



Recurso nº 780/2016 C. Valenciana 149/2016

Resolución nº 834/2016

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 21 de octubre de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D^a M.J.C.G., actuando en su condición de apoderada, en nombre y representación de la mercantil COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. (CESPA), contra la Resolución de la Alcaldía nº 1585, de 26 de julio, por la que se adjudica la licitación para la prestación del “*Servicio de limpieza de las vías públicas del casco urbano del municipio de Almussafes*” (expediente SEC/cma 4/2016); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El procedimiento para la contratación del servicio de limpieza de vía públicas del municipio de Almussafes fue convocado por Resolución de la Alcaldía de 5 de abril de 2016. Aprobados los pliegos reguladores de la Licitación, “Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para la contratación de la prestación del Servicio de Limpieza de las Vías Públicas del casco urbano del Municipio de Almussafes” –en adelante, “PCAP”-, y el “Pliego de Prescripciones Técnicas que regirá la contratación, por procedimiento abierto, para la adjudicación del Contrato para la prestación del Servicio de Limpieza de las Vías Públicas del casco urbano de Almussafes –en adelante, “PPT”-, se procedió a publicar el anuncio de la licitación tanto en el Diario Oficial de la Unión Europea como en el Boletín Oficial del Estado.

Finalizado el plazo de presentación de las ofertas, se reunió la mesa de contratación y procedió a la apertura de las ofertas presentadas y tras comprobar la documentación administrativa, procedió a aceptar a todas ellas a la licitación.



Posteriormente, con fecha 17 de junio de 2016 se reunió la mesa de contratación al objeto de proceder a la apertura del sobre número 3 en la que se contenía la documentación relativa a los criterios de adjudicación evaluables mediante cifras y porcentajes. Previamente a la apertura de dicho sobre número 3 se dio cuenta del informe emitido por los servicios técnicos municipales (que la mesa hizo suyo) de evaluación de las proposiciones contenidas en el sobre número 2 relativo a las propuesta evaluables a través de juicios de valor, no sometidos a fórmula.

La mesa se reunió nuevamente con fecha 11 de julio de 2016 al objeto de tomar conocimiento del informe técnico emitido por los servicios técnicos municipales relativo a la documentación contenida en el sobre número 3. En dicho informe los servicios técnicos municipales, tras realizar una valoración sobre la idoneidad de las mejoras ofertadas por los licitadores, procedían a valorar tan solo aquellas mejoras ofertadas que entendían idóneas y a puntuar las ofertas según los criterios de adjudicación valorables en cifras o porcentajes (distribuyendo la puntuación asignada a las mejoras de forma proporcional atendiendo al valor económico de las mejoras admitidas).

Tras el resto de los diferentes trámites acaecidos el órgano de contratación adoptó la valoración y clasificación de las proposiciones presentadas, admitidas y no excluidas, en la que se decide otorgar la adjudicación a favor de la empresa GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SOLIDOS, SA (GIRSA) mediante la aprobación de la Resolución de la Alcaldía de Almussafes nº 1585, de 26 de julio, que es notificada al recurrente el 3 de agosto.

Segundo. El 16 de agosto de 2016, previo el correspondiente anuncio, a través del correspondiente formulario de presentación electrónica, CESPAS, segunda clasificada en el procedimiento de adjudicación formula recurso especial en materia de contratación contra la referida resolución de adjudicación, instando la nulidad de la misma.

Se fundamenta la pretensión anulatoria en que no se tomó en consideración el importe económico relativo la mejora consistente en la "Disposición de una cuba de Baldeo para refuerzos en el servicio ordinario 23.500 euros/año sin IVA" que fue incluida por la recurrente en su oferta. Por otro lado, considera una ilegalidad que se realice una valoración subjetiva de las mejoras ofertadas, consistente en determinar su idoneidad, cuando dichas mejoras



eran un criterio de adjudicación evaluable en cifras o porcentajes de conformidad con lo establecido en los pliegos rectores de la licitación, y en consecuencia no sujetas a valoración subjetiva.

Tercero. Remitido el expediente administrativo, no se acompaña al mismo el preceptivo informe del órgano de contratación, sino una solicitud de prórroga para la presentación de informes hasta el 6 de septiembre, fecha en la que se finalmente se remiten.

