



**Recurso nº 1347/2019 C.A. La Rioja 29/2019**

**Resolución nº 1481/2019**

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

En Madrid, a 19 de diciembre de 2019.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. R. S. M., en nombre y representación de la mercantil SERRAL, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS, S.L.U., contra los pliegos reguladores de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Logroño relativa al contrato de “*Servicios auxiliares bibliotecarios y generales de la biblioteca Rafael Azcona*”, expediente CON21-2019/0194, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Ayuntamiento de Logroño ha tramitado el procedimiento para la licitación del contrato de “*Servicios auxiliares bibliotecarios y generales de la biblioteca Rafael Azcona*”, expediente CON21-2019/0194.

El contrato se divide en dos lotes, siendo el valor estimado del contrato de 1.383.832,03€, IVA excluido.

**Segundo.** Se publicó la licitación del expediente en el Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea (TED) y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 7 de octubre del 2019.

**Tercero.** La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante), aprobada por Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y en cuanto no se encuentre derogado por ésta, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por



Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, y por lo previsto en cualesquiera otras disposiciones complementarias de tales normas.

**Cuarto.** Según certificado incorporado al expediente, a 29 de octubre no se habían presentado ofertas en el procedimiento de licitación.

**Quinto.** En la presente licitación son objeto de recurso los pliegos reguladores del procedimiento, por los motivos que más adelante se dirán.

**Sexto.** De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente informe.

## **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 46.2 de la LCSP y en el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre atribución de competencia de Recursos Contractuales, firmado el 30 de julio de 2012 y publicado en el BOE de 18 de agosto de 2012 en virtud de Resolución del Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 2 de agosto de 2012.

**Segundo.** Nos encontramos ante un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

A su vez, son objeto del recurso los pliegos reguladores de la licitación, por lo que se trataría de un objeto susceptible de impugnación conforme al apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

**Tercero.** En cuanto a la legitimación, el recurrente ha justificado su voluntad de tomar parte en el procedimiento de licitación, acreditando un interés concreto y suficiente a efectos del artículo 48 de la LCSP.



**Cuarto.** La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de publicación del acto impugnado y la de presentación del recurso.

**Quinto.** Respecto al fondo del recurso, los dos primeros motivos del mismo pueden ser analizados conjuntamente, toda vez que tratan en realidad sobre la misma cuestión, que es la incorrecta tipificación, a juicio de la recurrente, del contrato.

La recurrente entiende que el contrato se ha tipificado como un contrato de servicios cuando es, en realidad, un contrato mixto, pues también incluye prestaciones propias de un contrato de suministros.

La recurrente ampara esta pretensión en la cláusula 5.2.2 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), según la cual:

*“La empresa adjudicataria realizará, en coordinación con los responsables del Servicio de Nuevas Tecnologías del Ayuntamiento de Logroño, el mantenimiento integral de todos los sistemas informáticos (hardware y software) de la Biblioteca Rafael Azcona cuyo listado queda reflejado en el Inventario de Equipamiento Informático (IEI) del Anexo 2 de este pliego. Dicho mantenimiento se compondrá de las siguientes tareas:*

[...]

*2. Mantenimiento Correctivo: Supondrá la reparación y/o ajuste de aquellos equipos o sistemas incluidos en el IEI que hubieran dejado de funcionar o funcionen incorrectamente así como la resolución de todo tipo de incidencias que pudieran darse en el uso diario de los sistemas informáticos de la Biblioteca.”*

Frente a esta alegación se opone el órgano de contratación en su informe, indicando que la prestación relativa a suministrar piezas es puntual y excepcional, y queda embebido en el servicio de mantenimiento.

