



**Recurso nº 260/2011**

**Resolución nº 287/2011**

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

En Madrid, a 23 de noviembre de 2011.

**VISTO** el recurso interpuesto por Doña B.R.C, como apoderado de la entidad TÉCNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE. S.L., contra la resolución de 17 de octubre de 2011, de la Junta de Contratación del Ministerio de Cultura, por la que se adjudica, en procedimiento abierto, el contrato de servicio de limpieza de las dependencias del Museo Nacional de Arqueología Subacuática de Cartagena en Murcia, número de expediente 110047-J, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El 6 de junio de 2011 se publicó en la Plataforma de Contratación del Estado, y el 11 de junio de 2011 en el Boletín Oficial del Estado, remitiéndose al Diario Oficial de la Unión Europea el 2 de junio de 2011, anuncio para la licitación por procedimiento abierto de un contrato del servicio de limpieza de las dependencias del Museo Nacional de Arqueología Subacuática de Cartagena en Murcia, y por un presupuesto de licitación de importe neto de 413.559,32 euros e importe total de 488.000,00 euros, cifra en la que igualmente se fija el valor estimado. A la licitación referida presentó oferta la sociedad recurrente.

De acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares la adjudicación se realizaría a la oferta más ventajosa atendiendo a dos criterios de valoración, el precio del servicio ponderado en 60 puntos, y la memoria descriptiva y el plan de trabajo, ponderado con 40 puntos, subdivido en tres conceptos valorados respectivamente en 15 puntos, 15 puntos y 10 puntos.

**Segundo.** El 20 de julio de 2011 fue examinada y calificada por la mesa de contratación la documentación contenida en el sobre de documentación general presentada por los licitadores. El 27 de julio de 2011, se procedió a la apertura en acto público de la oferta técnica, emitiéndose a solicitud de la mesa informe técnico de valoración de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales el 23 de agosto de 2011. El 14 de septiembre de 2011, se valora por la Junta el informe técnico de adjudicación, que se acepta. El 21 de septiembre de 2011 se procedió en acto público a la lectura de la puntuación técnica y apertura de las proposiciones económicas admitidas a dicha licitación. Remitidas las ofertas económicas a informe se emite informe global de puntuaciones y propuesta a la oferta más ventajosa de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, el 23 de septiembre, que propone la adjudicación a LINCAMAR, S.L. LIMPIEZA y SERVICIOS por importe de 367.757,20 euros, IVA excluido.

El 28 de septiembre de 2011 la mesa haciendo suyo el informe global, acuerda la propuesta de adjudicación, que es adoptada por el órgano de contratación, la Junta de Contratación del Ministerio de Cultura, mediante la resolución de 17 de octubre de 2011 ahora recurrida. La adjudicación se publica el mismo día 17 de octubre de 2011 en la Plataforma de Contratación del Estado, y también el mismo día 17 de octubre, se notifica individualizadamente mediante correo certificado constando su recepción el 21 de octubre de 2011.

La notificación individualizada contiene copia del acuerdo de adjudicación en el que se expresa la empresa adjudicataria, el importe de adjudicación, y los motivos determinantes de la adjudicación de la empresa adjudicataria, así como cuadro resumen de las puntuaciones desglosadas para cada oferta y criterio, correspondientes a todas y cada una de las empresas licitadoras.

**Tercero.** El recurrente por escrito de 31 de octubre anuncia la interposición de recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación, con entrada de registro el mismo día, e interpone el recurso, presentado ante el órgano de contratación del que consta fecha de presentación en el registro el 3 de noviembre aun cuando el escrito aparece fechado con 4 de noviembre.

En el *petitum* solicita lo siguiente *“previa la suspensión del acto de adjudicación recurrido prevista en el artº 315 LCSP, acuerde estimarlo en todos sus términos y revocar la resolución impugnada en lo que resulta desfavorable a TSI Levante, S.L., así como subsanar y corregir las puntuaciones referidas en el cuerpo de este escrito, acordando nuevamente, en atención a su resultado final, la adjudicación a mi mandante del contrato en cuestión”*

**Cuarto.** El 7 de noviembre el órgano de contratación remitió a este Tribunal una copia del recurso presentado, del expediente de contratación e informe del órgano de contratación.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal, el 11 de noviembre de 2011, dio traslado del recurso a las otras empresas que habían participado en la licitación, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. La representación de LIMCAMAR, S.L., adjudicataria del contrato, presentó alegaciones el 15 de noviembre de 2011.

