

**Recurso 163/2014****Resolución 8/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, a 15 de enero de 2015.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.** contra la resolución, de 5 de abril de 2014, del Delegado del Gobierno en Cádiz de la Consejería de la Presidencia, por la que se adjudica el contrato denominado *“Servicio de limpieza con destino a los edificios administrativos adscritos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, sitos en Plaza de España, 19; Calle Fernando el Católico, 3 (esquina Plaza de España) en Cádiz y Alameda Cristina, 11-13 en Jerez de la Frontera”* (Expte. SL/01/2013), este Tribunal, en el día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 9 de enero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato de servicios arriba indicado, convocado por la Delegación del Gobierno en Cádiz de la Consejería de Presidencia. Asimismo, fue objeto de publicación el 10 de enero en el el perfil de contratante del órgano de contratación y el 18 de enero en el Boletín Oficial del Estado.

El valor estimado del contrato asciende a 1.177.506,90 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, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, 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.

Entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la recurrente, que resultó admitida a la licitación.

**TERCERO.** En la sesión de la mesa de contratación de 11 de marzo de 2014, se aprobó el informe técnico de 7 de marzo de 2014 sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor.

Asimismo, en la sesión de la mesa de contratación de 11 de marzo de 2014, se procedió en acto público a la lectura del resultado de la valoración de las ofertas con arreglo a los referidos criterios de adjudicación, así como a la apertura de los sobres 3 (criterios de adjudicación evaluables por aplicación de fórmulas) con lectura de su contenido.

Finalmente, tras la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación evaluables de modo automático mediante la aplicación de fórmulas, en la sesión de la mesa de contratación de 17 de marzo de 2014 se efectuó propuesta de adjudicación del contrato.

El 5 de abril de 2014, el Delegado del Gobierno dictó resolución de adjudicación del contrato. En concreto, resultó adjudicataria la entidad MAYSE, MANTENIMIENTO Y SERVICIOS S.L. La citada resolución fue remitida el 7 de abril de 2014 por correo electrónico a la empresa recurrente.



**CUARTO.** El 23 de abril de 2014, la entidad FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.A. presentó en el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del mismo.

**QUINTO.** El 28 de abril de 2014, este Tribunal notifica oficio en el que se solicita al órgano de contratación, expediente de contratación completo, informe del órgano o servicio que hubiese tramitado el expediente, así como listado de todos los licitadores que hubieran participado en el procedimiento de adjudicación. El 30 de abril de 2014, tiene entrada en el registro auxiliar de este Tribunal dicha documentación.

**SEXTO.** Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 12 de mayo de 2014, se dio traslado del recurso a los interesados concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, sin haber recibido en dicho plazo alegación alguna.

**SÉPTIMO.** En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del TRLCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

## **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 el recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitador 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 recurso se dirige contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada que pretende concertar una Administración Pública. Por tanto, resulta procedente el recurso especial interpuesto 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 resolución de adjudicación impugnada fue remitida el 7 de abril de 2014 por correo electrónico a la empresa recurrente, que presentó el escrito de recurso especial en materia de contratación, el 23 de abril de 2014, en el registro del órgano de contratación.

En consecuencia, el recurso se ha presentado dentro del plazo legal antes señalado.



**QUINTO.** Una vez analizados los requisitos previos de admisión del recurso, deben analizarse los motivos del recurso respecto a la adjudicación del contrato. Tales motivos pueden resumirse del siguiente modo:

- El órgano de contratación no ha aplicado correctamente los criterios de adjudicación valorados mediante juicio de valor previstos en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Se alega que el órgano de contratación ha atribuido automáticamente la puntuación máxima prevista para los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor (60 puntos) a todas aquellas ofertas técnicas que contienen los apartados y los contenidos mínimos reflejados en el Anexo VII, sin entrar a valorar el contenido de las mismas.
- Falta de motivación de la resolución recurrida. En este sentido se alega que la resolución de adjudicación objeto del presente recurso carece de los requisitos de motivación fijados por la normativa de contratos del sector público, debiendo en cualquier caso retrotraerse el procedimiento de contratación y dictarse una nueva resolución de adjudicación que cumpla con los requisitos señalados en el artículo 151.4 TRLCSP.
- Vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato. En este sentido se expone que no se ha puesto de manifiesto a los licitadores ni se ha publicado en el perfil del contratante de la Junta de Andalucía, el informe de la Comisión técnica nombrada para examinar dichas ofertas así como el acta de la mesa de contratación en el que hace suyas las recomendaciones de dicha Comisión, que contenga la motivación de las puntuaciones atribuidas.

