros y entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.

TERCERO. Tras la valoración de las ofertas presentadas, el 1 de diciembre de 2016, el órgano de contratación dictó acuerdo de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento a favor de la entidad SERVICIOS INTEGRALES DE FINCAS DE ANDALUCÍA, S.L.. El citado acuerdo de adjudicación fue publicado en el perfil de contratante el 7 de diciembre de 2016 y remitido a la entidad ahora recurrente mediante escrito con fecha de salida del Ayuntamiento de 2 de diciembre de 2016, no constando en el expediente enviado a este Tribunal la fecha efectiva de remisión.

CUARTO. El 22 de diciembre de 2016, tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad FERROVIAL SERVICIOS, S.A. (en adelante FERROVIAL) contra el citado acuerdo de adjudicación del contrato.

Dicho escrito de interposición del recurso fue remitido por el órgano de contratación junto con el informe al mismo, el expediente de contratación y el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones, teniendo entrada en este Tribunal el 27 de diciembre de 2016.

QUINTO. Por la Secretaría del Tribunal, el 29 de diciembre de 2016, se solicita al



órgano de contratación que aporte las alegaciones en relación con la solicitud de mantenimiento de la suspensión instada por la recurrente. Dicha documentación fue remitida por el órgano de contratación teniendo entrada en este Tribunal el 11 de enero de 2017.

SEXTO. El 29 de diciembre de 2016, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que consideraran oportunas, habiéndolas presentado en el plazo concedido para ello la empresa SERVICIOS INTEGRALES DE FINCAS DE ANDALUCÍA, S.L. (en adelante GRUPO SIFU).

SÉPTIMO. El 11 de enero de 2017, este Tribunal dictó Resolución acordando el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP, en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de una entidad local andaluza, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 11 de junio de 2014 entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla), al amparo del artículo 10.3



del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre (en su redacción anterior al Decreto 120/2014, de 1 de agosto), por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

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 de TRLCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los contratos contemplados legalmente y actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

En efecto, el objeto de la licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada y promovido por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que siendo el acto impugnado la resolución de adjudicación el mismo es susceptible de recurso especial conforme a lo establecido en el 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 establece 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 aquél en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4”*.

En el supuesto examinado, el acuerdo de adjudicación recurrido fue publicado en el perfil de contratante el 7 de diciembre de 2016 y remitido a la entidad ahora recurrente en escrito con fecha de salida del Ayuntamiento de 2 de diciembre de 2016, no constando en el expediente recibido en este Tribunal la fecha efectiva de remisión. No obstante, aun habiéndose remitido el mismo día 2 de diciembre de 2016, al haber tenido entrada el recurso en el Registro del órgano de contratación el 22 de diciembre de 2016, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legalmente



establecido.

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, que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho.

La recurrente cuestiona en su recurso la valoración efectuada por la comisión técnica de la oferta de la adjudicataria respecto del criterio de adjudicación evaluable mediante juicio de valor “Memoria de mejoras”, en concreto las relativas a la “limpieza de pintadas y graffitis y aplicación de protección”, solicitando la anulación del acuerdo de adjudicación y la retroacción de acciones al momento de valoración de las mejoras, debiendo corregirse el error cometido en la valoración de las presentadas por la adjudicataria, con la consiguiente adjudicación del contrato a su favor.

Procede, en primer lugar, transcribir el contenido del citado criterio de adjudicación y del informe de valoración elaborado por la comisión técnica en lo que aquí interesa, y en segundo lugar, analizar los alegatos del recurso.

En el Anexo VII del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) se describe el criterio de adjudicación evaluable mediante juicio de valor “Memoria de mejoras” con el siguiente tenor:

*“2. **Memoria de mejoras** propuestas de acuerdo con lo dispuesto en el Anexo VI del presente Pliego, y que deberán ser descritas detalladamente: hasta 20 puntos.*

Se valoraran las mejoras que el licitador proponga en su oferta y que supongan, a juicio del Ayuntamiento de Coria del Rio, una mejora en el servicio, respecto a lo que se exige en los Pliegos de Clausulas Administrativas Particulares y el de Prescripciones Técnicas. Además estas mejoras deberán ser relativas a los temas descritos en el Anexo VI, y estar cuantificadas económicamente, justificando su valoración con las características específicas correspondientes, teniendo carácter de no puntuable aquella oferta que no cuantifique justificadamente su propuesta de mejoras.



