

**Recurso 178/2015****Resolución 380/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 4 de noviembre de 2015

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **VALORIZA FACILITIES, S.A.U.** contra la Resolución, de 24 de julio de 2015, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza en centros docentes públicos de la Provincia de Córdoba, curso escolar 2015/2016, Lote 1” (Expte. LIMP/CO/1/2015), convocado por la Delegación Territorial de Educación, Cultura y Deporte en Córdoba (actual Delegación Territorial de Educación), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

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

**PRIMERO.** El 20 de mayo de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Asimismo, y con fecha 30 de mayo de 2015 el citado anuncio se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 129.

El valor estimado del contrato asciende a 5.623.600,00 euros y entre los licitadores que presentaron proposiciones en el procedimiento figura la empresa ahora recurrente.



**SEGUNDO.** Tras la valoración de las ofertas en el procedimiento de adjudicación del contrato, el 24 de julio de 2015 el órgano de contratación dictó Resolución de adjudicación del contrato, resultando adjudicatario del Lote 1 la entidad ISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. La citada resolución fue remitida al recurrente el 30 de julio de 2015 mediante correo electrónico de cuya recepción ese mismo día queda constancia.

**TERCERO.** El 17 de agosto de 2015, tuvo entrada en el Registro auxiliar de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad VALORIZA FACILITIES, S.A.U.

**CUARTO.** El 17 de agosto de 2015 la Secretaría de este Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación y le requirió el expediente de contratación, el informe sobre el recurso y un listado de los licitadores en el procedimiento con los datos precisos a efectos de notificaciones con el Tribunal.

La documentación requerida fue recibida en el Registro auxiliar de este Tribunal el 20 de agosto de 2015. No obstante, la Secretaría del Tribunal solicitó con fecha 21 de agosto de 2015 documentación complementaria a la remitida por el órgano de contratación, la cual tuvo entrada en este Tribunal el 26 de agosto de 2015.

**QUINTO.** El 27 de agosto de 2015, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito de interposición del recurso a los interesados concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no habiéndose presentado ningunas en plazo.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, 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 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.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del presente recurso de conformidad con lo previsto en el artículo 42 del TRLCSP, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación.

**TERCERO.** Debe analizarse ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 40 del TRLCSP.

El recurso especial se ha interpuesto contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicios incluido en la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP, sujeto a regulación armonizada y que pretende ser concertado por una Administración Pública. Por tanto, es procedente el recurso especial de conformidad con 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 analizado, la resolución impugnada fue remitida al recurrente el 30 de julio de 2015 y el recurso especial fue presentado en el Registro auxiliar de este Tribunal el 17 de agosto 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. VALORIZA FACILITIES S.A.U. solicita la anulación de la resolución impugnada y la



retroacción de las actuaciones al momento anterior a la valoración de las ofertas, puntuando la de VALORIZA FACILITIES S.A.U. con arreglo a los criterios del pliego y, en consecuencia, adjudicándole el contrato.

En la citada Resolución se acordaba *“no puntuar el apartado de mejoras de la empresa VALORIZA FACILITIES S.A.U. correspondiente al lote 1, dado que la declaración de compromiso de todas ellas carece de firma de persona con poder bastante en cuyo nombre actúa, considerándose éste un requisito sustantivo para la validez de dicha oferta y no un mero requisito formal; la falta de firma supone la ausencia de valor contractual, por lo que no puede entenderse que haya existido oferta válida en derecho en el referido apartado de mejoras por parte de la empresa cuya firma se ha omitido. Véase en este sentido la Resolución nº 182/2012 (Recurso nº 163/2012) del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de fecha 6 de septiembre de 2012.”*

El recurrente basa su pretensión en los siguientes argumentos; en primer lugar, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) no exige que las mejoras ofertadas estén firmadas, como sí lo hace con la proposición económica, respecto de la que tanto en el modelo de proposición aparece el pie de firma y en la cláusula 9.2.3. se establece que *“la proposición económica, debidamente firmada y fechada, deberá ajustarse al modelo que figura en el anexo V-B (...)”*. La única exigencia que el PCAP realiza respecto de las mejoras es *“que en el anexo VI-B se establecerá sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de las mismas y si podrán tener o no repercusión económica”*. Al analizar el citado Anexo VI-B, se observa que no cuenta con pie de firma alguno.