A la vista de tales motivos, se solicita que se deje sin efecto el acto impugnado, retro trayéndose el procedimiento al momento de la atribución de la puntuación de criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor y una vez



correctamente aplicados los mismos, se dicte nueva resolución de adjudicación que reúna los requisitos citados.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe sobre el recurso pone de manifiesto lo siguiente:

- Que en la tramitación del procedimiento de adjudicación, se han recogido los extremos previstos en el artículo 151.4 del TRLCSP y que la adjudicación a MAYSE, S.L. ha sido fruto de la mejor valoración dada a su oferta económica en relación a la oferta del recurrente.
- En relación a la falta de información, alega el órgano de contratación que en la resolución de adjudicación se plasma la motivación de la puntuación técnica, por otro lado se arguye que la mercantil pudo solicitar traslado del expediente administrativo completo con anterioridad a la interposición del recurso, y finalmente hace referencia a la asistencia de la recurrente a la tercera sesión de la mesa de contratación donde pudo tener cumplido conocimiento de las puntuaciones otorgadas, pudiendo haber solicitado cualquier aclaración al respecto.
- En cuanto a la discrepancia en las puntuaciones otorgadas por el órgano de contratación, alega éste que las mismas han sido fruto del informe técnico de 7 de marzo elaborado por el órgano especializado constituido al efecto, encuadrándose dicho informe dentro del ámbito de la discrecionalidad técnica y libre apreciación propia de estos órganos especializados que solo puede ser enjuiciada y en su caso revisada en supuestos de errores ostensibles o manifiestos.

**SEXTO.** Expuestas las consideraciones de las partes, procede entrar a resolver sobre los alegatos del recurso, que quedan circunscritos a dos cuestiones: en primer lugar, la incorrecta valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de



adjudicación que dependen de un juicio de valor y en segundo lugar, la falta de motivación de la resolución de adjudicación y como consecuencia de esto último vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato.

Procede examinar el alegato de falta de motivación de la resolución impugnada.

Al respecto, el Anexo VII del PCAP se refiere a los criterios de adjudicación y baremos de valoración. Respecto a los criterios evaluables mediante juicio de valor, ponderados con un máximo de 60 puntos se realiza la siguiente subdivisión:

**“1. Plan de limpieza.....Máximo 20 p.**

Descripción detallada del Plan de limpieza (máximo 20 p).

- Descripción del edificio (datos, plano, ubicación características) 6p.
- Desarrollo del trabajo (sistema de trabajo, medios humanos, medios materiales, formación) 7p.
- Sistema de control y supervisión (Resp. del edificio, encargado de zona, supervisor de área) 7p.

Descripción poco detallada o genérica del plan de limpieza...máximo 9p.

- Descripción del edificio... 3p.
- Desarrollo del trabajo...3p.
- Sistema de control y supervisión...3p.

No presenta descripción...0 p.

**2. Programa de trabajo... Máximo 20 p.**

Programación detallada de tiempos y control de los servicios. (máximo 20 p).

- Desglose del servicio (fregado, barrido patios, cristales, aseos determinando frecuencia) 5p.
- Medios personales y materiales (personal, instalaciones, equipos materiales) 5p.
- Diagramas con determinación de frecuencias por tareas. 5p.
- Limpieza especializada de archivos, garajes, suelos y terrazas. 5p.

Programación poco detallada o genérica (máximo 9 p).

- Desglose del servicio. 2,5 p.
- Medios personales y materiales. 2 p.
- Diagramas con determinación de frecuencias por tareas. 2p.
- Limpieza especializada de archivos, garajes, suelos y terrazas. 2,5 p.



No presenta programación. 0 p.

**3. Mejoras.. Máximo 20 p.**

**3.1. Brigada de acción inmediata para situaciones de emergencia. Máximo 7p.**

- Compromiso de disponer y mantener la brigada durante la ejecución del contrato, acompañado de memoria descriptiva con detalle de materiales, medios y personal. 7p.

- No presenta memoria o ésta resulta poco descriptiva o incompleta. 0p.

**3.2. Aumento de la periodicidad en la frecuencia de las tareas especificadas en el PPT. Máximo 6p.**

- Por cada incremento en la frecuencia de las 34 tareas de servicio de limpieza con frecuencia superior a diaria especificadas en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas (desinfección de teléfonos, limpieza de fotocopiadoras) 0,3p, siendo el máximo de 3,6p

- Por cada limpieza de choque adicional a las previstas en el punto 6 del PPT 0,8 hasta un máximo de 2,4p.