Cuarto. El 5 de septiembre de 2016, se formula escrito de alegaciones por parte de la entidad adjudicataria GIRSA, en el que interesaba la desestimación del recurso, sosteniendo la bondad de la resolución administrativa, en tanto que la mejora ofrecida y cuya valoración solicita la recurrente no es en realidad una mejora; que se ofrece simultáneamente como mejoras separadas la propia cuba y su utilización a través de baldeos extraordinarios; en definitiva sostiene que el criterio de valoración de las mejoras se define en el Pliego de Condiciones con la exigencia de comprobar que efectivamente lo que se oferta es una mejora, exige comprobar que efectivamente se refieren al servicio, a las prescripciones técnicas del concurso, al proceso del servicio, a la implantación y mejora de sistemas y exige comprobar que efectivamente no suponen un coste adicional para el Ayuntamiento.

Quinto. Al haberse interpuesto el recurso contra la adjudicación, tal interposición produce la suspensión automática de la tramitación del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), suspensión que fue mantenida por acuerdo de la Secretaria de este Tribunal, actuando por delegación del mismo, de fecha 9 de septiembre de 2016.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.4 del TRLCSP y el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalidad Valenciana sobre atribución de competencia de Recursos Contractuales, firmado el 22 de marzo de 2013 y publicado en el BOE de 17 de abril de 2013 en virtud de Resolución del Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 10 de abril de 2013.



Segundo. El recurrente se halla legitimado para la interposición del presente recurso en su condición de licitador que podría verse beneficiado por la adjudicación en caso de que el recurso fuera estimado.

Tercero. El contrato litigioso es un contrato de servicios de limpieza de las vías públicas del casco urbano. Dicho objeto se corresponde con el código número 90610000-6, Servicio de limpieza y barrido de calles de la nomenclatura del Vocabulario Común de Contratos (CPV) de la Comisión Europea (Reglamento (CE) núm. 213/2008, de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, por lo tanto de naturaleza administrativa, cuyo importe estimado es de 336.820,54 euros, por lo que se encuentra dentro del ámbito objetivo del recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 40.1 del TRLCSP.

El acto impugnado es la resolución de adjudicación, por lo que es igualmente admisible el recurso al encontrarse entre los actos impugnables relacionados en el artículo 40.2 del TRLCSP.

Cuarto. Del mismo modo se ha dado íntegro cumplimiento a las previsiones legales relativas a la forma y plazo de interposición del recurso, por lo que procede entrar al fondo de la cuestión planteada

Quinto. La cuestión litigiosa se contrae a la valoración efectuada por el órgano de contratación de una de las mejoras ofrecidas por el recurrente incluida en su sobre tres, relativo a la oferta sujeta a criterios evaluables mediante cifras o porcentajes.

Específicamente, y en cuanto interesa a este recurso, procede traer la cita del apartado del PCA en el que se recoge la valoración de las mejoras ofrecidas, lo que se produce en la cláusula 10.3.1 bajo la rúbrica “Criterios evaluables mediante cifras o porcentajes”, concretamente en su punto 2 que dispone lo siguiente:

“10.3.1.2 - Mejoras o garantías adicionales a las exigidas 10 puntos

Se valorarán las mejoras propuestas por las empresas licitantes al servicio, a las prescripciones técnicas del concurso, al proceso del servicio, a la implantación y mejora de sistemas, quedando estas asumidas en el importe ofertado”.



Sostiene el recurrente que ni en la cláusula 10ª del PCAP, ni en ningún otro punto del PCAP, ni del PCT, se indicaba que el órgano de contratación realizaría una valoración acerca de la idoneidad de las mejoras ofertadas por los licitadores. Al contrario los pliegos delimitan las mejoras a considerar y determinan la puntuación con que van a ser valoradas las mejoras en función de la valoración económica de las mismas, estableciéndolo como uno de los criterios evaluables mediante cifras o porcentajes. Defiende que la cuba de Baldeo para refuerzos del servicio ordinario es una mejora al servicio de limpieza viaria, directamente relacionada con el objeto del servicio de limpieza viaria, y que mejora las prestaciones técnicas recogidas en el PPT, por lo que concluye que debiera haber sido considerada a la hora de otorgar las puntuaciones.