Por consiguiente, entiende el recurrente que es de aplicación al caso la doctrina y jurisprudencia consolidada en relación con la fuerza regulatoria de los pliegos que rigen la licitación como ley del contrato, invocando para ello la Resolución 09/2013, de 30 de enero, de este Tribunal, considerando que la decisión de la Mesa de no tener en cuenta las mejoras ofertadas por el recurrente por este motivo no previsto en el PCAP, es arbitraria.



Además, indica el recurrente que la Resolución 182/2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales invocada por el órgano de contratación no solo no versa sobre un supuesto idéntico al que nos ocupa, sino que favorece precisamente la argumentación por aquél mantenida en el escrito de recurso, puesto que aquel PCAP sí exigía de forma expresa la firma en todas las hojas.

Por tanto entiende que las mejoras presentadas por VALORIZA FACILITIES, S.A.U. deben ser valoradas conforme a la fórmula establecida, pues entre las condiciones que el PCAP exige para las mejoras no está la firma del documento en que se contengan.

En segundo lugar argumenta que, aun en el caso de que la firma de las mejoras fuera un requisito para su consideración, la ausencia de aquélla debería ser considerada como un requisito formal, por lo que hubiera procedido concederle trámite de subsanación. Recuerda a tal efecto que este Tribunal considera subsanable hasta la falta de firma de la proposición económica, entre otras, en su Resolución 69/2012, de 8 de junio.

Por su parte, el órgano de contratación reconoce que el PCAP no exige de forma expresa el requisito de firma de las mejoras, pero indica que ello no obstante *“la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997 indica que 'la firma es el trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona, con el cual se suscriben los documentos para darles autoría y virtualidad y obligarse con lo que en ellos se dice...'* De igual modo, *la sentencia del Tribunal supremo de 8 de febrero de 1999, señalaba que 'de todos es sabido que uno de los requisitos más importantes de todo documento (quizás el más importante) es el de su firma o firmas por ser el que refrenda y da validez a su autenticidad. Si faltan las firmas del documento carece de validez y si son falsas deviene también inocuo por simulado.’*”

De acuerdo con lo anterior, el órgano de contratación entiende que aunque los pliegos sean la ley del contrato, la falta de firma supondría la ausencia de valor contractual



del documento en el que se han concretado las mejoras, por lo que podría entenderse que no ha existido oferta válida en derecho en dicho apartado.

En cuanto a que la ausencia de firma suponga un defecto formal susceptible de subsanación conforme al artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, entiende el órgano de contratación que *“quizá la Mesa de contratación debería haber dado la posibilidad al representante legal de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U. de firmar los documentos de mejora aportados, en el supuesto que la Mesa estimase que la oferta ofreciera dudas en la interpretación del compromiso de ejecución de las mejoras por parte de la citada empresa licitadora”*.

**SEXTO.** Vistos los argumentos de las partes, procede entrar a analizar el fondo del asunto.

El recurrente esgrime dos argumentos, uno primero y principal, y un segundo configurado como segunda opción si no se estimara su pretensión con base en el primero.

Su argumento principal consiste en que la Mesa no debió exigir la firma del documento en el que VALORIZA FACILITIES, S.A.U. incluyó las mejoras, puesto que dicha firma no estaba prevista en el PCAP y éste es ley del contrato.

Efectivamente, el PCAP regula las mejoras en su cláusula 9.2.3 “Sobre nº 3: Documentación relativa a los criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas”, en donde establece que *“En el caso de que el órgano de contratación autorice la presentación de mejoras, en relación con la documentación contenida en este sobre, en el anexo VI-B se establecerá sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada la presentación de las mismas y si podrán tener o no repercusión económica.”*

En el previsto anexo VI-B ni se exige ni se incluye pie de firma alguno.



Recordemos asimismo que, con carácter general, la única exigencia que prevé el PCAP para la documentación integrante de la oferta, recogida en su cláusula 9.2., es que *“toda la documentación de las proposiciones presentadas deberá venir en castellano. La documentación redactada en otra lengua deberá acompañarse de la correspondiente traducción oficial al castellano”*.

Por consiguiente, no puede deducirse del contenido del PCAP que el documento en el que se incluyan las mejoras deba ir firmado. Más cuando para el caso de la proposición económica se puede comprobar que el pliego ha sido bien claro, tanto en su regulación general al establecer que *“la proposición económica, debidamente firmada y fechada, deberá ajustarse al modelo que figura en el anexo V-B”*, como en dicho anexo, en el que ha incluido un pie de firma. Si el pliego pretendiera el mismo formato para las mejoras, no hubiera tenido más que exigirlo del mismo modo que hace con la proposición económica.

