

**Recurso 287/2017****Resolución 4/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 16 de enero de 2018

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.** contra la Resolución, de 7 de noviembre de 2017, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicios de limpieza en el Colegio Mayor Hernando Colón*” (Expte. 16/21102), promovido por la Universidad de Sevilla, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 31 de enero de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. El 26 de enero de 2017 se publicó en el perfil de contratante de la Universidad de Sevilla en la Plataforma de Contratación del Sector Público del Estado y el 7 de febrero de 2017, en el Boletín Oficial del Estado número 32.



El valor estimado del contrato asciende a 368.801,65 euros.

**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, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

**TERCERO.** Durante el procedimiento de licitación el órgano de contratación, con fecha 7 de noviembre de 2017, dicta resolución de adjudicación a favor de la entidad FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. La notificación de la mencionada adjudicación fue remitida a la entidad FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A. (en adelante FERROSER) -ahora recurrente- con fecha 15 de noviembre de 2017.

**CUARTO.** El 5 de diciembre de 2017, tuvo entrada en el Registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad FERROSER contra la anterior resolución.

El 18 de diciembre de 2017, tuvo entrada en el Registro de este Tribunal oficio del órgano de contratación remitiendo el escrito de recurso interpuesto, así como un informe sobre el mismo, el expediente administrativo y un listado de los licitadores que participaron en el procedimiento de licitación con los datos necesarios a efectos de notificación.

**QUINTO.** Por parte de la Secretaría de este Tribunal, con fecha 19 de diciembre de 2017, se le concedió al órgano de contratación un plazo de dos días hábiles para que pudiera presentar las alegaciones que considerase convenientes a la



solicitud de mantenimiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación realizada por la recurrente, sin que se recibieran en el plazo concedido para ello.

Con fecha 27 de diciembre de 2017, este Tribunal acordó mantener la suspensión del procedimiento de adjudicación según lo solicitado por la recurrente.

**SEXTO.** El 20 de diciembre de 2017, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndose recibido en el plazo concedido para ello por parte de la entidad FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, 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 14 de enero de 2013, entre la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y la Universidad de Sevilla.

**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, son susceptibles de recurso en esta vía.

El recurso se dirige contra la resolución de adjudicación, que corresponde a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 209.000 euros y que pretende concertar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que resulta procedente el recurso especial de conformidad con lo estipulado 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 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 notificación de la adjudicación fue remitida a la recurrente el 15 de noviembre de 2017, habiéndose presentado el recurso especial en el Registro del órgano de contratación el 5 de diciembre de 2017. Por tanto, 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.

La recurrente argumenta en su escrito que, tras tener acceso al expediente de contratación el 21 de noviembre de 2017 y en concreto al informe de valoración técnica de las ofertas presentadas y a las proposiciones económicas de los distintos licitadores que habían sido admitidos, detecta que la oferta de la entidad finalmente adjudicataria debió ser excluida toda vez que esta no se



ajusta a lo exigido en los pliegos en cuanto a la información que se debía incluir en la documentación anexa a la proposición económica según lo establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP).

Además de lo anterior, la recurrente alega que la proposición económica que ella presentó en la presente licitación adolece de un mero error material que se concreta en el resultado incorrecto de una adición de distintos elementos que figuran en la misma y que conlleva que el importe final de su propuesta sea 2.200 euros superior de la que resultaría de haber realizado correctamente la operación. Realiza esta manifestación para que se tenga en cuenta por este Tribunal y se vuelva a valorar su oferta una vez corregida la misma.

Es por ello que solicita que se proceda a anular la adjudicación y a retrotraer las actuaciones al momento anterior a la misma, para que se excluya la oferta de FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L.( en adelante FISSA), se valoren las ofertas conforme a los criterios establecidos en los pliegos rectores del presente procedimiento de adjudicación y se adjudique a la oferta que resulte más ventajosa.

**SEXTO.** Expuestas en el anterior fundamento las alegaciones de la recurrente, procede abordar ahora cada uno de los motivos del recurso.

Entrando en el primero de los aspectos cuestionados la recurrente afirma, en síntesis, que procede la exclusión de la oferta de FISSA ya que no cuantifica las mejoras ofertadas en su proposición económica, siendo esta omisión causa de exclusión según lo establecido en el PCAP.