Frente a ello, el adjudicatario rechaza el automatismo que propugna el actor, y que si bien no cabría modular la puntuación de aceptarse la mejora, no es menos cierto que ha de calificarse previamente como mejora en los términos que delimita el pliego.

El informe de adjudicación califica la oferta de mejora en los siguientes términos: *“La mejora de tener en el almacén un camión cuba y cada vez que realiza un servicio vale 210,03 €, no implica ninguna mejora para el Ayuntamiento, tampoco especifica la posibilidad de variación del concepto”*.

La cuestión a delimitar es si el órgano de contratación, a través de los técnicos competentes, puede discriminar entre las mejoras ofrecidas o forzosamente ha de aceptarlas todas. En definitiva el debate nos reconduce a una cuestión de interpretación de los pliegos.

Este Tribunal mantiene una doctrina clara y uniforme en esta cuestión que puede resumirse en el siguiente extracto de nuestra Resolución 70/2016 de 29 de enero en su fundamento sexto: *“Expuestos los términos del debate, nos encontramos ante una cuestión sobre la interpretación de los pliegos. En este punto debe traerse a colación, que este Tribunal ha señalado en reiteradísimas ocasiones (valgan por todas las resoluciones 111/2011, 303/2012 y 293/2014, entre otras muchas), que los contratos públicos son ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca la interpretación de los diversos documentos contractuales (entre los que figuran, indudablemente, los pliegos) deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la normativa en materia de contratación pública*



y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, que se ocupa de esta materia en el capítulo IV del Título II del Libro IV, “De la interpretación de los contratos”. En este sentido también es menester recordar, en primer lugar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia los pliegos constituyen la ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo «pacta sunt servanda» con sus corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que el Código Civil establece en el artículo 1281 que si los términos del contrato son claros y no deja lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá de estarse al sentido literal de sus cláusulas. (Sentencia del Tribunal Supremo de 19 marzo 2001, de 8 junio de 1984 o sentencia de 13 mayo de 1982).

Así, la jurisprudencia más reciente, como la que se deriva de la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009, se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar de la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato”.

En definitiva los criterios lógico y teleológico son los primordiales a la hora de darle interpretación a las cláusulas que en este pliego puedan generar dudas.

Y la conclusión no puede ser otra que reconocer la capacidad al órgano de contratación de valorar si las mejoras ofertadas son auténticamente mejoras, y redundan en beneficio del servicio o no, pues de lo contrario se estaría llegando al absurdo que fuera la unilateral voluntad del licitador la que determinara qué acciones redundan en beneficio del servicio.

Sexto. Así pues, y partiendo de la conclusión que se acaba de exponer de que el órgano de contratación está facultado para enjuiciar qué elementos de los ofrecidos merecen el calificativo de auténticas mejoras, la discusión técnica sobre si la oferta del camión cuba



mejoraba o no el servicio, si era redundante o no o la valoración de su importe queda fuera de las atribuciones de este Tribunal.

Así, tal y como ha puesto de manifiesto la Resolución 456/2015 de este Tribunal: *“ los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten y solo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores. Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que “en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 «...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado”.*

Por lo tanto no corresponde a este Tribunal enjuiciar la pertinencia a efectos de eficacia o eficiencia del servicio del uso del camión cuba propuesto, aunque en este caso la argumentación del órgano de contratación para desestimar la mejora parece razonable. Únicamente cabe analizar aspectos formales de motivación, procedimiento o aplicación de criterios discriminatorios, los cuales ni se alegan, ni se aprecian por este Tribunal, sin entrar en el debate sobre la bonanza técnica de la mejora.

La conclusión es pues que procede desestimar el recurso pues no se ha justificado la ilegalidad de la valoración aprobada por el órgano de contratación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**



Primero. Desestimar el recurso especial interpuesto por D^a. M.J.C.G., actuando en su condición de apoderada, en nombre y representación de la mercantil COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. (CESPA), contra la Resolución de la Alcaldía nº 1585, de 26 de julio, por la que se adjudica la licitación para la prestación del “*Servicio de limpieza de las vías públicas del casco urbano del municipio de Almussafes*” (expediente SEC/cma 4/2016).

Segundo. Ordenar el levantamiento de la medida cautelar de suspensión acordada en su día.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 de TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta 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.