Por tanto hemos de dar la razón al recurrente cuando invoca la Resolución 9/2013, de 30 de enero, de este Tribunal, en la que se indica que *“no resulta procedente excluir a una empresa por no aportar documentación que ni se exige en el pliego que rige la licitación, ni posteriormente se señala como defecto a subsanar”*.

*En primer lugar, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manifestando de modo reiterado que los pliegos que rigen la licitación constituyen la ley de contrato y tienen fuerza vinculante para el contratista y para la Administración. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2009 (RJ 2009/4517) en su Fundamento de Derecho cuarto, donde pone de relieve lo siguiente: '(...) en nuestro ordenamiento contractual administrativo el pliego de condiciones es la legislación del contrato para el contratista y para la administración contratante teniendo, por ende, fuerza de ley entre las partes. De ahí la relevancia tanto de los Pliegos de cláusulas administrativas generales, como del Pliego de cláusulas administrativas particulares y del Pliego de prescripciones técnicas'.*



*De acuerdo con la doctrina expuesta, la mesa de contratación se encuentra vinculada al contenido del PCAP, por lo que no puede acordar la exclusión de un licitador por no aportar documentación que no se exige en aquél. Como subraya la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de enero de 1999 (recurso 2608/92), la mesa de contratación no dispone de potestades discrecionales para decidir la exclusión de un concursante del procedimiento de contratación. Por ello, en el supuesto examinado, debió actuar con sujeción a lo dispuesto en el PCAP, que sólo exige la acreditación documental de sus facultades al firmante de la proposición (apartado 6.3.2.1 b), pero no a los firmantes del certificado a cumplimentar con arreglo al Anexo V del pliego.*

*(...)*

*...ha de recordarse la doctrina consolidada del Tribunal Supremo –STS de 6 de julio de 2004 dictada en Casación para Unificación de Doctrina. Recurso 265/2003- que reconoce el principio antiformalista en los procedimientos de adjudicación de la contratación pública, considerando que una interpretación literalista de las condiciones exigidas para tomar parte en la licitación, que conduzca a la inadmisión de proposiciones por meros defectos formales o no sustanciales, es contraria al principio de concurrencia, y que la preclusión de aportaciones documentales tiene por objeto evitar sorpresas para los demás concursantes, o estratagemas poco limpias, pero no excluir a los participantes por defectos en la documentación de carácter formal y no esencial.*”

Por consiguiente, podemos concluir que no es procedente la decisión de la Mesa de contratación de no valorar las mejoras de VALORIZA FACILITIES, S.A.U. por no encontrarse firmadas, puesto que dicha firma no es un requisito que haya recogido el PCAP, no pudiéndose considerar la argumentación que el órgano de contratación realiza en su defensa, pues ésta se limitan a recoger las definiciones que el Tribunal Supremo ha realizado de lo que se considera “firma” y de los efectos que ésta produce en un documento, sin que las Sentencias invocadas para ello puedan suplir la falta de su exigencia por el PCAP en el documento que recoja las mejoras de los licitadores.

Por todo lo anterior, ha de estimarse la pretensión del recurrente y ordenar la



anulación de la Resolución de adjudicación impugnada, retrotrayendo el procedimiento al momento de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en el que deben valorarse las mejoras ofertadas por VALORIZA FACILITIES, S.A.U. de acuerdo con las exigencias establecidas en el PCAP.

**SÉPTIMO.** A mayor abundamiento, es conveniente recordar al órgano de contratación que, tal como viene a reconocer en su informe, en el caso de que el requisito de la firma hubiera resultado exigible en el documento de mejoras del caso que nos ocupa, la ausencia de dicha firma no debería haber supuesto su no consideración de forma automática. Este Tribunal ya se ha pronunciado sobre la cuestión en casos similares en otras Resoluciones, por todas la Resolución 69/2012, de 21 de junio, en la que se indica lo siguiente:

*“El principio de igualdad de trato supone que todos los licitadores potenciales deben conocer las reglas del juego, y éstas se deben aplicar a todos de la misma manera; asimismo, el artículo 115 del TRLCSP, en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares, establece que, 'en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo'.*

*Y en desarrollo de esta previsión, el artículo 145.1 del TRLCSP, al regular las proposiciones de los interesados, dispone que 'las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna'.*

*A ello hay que añadir, tal y como expone el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su acuerdo 4/2011 de 14 de abril y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su resolución 64/2012, que la*