En todo caso, los criterios subjetivos, valorables mediante un juicio de valor, se valorara/n de modo discrecional y motivado por la Mesa, pudiendo solicitar los informes que estime oportuno”.

Por su parte, en el Anexo VI del PCAP se describen los elementos y condiciones para la presentación de las mejoras y si éstas tienen o no repercusión económica:

“1. Elementos: *Aquellas prestaciones que mejoren o sustancien más de lo dispuesto en el respectivo Pliego Técnico que tiene carácter de mínimo. Los elementos sobre los que pueden prestarse mejoras son las siguientes:*

·Numero de horas de limpieza con coste cero a favor del Ayuntamiento de Coria del Rio a libre disposición en edificios públicos.

·Reposición de papel higiénico, jabón y papel para secado de manos, así como suministro y colocación de dispensadores para jabón y papel para secado de manos.

· Limpieza de pintadas y graffitis y aplicación de protección.

2. Condiciones: *Las mejoras deberán ser cuantificadas económicamente tal y como se recoge en el Anexo VII-B. Las mejoras deberán exponerse y describirse con claridad y estar cuantificadas económicamente, justificando su valoración con las características específicas correspondientes, teniendo carácter de no puntuable aquella oferta que no cuantifique justificadamente su propuesta de mejoras.*

3. Repercusión económica: *Sin repercusión económica.”*

Con base en dichos criterios, en el informe de valoración de las ofertas elaborado por la comisión técnica, respecto de la mejora de limpieza de pintadas y graffitis y aplicación de protección y en lo que aquí interesa, se recoge para la recurrente y la adjudicataria lo siguiente:

“(…) Se adopta para la realización de la baremación el criterio de extrapolación de los datos a cantidades equivalentes a la duración del contrato, 30 meses, para poder tener un criterio de comparación justo y equilibrado, ya que mientras INTEGRA CEE presenta su cuantificación para 18 meses, FERROVIAL SERVICIOS lo realiza para los 30 meses de duración del contrato y el resto lo hace con carácter anual.

(…)

A la vista de ello, las mejoras contempladas y baremadas en cada uno de los supuestos



son las siguientes:

(...)

◦ *GRUPO SIFU*

- 4.750 h. con coste horario de 10,72 €/h y un importe de 50.920,00 €
- Reposiciones de papel higiénico y varios elementos 29.208,00 €
- Limpieza de pintadas y graffitis y protección 16.223,33 €
- TOTAL 96.351,33 €

◦ *FERROVIAL SERVICIOS*

- 2.500 h. con coste horario variable s/tarea y un importe de 52.632,50 €
- Reposiciones de papel higiénico y varios elementos 33.618,50 €
- Limpieza de pintadas y graffitis y protección 18.870,00 €
- TOTAL 105.121,00 €

(...)

A la vista de dichas propuestas de mejoras y sus exigidas cuantificaciones económicas, trasladadas a su valoración por repercusión a los 30 meses de contrato y teniendo en cuenta que el máximo de puntos a otorgar en este apartado es de 20 puntos, las puntuaciones obtenidas en este apartado por aplicación de un método de cálculo de proporcionalidad directa entre cada una de las ofertas, el máximo de puntuación a otorgar y la oferta más beneficiosa para el Ayuntamiento, serían las siguientes :

- *INTEGRA CEE 18,69 PUNTOS*
- *GRUPO SIFU 18,33 PUNTOS*
- *TEAM SERVICE 11,42 PUNTOS*
- *GRUPO EULEN 11,30 PUNTOS*
- *FERROVIAL SERVICIOS 20,00 PUNTOS*".