Procede pues, reproducir aquellas partes del expediente administrativo necesarias para la resolución del presente motivo de recurso y a continuación analizar la actuación de la mesa de contratación.



Como anteriormente se ha señalado, la recurrente alega que la entidad FISSA no incluyó el coste que suponen las mejoras incluidas en su propuesta económica conculcando así lo dispuesto en los pliegos rectores del presente procedimiento de licitación. En concreto, la recurrente se refiere a las mejoras incluidas en el Anexo III del PCAP denominado «*criterios de adjudicación*» y que dentro de los valorados mediante un juicio de valor, en su apartado «4. *Mejoras*», establece que se valorará la inclusión en el Sobre 2 de las ofertas de una bolsa de horas, concediendo un máximo de 1,50 puntos para el supuesto de que se oferten de 151 a 200 horas, sin que nada se recoja sobre si estas mejoras podrán tener o no repercusión económica.

Según expone la recurrente y se desprende del informe de la comisión técnica designada para la evaluación de las ofertas, de 27 de junio de 2017, con respecto a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, la oferta presentada por FISSA obtiene 1,5 puntos al incluir en su oferta una bolsa de horas incluida en el tramo de 151 a 200 horas, es decir, al incluir en la misma la mejora que es objeto de valoración.

Sentado lo anterior, alude la recurrente a la configuración que se realiza en el PCAP de la propuesta económica, y al supuesto incumplimiento de FISSA de lo en él establecido al no recoger el coste de la bolsa de horas ofertada por esta como mejora, en el Anexo 2 del pliego de prescripciones técnicas «*tabla de costes*» a incluir en el Sobre 3.

En este sentido, es en la cláusula 9.2. del PCAP donde se hace referencia a la forma de presentación de proposiciones y se establece que en el Sobre 3 se incluirá aquella documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas según lo exigido en el Anexo III del PCAP y que la proposición debidamente firmada y fechada, deberá ajustarse al modelo C que se acompaña.



En los anexos del PCAP, se indica la documentación que han de presentar los licitadores en los distintos sobres, y se concreta que en el Sobre nº3 se debe incluir:

«1. *Proposición económica conforme al Modelo C (que se acompaña junto con los pliegos).*

2. *Tabla de costes de personal conforme al Anexo 2 del PPT ».*

La recurrente se refiere en su escrito a este último documento -denominado «*tabla de costes CMHC*»- que figura, efectivamente, como Anexo 2 al pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT). En él se establece una tabla que el licitador debe rellenar y donde se incluye -entre otros- un campo denominado «*crédito horario 300 horas/año*» dejándose un espacio a continuación para que se incluya un importe determinado.

Sobre la cumplimentación de esta tabla se refiere el apartado 1.1. del Anexo I del PCAP que establece la obligación del licitador de presentar además de su proposición económica una tabla conforme el Anexo 2 del PPT, advirtiendo que la presentación de esta información constituye una obligación y su no aportación constituye causa de exclusión de la oferta.

Pues bien, la recurrente argumenta en su escrito que la oferta de la entidad finalmente adjudicataria -FISSA- no contiene el importe correspondiente a esta partida -crédito horario 300 horas/año- en su tabla de costes a incluir en el Sobre 3 junto a la proposición económica y que sin embargo sí contempla en el Sobre 2 de su oferta la bolsa de horas como mejora, por lo que en virtud de la jurisprudencia y la doctrina existente sobre esta cuestión y a la luz de lo establecido en el PCAP rector del presente procedimiento de licitación se debe excluir su oferta por haber incumplido las obligaciones en él establecidas.



En este sentido, la recurrente argumenta que la falta de reflejo del coste de la mejora ofertada en la citada tabla de costes supone una infracción de los pliegos no subsanable y no un mero incumplimiento o defecto formal.

Por otro lado, el órgano de contratación manifiesta en su informe al recurso que la entidad FISSA incluye entre la documentación del Sobre 2 de su oferta para que sea valorado en el criterio de adjudicación anteriormente reproducido y denominado «*mejoras*» una bolsa de 151 horas indicando expresamente -y así ha sido comprobado por este Tribunal- que incluye estas horas «*sin coste adicional alguno*».