Asiste la razón al órgano de contratación. Los contratos de suministros y servicios se definen en los artículos 16 y 17 de la LCSP, en los siguientes términos:



*“Artículo 16. Contrato de suministro.*

*1. Son contratos de suministro los que tienen por objeto la adquisición, el arrendamiento financiero, o el arrendamiento, con o sin opción de compra, de productos o bienes muebles.*

*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) del apartado 3 de este artículo respecto de los contratos que tengan por objeto programas de ordenador, no tendrán la consideración de contrato de suministro los contratos relativos a propiedades incorpóreas o valores negociables.*

*3. En todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes:*

*a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente.*

*b) Los que tengan por objeto la adquisición y el arrendamiento de equipos y sistemas de telecomunicaciones o para el tratamiento de la información, sus dispositivos y programas, y la cesión del derecho de uso de estos últimos, en cualquiera de sus modalidades de puesta a disposición, a excepción de los contratos de adquisición de programas de ordenador desarrollados a medida, que se considerarán contratos de servicios.*

*c) Los de fabricación, por los que la cosa o cosas que hayan de ser entregadas por el empresario deban ser elaboradas con arreglo a características peculiares fijadas previamente por la entidad contratante, aun cuando esta se obligue a aportar, total o parcialmente, los materiales precisos.*

*d) Los que tengan por objeto la adquisición de energía primaria o energía transformada.*

*Artículo 17. Contrato de servicios.*

*Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.*



*No podrán ser objeto de estos contratos los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes públicos.”*

En el presente caso, tal y como indica el órgano de contratación, la obligación de sustituir determinadas piezas se configura de manera accesoria del mantenimiento, implícita en ésta. La finalidad del contrato no es la de un suministro, aun cuando fuera parcial y pudiera dar lugar a un contrato mixto, porque podría incluso no llegar a ser necesaria la sustitución de las piezas. Es más, difícilmente puede hablarse de una prestación de suministro cuando no se identifican siquiera los bienes a suministrar, porque la necesidad administrativa origen del contrato no es la adquisición de bienes, sino un servicio. Por tanto, el hecho de que el servicio, en un momento dado, pueda llegar a dar lugar a que deban adquirirse algunas piezas para su sustitución, no convierte en mixto el contrato.

Una tesis tan radical como la de la recurrente daría lugar a que contratos de servicios típicos, como los de limpieza, se convirtieran en mixtos, porque la empresa de limpieza deba reemplazar el papel higiénico o el jabón; del mismo modo que un servicio de mantenimiento correctivo, dentro de los límites normales, no puede entenderse sin la aportación de las piezas necesarias para la reparación y “mantenimiento”, pues lo contrario llevaría a celebrar contratos parciales de suministro para obtener las piezas que sean necesarias en cada caso particular.

Las prestaciones de servicios no son puras y plenas de mano de obra, sino que también obligan a la adquisición y aportación de bienes, si bien, el hecho diferenciador radica en que la necesidad administrativa a satisfacer no es el suministro de unos bienes, sino la *prestación de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigida a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro*, siendo el “suministro” meramente accesorio y residual.

A la vista de las consideraciones realizadas, los dos primeros motivos del recurso deben ser desestimados.

**Sexto.** El tercer y el cuarto motivo del recurso se conectan con los dos anteriores, y versan sobre el supuesto error -o incluso ausencia- en la determinación del precio del contrato. En concreto, la recurrente entiende que al no haberse presupuestado de forma singular los costes



del mantenimiento correctivo, indicando las piezas y el coste de las mismas, no se han respetado los preceptos legalmente aplicables.

Pues bien, de nuevo consideramos que no asiste la razón a la recurrente. Como ya se ha indicado, la aportación de piezas derivada del mantenimiento correctivo es imprevisible, sin que pueda conocerse cuáles son los elementos que van a ser necesarios, si es que lo fueran, y en qué cuantía.

El órgano de contratación, sin embargo y a pesar de lo alegado, sí ha dado cumplimiento a las previsiones de los artículos 100 a 102 de la LCSP; y más en concreto, al artículo 100.2 de la LCSP, según el cual: *"2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia"*.

Así, en el apartado 6 del cuadro de características del contrato se desglosa el presupuesto base de licitación diferenciando los costes directos, costes indirectos, gastos generales y el beneficio industrial. Y en lo que aquí interesa, en el lote 1, dentro de los costes indirectos se identifica una partida de gastos materiales de 21.288,51 euros. Los licitadores, con tales datos, deberán sopesar si consideran atractiva o no la licitación, siendo desde luego la ejecución del contrato a su riesgo y ventura, conforme al artículo 197 de la LCSP.

Lo que no ha hecho el licitador, es un estudio y justificación que permita a este Tribunal apreciar el error en el cálculo del presupuesto, pues no cuestiona la cifra indicada, no lista los bienes a mantener, su antigüedad, características... circunstancias todas ellas que permitieran valorar, en su caso, que el contenido pliego no se adecuaba a la realidad de la situación existente y que además se infringe algún precepto legal determinado.