Visto lo anterior procede, pues, analizar los alegatos del recurso. Al respecto, señala la recurrente que tras la vista del expediente comprueba que se ha cometido un error por la comisión técnica al valorar la mejora ofertada por GRUPO SIFU en relación con la limpieza de pintadas y graffitis y protección específica. A su entender, a diferencia de las dos primeras mejoras en las que se indica que la propuesta era anual, en el caso de la mejora de "limpieza de pintadas y graffitis y protección" GRUPO SIFU especifica claramente que es total por un valor de 9.734,00 euros; a pesar de lo anterior, afirma la recurrente que por error en el



informe técnico se ha considerado un valor de 16.223,33 euros que ha supuesto que la puntuación final de dicho licitador, en el apartado de las mejoras, ascienda a 18,33 puntos. Sin embargo, a su juicio, y siguiendo el criterio del informe técnico se debería tomar los 9.734,00€ como valor total para los 30 meses de contrato, lo que le otorgaría una puntuación total en las mejoras de 17,11 puntos, frente a los 18,33 puntos actuales, que tendrían como consecuencia que la oferta adjudicataria del contrato sea la de FERROVIAL.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que la interpretación que hace la recurrente es parcial e interesada ya que son ciertamente posibles ambas soluciones, esto es, considerar la oferta referida a los treinta meses de duración del contrato o bien considerarla referida a una anualidad, extrapolable a la duración total del contrato.

Es más, señala el informe al recurso que resulta, de conformidad con el artículo 3.1 del Código Civil, más ajustada la solución por la que opta la Administración; y ello porque el PCAP se refiere con carácter general a que las ofertas se formulen tomando como referencia un periodo anual. Así, por ejemplo, según el informe al recurso, el Anexo I del PCAP se refiere a ese ámbito temporal anual en el apartado relativo al presupuesto de licitación, incluso el propio Anexo V de dicho pliego exige a los licitadores fijar su oferta económica tomando como referencia el año.

Concluye el órgano de contratación en su informe al recurso que resulta razonable, por tanto, que la oferta de mejoras se entienda referida también a la anualidad. Así, a su juicio, ante el silencio que guarda el licitador GRUPO SIFU en el apartado "limpieza de pintadas y graffitis y protección", tanto el técnico que evacuó el informe sobre criterios dependientes de un juicio de valor como la mesa de contratación optan, dentro de su facultad discrecional de interpretación en esa "zona de incertidumbre", por considerar dicha oferta referida a un año, solución esta tan justa como la que propone la recurrente que se debiera haber adoptado.

GRUPO SIFU, como entidad interesada, afirma que la recurrente pretende que la



cantidad especificada para la mejora relativa a la limpieza de pintadas y graffitis sea tomada como total y no anual, a diferencia de las otras dos mejoras. Sin embargo, a su juicio, no cabe la menor duda, pues ese ha sido el criterio seguido por ella a la hora de presentar la oferta, que el criterio para esa mejora debe entenderse como anual, como así ha sido para las otras dos mejoras.

SEXTO. Vistas las alegaciones de las partes procede analizar el fondo del asunto en el que la recurrente alega que se ha cometido un error por la comisión técnica al valorar la mejora ofertada por GRUPO SIFU en relación con la limpieza de pintadas y graffitis y protección.

Según consta en el expediente remitido a este Tribunal, la entidad GRUPO SIFU en el apartado de mejoras relativas al “numero de horas de limpieza con coste cero a favor del Ayuntamiento de Coria del Río a libre disposición en edificios públicos”, establece en su oferta claramente un total de 1.900 horas al año. Asimismo, en las mejoras relativas a la “reposición de papel higiénico, jabón y papel para secado de manos, así como suministro y colocación de dispensadores para jabón y papel para secado de manos”, recoge en su proposición el importe asignado a material de aseo por año.

Sin embargo, en las mejoras relativas a la “limpieza de pintadas y graffitis y protección”, la proposición de GRUPO SIFU tras exponer el procedimiento que a su juicio se ha de llevar a cabo para dicha actuación, oferta lo siguiente:

“M. hidrolimpiadora agua caliente: 2.232,00

Limpieza de graffitis con decapantes – m²: 37,51 €

Limpieza de 100 m²: 7.502,00 €

Importe total: 9.734,00 €”

A juicio del órgano de contratación, según consta en el informe al recurso, resulta razonable que la oferta de mejoras de GRUPO SIFU relativas a la "limpieza de pintadas y graffitis y protección" se entienda referida, al igual que las dos anteriores, a la anualidad, pues ante el silencio que guarda el licitador en dicho



apartado de mejoras, tanto el técnico que evacuó el informe sobre criterios dependientes de un juicio de valor como la mesa de contratación optan, dentro de su facultad discrecional de interpretación en esa "zona de incertidumbre", por considerar dicha oferta referida a un año, solución a su entender tan justa como la que propone la recurrente que se debiera haber adoptado.