**3.3. Recogida y retirada para su destrucción de todo tipo de residuos de material que tenga carácter de consumible de impresora, fotocopiadora y faxes. Máximo 3p.**

- Compromiso por parte de la empresa adjudicataria de la recogida y retirada del material durante la ejecución del contrato; aportando, si es legalmente exigible, la certificación medio ambiental. 3 p.

- No aporta compromiso. 0 p.

**3.4 Suministro e instalación, con su respectivo mantenimiento mensual, de productos bacteriostáticos para cuarto de aseo (WC) durante la ejecución del contrato. 2 p.**

**3.5. Suministro e instalación, con su respectivo mantenimiento mensual, de contenedores higiénicos femeninos, con limpieza y reposición durante la ejecución del contrato. 2p”.**

De otro lado, el informe técnico sobre valoración de las proposiciones presentadas con arreglo a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor (páginas 291 y siguientes del expediente de contratación) señala que aquellas empresas cuyas ofertas “cumplen totalmente la valoración solicitada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares obtienen la máxima puntuación (60 puntos)” y por otro lado, especifica aquellas ofertas que por el contrario no obtienen la máxima puntuación, desarrollando de forma escueta en este caso las razones que han llevado a la Comisión a otorgar dichas puntuaciones.



De dicho informe resulta que de las 16 ofertas analizadas 6 obtienen la máxima puntuación, 60 puntos, encontrándose entre ellas tanto la adjudicataria como la recurrente.

Posteriormente se procede a la valoración de la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante la aplicación de fórmulas, para finalmente dictarse resolución de adjudicación por parte del órgano de contratación a favor de MAYSE, MANTENIMIENTO Y SERVICIOS, S.L.

En relación al contenido de dicha resolución, la misma contiene un relato fáctico al que acompaña una lista con las puntuaciones de las ofertas de cada uno de los licitadores admitidos y que no contiene descripción alguna de las motivaciones o fundamentos que han llevado a otorgarlas, en el caso de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor.

El recurrente en su escrito alega que *“en el procedimiento no se ha puesto de manifiesto a los licitadores ni se ha publicado en el perfil del contratante de la Junta de Andalucía ni el informe de la comisión técnica nombrada para examinar dichas ofertas ni el acta de la mesa de contratación en el que la misma acoge las recomendaciones de dicha comisión y en la que se contenga la motivación de las puntuaciones atribuidas a las ofertas técnicas”*.

El órgano de contratación, se limita a afirmar que *“el recurrente pudo solicitar traslado del expediente administrativo completo, con anterioridad a la interposición del recurso especial en materia de contratación”* por otro lado añade que *“ha tenido igualmente acceso al expediente donde se encuentra el informe a partir del cual la mesa de contratación valora las proposiciones presentadas por los distintos licitadores”*. Para terminar afirmando que *“el artículo 151.4 del TRLCSP no exige la publicación del informe de la comisión técnica ni del acta de la mesa de contratación adoptando el criterio recogido*



*en aquel, exigiendo la publicación en el perfil del contratante de la resolución motivada de adjudicación, extremo éste que se ha producido”.*

**SÉPTIMO.** A la vista de lo expuesto, procede ahora analizar si el contenido de la resolución de adjudicación, que fue la única documentación que se remitió al adjudicatario y al resto de los licitadores, cumplía con los requisitos establecidos en el artículo 151.4 del TRLCSP cuyo tenor es el siguiente: *“4. la adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil del contratante.*

*La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.*

*En particular expresará los siguientes extremos:*

- a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*
- b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también de forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*
- c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.(...)”*

Es decir, resulta fundamental entrar a analizar si del contenido de la resolución se podía obtener la información suficiente para fundamentar un recurso contra la adjudicación, ya que ello, a su vez, resuelve las otras cuestiones planteadas por el recurrente, a saber, la incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación y lógicamente la publicidad y transparencia en el procedimiento.