Además de lo anterior, el órgano de contratación manifiesta que debe entenderse que las mejoras se ofertan sin coste alguno para la Administración, por lo que las mismas no deben incluirse dentro del precio del contrato, en este sentido, argumenta que en la tabla de costes que se solicita a los licitadores se incluyen una serie de conceptos habituales, a modo de ejemplo, pero que ello no impide que los licitadores puedan reflejar otros costes que no se hayan incluido en el modelo o que no se reflejen aquellos costes que no vayan a ser repercutidos a la Administración. Es por todo ello que solicita la desestimación de este motivo de recurso.

Por otro lado, la entidad interesada FISSA argumenta en su escrito de alegaciones, en la línea de lo manifestado por el órgano de contratación, que no se incluyó en el documento denominado «*tabla de costes*» importe alguno en el epígrafe «*crédito horario 300 horas/año*» porque la bolsa de 151 horas que presentó como mejora se ofertó sin ningún coste para la administración como expresamente se recoge en la misma.

En este sentido la entidad FISSA argumenta que la naturaleza de esta mejora ofertada sin coste para la Administración obliga a su no inclusión en la tabla de costes puesto que si el importe de dichas horas se hubiera incluido en los costes



del contrato sería tanto como ofertarlas a cargo del órgano de contratación por lo que no existiría mejora alguna.

**SÉPTIMO.** Visto lo alegado por cada una de las partes, procede entrar ahora a analizar el fondo de la cuestión controvertida en este motivo de recurso. La recurrente como se ha venido argumentando considera que la proposición presentada por la entidad FISSA debía contemplar el coste de la mejora ofertada en el documento tabla de costes a incluir en el Sobre 3 y que al no haberla recogido debe ser excluida su oferta del procedimiento de adjudicación por incumplir lo dispuesto en el PCAP.

Sobre esta cuestión, este Tribunal considera, en la línea de lo argumentado por el órgano de contratación, que la entidad FISSA incluye claramente en su oferta técnica una mejora correspondiente a una bolsa de 151 horas, indicando que es sin coste adicional alguno al contrato; en este sentido, resulta lógico que si la entidad no va a repercutir este coste a la Administración por este concepto, el mismo no se recoja en el documento anexo al PPT «*tabla de costes*» a incluir en el Sobre 3.

Por otro lado, la propuesta de mejoras de la recurrente también incluye en el Sobre 2 una bolsa de 151 horas donde se indica que se oferta «*a petición del cliente como mejora de la prestación del servicio de limpieza*»; en este supuesto, la entidad recurrente sí valora económicamente en su documento tabla de costes -que se incluye en el Sobre 3 de su oferta- el valor económico de estas mejoras, siendo ambas opciones posibles según la redacción de los pliegos que rigen la presente licitación, por ello, este Tribunal no detecta causa de exclusión alguna y considera que la mesa de contratación actuó correctamente admitiendo la oferta de FISSA.

La recurrente también argumenta que debe ser excluida la oferta de FISSA por haber realizado una supuesta modificación del modelo establecido en el Anexo



II del PPT «*tabla de costes*» al eliminar del mismo el concepto en él establecido: «*crédito horario 300 horas/año*», sobre esto, el órgano de contratación argumenta que en este documento se incluyen una serie de conceptos habituales a modo de ejemplo y que ello no impide que los licitadores puedan reflejar otros costes que no se hayan incluido en el modelo o que reflejen con valor cero -o directamente no reflejen- aquellos costes que no vayan a ser repercutidos a la Administración.

A juicio de este Tribunal, no cabe una interpretación distinta a la que realiza el órgano de contratación con respecto al mencionado documento anexo al PPT, y ello, porque en el mismo se incluye una información que claramente debe ser modificada por cada licitador así, por ejemplo, se establece dentro de la tabla de costes un porcentaje de gastos generales y beneficio industrial que asciende al 15%, cuando resulta indiscutible que el porcentaje de beneficio industrial es una cuestión que debe quedar a la discreción del licitador. Lo mismo ocurre precisamente con la partida controvertida «*crédito horario 300 horas/año*» que ni tan siquiera se corresponde con las mejoras objeto de valoración que, como se ha mencionado, se concretan en una bolsa de hasta 200 horas.