*necesidad de adaptación de las proposiciones al contenido de los pliegos es más evidente en relación a la oferta económica, la cual está sujeta a dos requisitos, uno material, puesto que no puede exceder del presupuesto base de licitación, y otro formal, ya que debe atenerse al modelo establecido en los pliegos sin introducir en él variaciones sustanciales.*

*El límite material es estricto y no admite flexibilidad salvo en aquellos supuestos en que los propios pliegos hayan permitido variantes y, específicamente, hayan previsto que las mismas podrán superar el presupuesto de licitación (opción de marcado carácter excepcional, en tanto se dificulta el elemento de comparación de ofertas).*

*El límite formal, sin embargo, no es tan riguroso, y el propio artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición.*

*Así, un excesivo formalismo sería contrario a los principios que deben regir la contratación pública enunciados en el artículo 1 TRLCSP. La libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos exigen que en los procedimientos de adjudicación de los contratos deba tenderse a lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos.*

*La mesa de contratación, con función de valoración de ofertas (artículo 320 del TRLCSP), tiene atribuida por el artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley de Contratos del Sector Público, la función de determinar los licitadores que deben ser excluidos del procedimiento por no acreditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos y debe actuar de forma que no limite la concurrencia, evitando en la medida de lo posible, excluir a los licitadores por cuestiones formales, pero respetando a su vez los*



*principios de igualdad de trato a los licitadores y transparencia en el procedimiento.*

*En este sentido, se ha de apuntar que cuando una oferta requiera aclaraciones suplementarias o cuando se trate de corregir errores materiales de redacción, el Tribunal de Primera Instancia de la Unión Europea ha calificado como contraria al principio de buena administración la desestimación de las ofertas sin ejercer esa facultad de solicitar aclaraciones cuando la ambigüedad detectada en la formulación de una oferta pueda explicarse de modo simple y disiparse fácilmente (Sentencia de 10 de diciembre de 2009 [TJCE 2009, 386]; As. T-195/08, Antwerpse Bouwwerken NV/Comisión, apartado 56). Reconocer en tales casos una facultad discrecional absoluta sería contrario al principio de igualdad de trato.*

*Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de junio de 1972, señaló que 'se prohíbe limitar la concurrencia de licitadores a pretexto de una interpretación literalista que conduzca a una conclusión absurda por ser contraria al sistema legal que rige la contratación administrativa'.*

*En este sentido, el artículo 81.2 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas dispone que 'Si la mesa observase defectos u omisiones subsanables en la documentación presentada, lo comunicará verbalmente a los interesados (...) concediéndoles un plazo no superior a tres días hábiles para que los licitadores los corrijan o subsanen ante la propia mesa de contratación'.*

*Por su parte el artículo 84 del citado Reglamento dispone que: 'Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo,*



*con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición'.*

*En este sentido, la cuestión está en determinar si la falta de firma de la proposición económica, causa por la que se excluye la oferta del recurrente, es un defecto que pueda subsanarse o no.*

*Esta cuestión, tal y como señala el recurrente en su recurso y el órgano de contratación en su informe, ya ha sido resuelta por la jurisprudencia y de forma muy clara en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 2004, que resolvió el recurso para unificación de doctrina nº 231/2003 y reconoció expresamente como subsanable la falta de firma de la proposición económica, apoyándose en los preceptos referidos de LCSP y su Reglamento.*

*(...)*

*Por tanto, tal y como solicita el recurrente y estima el órgano de contratación, la mesa de contratación debería haber dado la posibilidad a la empresa recurrente de firmar en todas sus páginas el desglose de precios unitarios ofertado.”*

Por tanto, ha de concluirse que aun cuando hubiera sido exigible de acuerdo con el PCAP la firma del documento que contiene las mejoras, la ausencia de dicha firma hubiera supuesto un defecto formal subsanable, por lo que la Mesa debería haber dado la posibilidad al recurrente de subsanarlas mediante la firma.

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 **VALORIZA FACILITIES, S.A.U.** contra la Resolución, de 24 de julio de 2015, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza en centros docentes públicos de la Provincia de Córdoba, curso escolar 2015/2016, Lote 1” (Expte. LIMP/CO/1/2015), convocado por la Delegación Territorial de Educación,



Cultura y Deporte en Córdoba (actual Delegación Territorial de Educación), y en consecuencia, anular el acto impugnado con retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, en el que deben valorarse las mejoras ofertadas por VALORIZA FACILITIES, S.A.U. de acuerdo con lo establecido en el PCAP.

**SEGUNDO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a 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.