Sobre tal cuestión ya se ha pronunciado este Tribunal en la Resolución 139/2014, de 23 de junio, a propósito de un recurso especial contra la resolución de adjudicación. Es por ello que se reproduce en la presente los argumentos esgrimidos en aquélla al señalar que *<<(…) el primer motivo del recurso se funda en la falta de motivación de la resolución de adjudicación y, en efecto, asiste razón al recurrente en este primer alegato pues el texto de dicha resolución solo determina las empresas adjudicatarias de cada una de las dos agrupaciones de lotes y el importe de adjudicación en cada una de ellas, sin que tampoco la tabla anexa aporte información suficiente para la interposición de un recurso fundado en cumplimiento de lo estipulado en el artículo 151.4 del TRLCSP. En este sentido, la citada tabla anexa solo recoge las puntuaciones de las ofertas presentadas en la agrupación de lotes número 2, sin explicitar motivación alguna de dichas puntuaciones, en particular, en lo que se refiere al criterio de carácter no automático “características técnicas y funcionales” donde solo se recoge la calificación y consiguiente puntuación de cada oferta con arreglo a la escala antes expuesta, pero sin individualizar respecto a cada una de las proposiciones las razones, siquiera escuetas, que han determinado tal calificación.*

*Al respecto, la jurisprudencia ha insistido en que “frases hechas”, “expresiones estereotipadas”, cláusulas generales, fórmulas convencionales o alusiones genéricas no suponen una adecuada motivación (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de junio de 1980 y de 27 de febrero de 1990, entre otras). También ha sostenido que la motivación es la exteriorización de las razones que sirvieron de justificación a la decisión jurídica contenida en el acto, como necesaria para conocer la voluntad de la Administración, tanto en cuanto a la defensa del particular –que por omitirse las razones se verá privado o, al menos, restringido en sus medios y argumentos defensivos -, como respecto al posible control jurisdiccional si se recurre contra el acto (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 1981).*



*Además, como señala la Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de julio de 1981, la motivación es un medio técnico de control de la causa del acto, y de ahí que no se trate de un simple requisito meramente formal, sino de fondo, que no se cumple mediante el empleo de cualquier fórmula convencional, sino que ha de ser suficiente, esto es, ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico determinante de la decisión.*

*En el supuesto analizado en la presente resolución, las calificaciones otorgadas a las ofertas se justifican en valoraciones numéricas, sin que exista ni siquiera una descripción de la motivación en las puntuaciones, por lo que todas aquellas ofertas que reciban una misma calificación desconocerán las razones específicas que han determinado la misma, y no dispondrán de elementos de juicio suficientes para poder atacar aquélla, lo cual genera indefensión material y determina la nulidad de la resolución impugnada por ausencia de motivación al amparo de lo previsto en los artículos 151.4 del TRLCSP y 54.1 f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 32 a) del TRLCSP y 62.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.*

*En tal sentido, ya se pronunció este Tribunal en la Resolución 68/2013, de 24 de mayo, al señalar que << en el lote impugnado la justificación de la puntuación otorgada a la oferta del recurrente y a la del adjudicatario en el criterio “características técnicas y funcionalidades” es idéntica, a saber, “facilidad de utilización aceptable y suficiente, sin ningún valor añadido diferenciador”. Se trata, pues, de una frase genérica e igual para ambas ofertas que no aporta información concreta y específica sobre las razones que han determinado esa puntuación en cada una de aquéllas. Y es que tratándose de criterios cuantificables mediante un juicio de valor, la valoración no puede quedar reducida a una alusión genérica igual para todas las proposiciones, pues ello no permite distinguir las individualidades de ofertas diferentes, ni conocer los motivos concretos que han llevado a esa puntuación para poder combatirlos y ejercer con garantías el derecho de defensa.>>*



Procede, pues, estimar este motivo del recurso y declarar la nulidad de la resolución impugnada por falta de motivación que impide la interposición de un recurso suficientemente fundado. Asimismo, en la medida que la falta de motivación tiene su punto de partida en el informe técnico, de 7 de marzo de 2014, sobre valoración de las ofertas conforme a los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor, procede retrotraer las actuaciones a ese momento procedimental, a fin de que se emita nuevo informe en el que se determinen las razones que motivan las puntuaciones asignadas a las ofertas presentadas a la licitación, con mantenimiento de aquellas actuaciones posteriores al citado informe que sean independientes y cuya validez no se vea afectada por la nulidad aquí declarada.

### **RESUELVE**

**PRIMERO.** Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.** contra la resolución, de 5 de abril de 2014, del Delegado del Gobierno en Cádiz de la Consejería de Presidencia, por la que se adjudica el contrato denominado “*Servicio de limpieza con destino a los edificios administrativos adscritos a la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Cádiz, sitos en Plaza de España, 19; Calle Fernando el Católico, 3 (esquina Plaza de España) en Cádiz y Alameda Cristina, 11-13 en Jerez de la Frontera*” (Expte. SL/01/2013) y en consecuencia, declarar la nulidad de la resolución impugnada por falta de motivación, con retroacción de las actuaciones en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo 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.

**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.

**LA PRESIDENTA**