Tanto es así, que en la misma oferta de la recurrente se pueden apreciar alteraciones en el modelo establecido en el anexo 2 del PPT, por ejemplo, en la partida gastos generales y beneficio industrial que asciende en su proposición al «4,79 %» -y no al 15% como figura en el modelo- o en la del crédito horario donde se establecen «151 horas» -y no 300 como figura en el modelo-.

De todo lo anterior se infiere, que la redacción del mencionado anexo 2 del PPT es confusa y ha llevado a los licitadores a realizar distintas interpretaciones. Sobre esta cuestión se ha pronunciado este Tribunal en múltiples ocasiones, así por ejemplo, en las Resoluciones 247/2016, de 14 de octubre y 340/2016, de 29 de diciembre, se menciona 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 presente supuesto, hay que concluir que la actuación de la mesa de contratación interpretando la configuración de los pliegos favoreció la concurrencia de los licitadores ante la confusa redacción del anexo, mientras que el resultado de aceptar la tesis propugnada por la recurrente hubiera sido el rechazo de ambas ofertas, tanto la de la adjudicataria -por los motivos que esgrime- como la de la recurrente que también -como hemos venido argumentando- modificó el contenido original del anexo, consecuencia que este Tribunal no puede admitir.

En conclusión, no cabe estimar la alegación de la recurrente relativa a que procede la exclusión de la oferta presentada por la entidad FISSA al no incluir la partida correspondiente a las mejoras dentro de la tabla de costes, puesto que es palmario que no se incluye porque no se repercute coste alguno al órgano de contratación por este concepto, ni tampoco la relativa a que FISSA modificó indebidamente el modelo del anexo 2 del PPT puesto que resulta claro que el documento incluido en el mencionado anexo era susceptible de modificación o adaptación a la oferta de cada licitador -y así lo hizo la misma recurrente-. Por todo lo anterior, este Tribunal confirma que la mesa de contratación actuó correctamente al admitir y valorar la oferta de FISSA y por tanto procede la desestimación de este motivo de recurso.

A mayor abundamiento, este Tribunal considera conveniente reseñar que el objeto de la controversia deriva en gran medida de la desafortunada redacción del Anexo 2 del PPT ya que el mismo, como venimos argumentado, puede



prestarse a diversas interpretaciones, lo que sería conveniente se tuviera en cuenta para futuras licitaciones.

La recurrente solicita subsidiariamente a este Tribunal que, en caso de que no considere procedente la exclusión de la oferta de FISSA, realice una estimación del coste que supondrían las mejoras por esta ofertadas para que se adicione esta cantidad a su propuesta económica y se realice un recálculo de las puntuaciones otorgadas a las ofertas. Sobre esta cuestión, procede mencionar que desestimado el primer motivo de recurso, no cabe por razones lógicas acceder a lo solicitado por la recurrente.

Finalmente, la recurrente alega en su escrito que ha cometido un simple error aritmético en uno de los campos sumatorios a rellenar en el mencionado anexo 2 del PPT -tabla de costes- y que fruto del mismo su oferta es 2.200 euros superior al importe que resultaría de haber realizado la adición correctamente. Es por ello, que solicita a este Tribunal que se tenga en cuenta la aclaración que realiza y que se vuelva a valorar su oferta con las cantidades correctas.

Sobre esta alegación, hay que señalar que no cabe la posibilidad de rectificar por la vía de recurso los errores que se hayan podido cometer a la hora de confeccionar la proposición económica -que en cualquier caso es invariable- y menos en el presente supuesto en el que desestimado el primer motivo de recurso en nada cambiaría el resultado de la licitación.

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 **FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.**



contra la Resolución, de 7 de noviembre de 2017, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza en el Colegio Mayor Hernando Colón” (Expte. 16/21102), promovido por la Universidad de Sevilla.

**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 de adjudicación cuyo mantenimiento se acordó por Resolución de 27 de diciembre de 2017.

**CUARTO.** 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.