Sin embargo, este Tribunal no puede estar de acuerdo con esa interpretación del órgano de contratación. Los pliegos configuran los derechos y obligaciones tanto del órgano de contratación como de los licitadores, potenciales adjudicatarios y contratistas, relativas a la prestación que se pretende contratar y referidas a la duración total de la misma, y solo en aquellos casos en los que alguna actuación, obligación, derecho, exigencia o requisito haya de referirse a un periodo temporal distinto a la duración del contrato es cuando se ha de recoger expresamente.

En efecto, la regla general es que los derechos y obligaciones de las partes que se recogen en los pliegos estén referidos a la duración total del contrato, salvo que expresamente se refleje lo contrario.

Con las ofertas de los licitadores ocurre lo mismo, éstas han de estar referidas a la duración total de la prestación, salvo que expresamente se recoja otra cosa.

En el supuesto examinado, como se desprende de la redacción del criterio de mejoras objeto de controversia, las mismas han de estar referidas al contrato en su totalidad pues nada se recoge en sentido contrario en el PCAP. Así las ofertas han de estar referidas a la totalidad de la prestación, salvo que en ellas se especifique claramente lo contrario.

Así ocurre en los dos primeros apartados de las mejoras ofertadas por GRUPO SIFU, en los que de forma clara se recoge que la propuesta no se refiere a la totalidad de la prestación sino a una anualidad. No obstante, en el apartado de mejoras referidas a la "limpieza de pintadas y graffitis y protección" la oferta de dicha empresa no aclara si es anual o por otro periodo de tiempo distinto, por lo



que en función de lo analizado anteriormente ha de entenderse que su oferta en este apartado se refiere a la duración total de la prestación.

La interpretación que hace el órgano de contratación, a juicio de este Tribunal, supone, además de una modificación de la oferta del licitador, una infracción del principio de igualdad de trato, pues favorece a uno en detrimento del resto. Es probable que la intención de GRUPO SIFU, tal y como manifiesta en su escrito de alegaciones, era la de ofertar por anualidad y no por la duración total de la prestación, sin embargo no fue eso lo que plasmó en su proposición, por lo que ahora debe soportar las consecuencias de su falta de diligencia.

Procede, pues, la estimación del recurso y en consecuencia anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda a una nueva valoración de la oferta de la adjudicataria en lo relativo al apartado de mejoras "limpieza de pintadas y graffitis y protección", teniendo en cuenta que la misma es de 9.734,00 euros para toda la duración del contrato -dos años y seis meses-, con continuación en su caso del procedimiento de adjudicación.

SÉPTIMO. Con respecto a la pretensión de la recurrente por la que solicita de este Tribunal que declare la adjudicación a su favor, ha de procederse a su inadmisión, ya que como se manifestó en la Resolución de este Tribunal 405/2015 de 25 de noviembre y se confirmó en la 1/2016, de 14 de enero, *“es necesario poner de manifiesto que este Tribunal solo tiene funciones revisoras de los actos que se recurran ante él, no siendo por tanto la vía prevista para solicitar que el órgano de contratación se pronuncie sobre determinados extremos”*. En ella se alude además al criterio mantenido por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en la Resolución 736/2015, de 30 de julio, en la que se señala, remitiéndose a su Resolución 159/2013, de 23 de abril, que *“Este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las*



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el artículo 47.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en cuanto al recurso especial, de modo que, de existir tales vicios hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando en su caso que se repongan las actuaciones al momento anterior a aquél en que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso del órgano de contratación, único al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical (artículos 62.1.b) de la Ley 30/1992).”

Por tanto, no compete a este Tribunal pronunciarse sobre tales extremos.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FERROVIAL SERVICIOS, S.A.** contra el Acuerdo, de 1 de diciembre de 2016, de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Coria del Río, por el que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de edificios públicos” (Expte. 12/2016), convocado por el Ayuntamiento de Coria del Río (Sevilla) y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación, cuyo mantenimiento fue adoptado por este Tribunal en Resolución de 11 de enero de 2017.

TERCERO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.



Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.