En consecuencia, los motivos tercero y cuarto del recurso deben ser desestimados.



**Séptimo.** En último lugar, se alega duplicidad en los criterios de adjudicación, pues entiende la recurrente que se puntúa un mismo aspecto dos veces.

Para el examen de esta alegación debe acudir al apartado 19 del cuadro de características, cuya redacción es la siguiente:

*“a) Criterios cuantificables automáticamente: Hasta 40 puntos, conforme al siguiente desglose:*

*[...]*

- Formación: por cada 10 horas de actividad de formación, en relación con la seguridad y salud en el trabajo, se otorgará 1 punto hasta un máximo de 9 puntos.*

*Para ser valoradas, las acciones formativas que se propongan deberán presentarse en un dossier junto con la oferta económica con indicación del objeto de la formación en relación con las materias aludidas, detalle del desarrollo lectivo por horas, horarios y periodos propuestos a realizar en el primer año del contrato, adaptación al perfil de los trabajadores y cuadro de formadores.*

*[...]*

*b) Criterios dependientes de un juicio de valor: Programa de organización y gestión*

*Hasta 60 puntos, conforme al siguiente desglose:*

*[...]*

- Plan de formación del personal: hasta 4 puntos.*

*Se valorará especialmente los cursos que se adapten a las necesidades de cada uno de los servicios, la ejecución de los cursos a través de entidades de reconocido prestigio relacionadas con el puesto de trabajo en el ámbito bibliotecario, calendario aproximado de las fechas de inicio y modalidad de ejecución de los cursos.*

*En él deberá figurar la formación específica y continua para cada servicio contratado.*



*Sin perjuicio del plan proyectado por el licitador deberá incluir aspectos tales como atención al público, gestión del personal, primeros auxilios, protección frente a incendios; actuación ante emergencias; seguridad e higiene en el trabajo, motivación personal, expresión oral y corporal para hablar en público; gestión de redes sociales y community manager; protección de datos, dinamización cultural y de servicios bibliotecarios, alfabetización informacional y digital, etc. Se valorará la modalidad online.”*

Examinados ambos criterios de adjudicación, aunque no deja de ser llamativo que siendo ambos relativos a cursos de formación para el personal, uno se valore de forma automática y el otro dependa de juicio de valor, no consideramos que exista la duplicidad que se alega.

El primer curso, a valorar automáticamente, se refiere a la *“actividad de formación, en relación con la seguridad y salud en el trabajo”*, única y exclusivamente, valorándose las horas dedicadas a tal fin, y no otros elementos. Mientras que el segundo tipo de cursos, se refiere a *“cursos que se adapten a las necesidades de cada uno de los servicios”*, relacionados en cualquier caso con *“aspectos tales como atención al público, gestión del personal, primeros auxilios, protección frente a incendios; actuación ante emergencias; seguridad e higiene en el trabajo, motivación personal, expresión oral y corporal para hablar en público; gestión de redes sociales y community manager; protección de datos, dinamización cultural y de servicios bibliotecarios, alfabetización informacional y digital, etc.”*. En el segundo tipo de cursos no se atribuyen los puntos automáticamente por el número de horas ofertadas, sino que se valorará que los cursos *“se adapten a las necesidades de cada uno de los servicios, la ejecución de los cursos a través de entidades de reconocido prestigio relacionadas con el puesto de trabajo en el ámbito bibliotecario, calendario aproximado de las fechas de inicio y modalidad de ejecución de los cursos.”*

En definitiva, no existe el solapamiento o duplicidad que se invoca, pues el objeto de los cursos es diferente, al igual que la forma de valorarlos, motivo por el cual debe ser desestimado este motivo, y con ello, la integridad del recurso.

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 interpuesto por D. R. S. M., en nombre y representación de la mercantil SERRAL, ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS, S.L.U., contra los pliegos reguladores de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Logroño relativa al contrato de “*Servicios auxiliares bibliotecarios y generales de la biblioteca Rafael Azcona*”, expediente CON21-2019/019.

**Segundo.** 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 58 de la LCSP.

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 Rioja, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.