**Sexto.** El 16 de noviembre de 2011 se notificó a la recurrente y al órgano de contratación el acuerdo del Tribunal de mantener la suspensión automática conforme a las previsiones del artículo 313.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El escrito del recurrente, que debe calificarse como recurso especial en materia de contratación, se interpone contra el acto de adjudicación y corresponde a este Tribunal su resolución de conformidad con el artículo 311.1 de la Ley de Contratos del Sector Público.

Empero existe un límite a nuestra competencia respecto de las pretensiones articuladas por la recurrente que piden que este Tribunal declare la adjudicación del contrato a su favor. Este Tribunal tiene exclusivamente una función revisora de los actos recurridos en orden a determinar si se ha producido un vicio de nulidad o anulabilidad, conforme con lo que establece para el conjunto de los recursos administrativos el artículo 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de modo que de existir tales vicios hemos de proceder a anular el acto o actos, ordenando se repongan las actuaciones al momento

anterior al que el vicio se produjo, pero sin que el Tribunal pueda sustituir la competencia de los órganos intervinientes en el proceso de contratación, en este caso del órgano de contratación único al que corresponde dictar el acto de adjudicación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical (artículo 62.1.b) de la Ley 30/1992).

Por ello debemos inadmitir dichas pretensiones, por carecer de competencias para resolverlas, sin perjuicio de nuestra competencia para conocer de todas las demás formuladas.

**Segundo.** El acto recurrido es el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios, comprendido en las categorías 1 a 16 del Anexo II de la Ley 30/2007, cuyo valor estimado es superior a 125.000 euros, por lo que el recurso ha sido interpuesto contra acto recurrible de conformidad con lo establecido en el artículo 310.1.a) de la Ley de Contratos del Sector Público.

El escrito de recurso, previa presentación del anuncio de su interposición al órgano de contratación, se presentó en la sede del órgano de contratación el 3 de noviembre de 2011, siendo el acto recurrido de 17 de octubre de 2011 y constando su notificación individual el 21 de octubre, por tanto dentro del plazo previsto para ello en la Ley (artículo 314.2 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público).

En todo caso, aunque no se hubiera presentado en el citado plazo el recurso debería haber sido admitido. En efecto, la notificación de la adjudicación es defectuosa por incumplimiento de lo dispuesto en el 135.4 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, por lo que, como dijimos en nuestra resolución número 166/2011 (recurso número 128/2011), de 15 de junio de 2011, para considerar que el escrito de interposición del recurso se ha presentado fuera de plazo, es necesario que previamente se haya cumplido el presupuesto imprescindible para que el plazo de interposición del recurso comience a correr de que se haya notificado con los requisitos previstos en el artículo 135.4 referido al acto impugnado, por lo que no habiéndose subsanado el defecto el recurrente determinó el *dies a quo* con la interposición del recurso.

En consecuencia el recurso debe ser admitido.

**Tercero.** La legitimación activa de la parte recurrente viene otorgada por aplicación del artículo 312 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

**Cuarto.** Los argumentos aducidos por el recurrente son los siguientes, error en la valoración y puntuación de la oferta técnica presentada por ella atendiendo al contenido del pliego de prescripciones técnicas que rige la contratación, consideración por la Junta de Contratación de mejoras al pliego no puntuables y falta de motivación suficiente de la resolución de adjudicación.

Antes de entrar en el examen de los argumentos del recurrente, hemos de examinar una consideración de carácter formal, la falta de motivación suficiente de la notificación de la resolución de adjudicación.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que el acto de adjudicación se entenderá motivado de forma adecuada, si al menos contiene la información que permita al licitador interponer recurso en forma suficientemente fundado. De lo contrario se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole indefensión y provocando recursos indebidamente.

Tal exigencia de motivación viene impuesta por el artículo 135.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, en el que se hace una relación concreta de los aspectos que debe comprender en todo caso la notificación.

Dicho artículo dispone *“4. La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.*

*La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 310, 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 de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en 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 (...).*

Para concretar los aspectos sobre los que ha de otorgarse la información, debe recordarse que la norma primera reguladora del contrato son los pliegos de cláusulas administrativas particulares, completado, en su caso, con el pliego de prescripciones técnicas.

En particular, el artículo 134.2 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público establece que *“los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”,* precisando la ponderación atribuida a cada uno de ellos (apartado 4 del propio artículo). Asimismo, el apartado 1 de este artículo señala que tales criterios deberán estar vinculados directamente con el objeto del contrato.

De esta forma, los criterios de valoración que aparezcan enumerados en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo serán, simultáneamente, elementos caracterizadores del objeto del contrato y elementos que determinarán la adjudicación del mismo y, por ende, elementos orientadores de la elaboración de la oferta (en cuanto se refiere al licitador) y elementos determinantes de la adjudicación (en cuanto se refiere al órgano de contratación). Al ser estos criterios los elementos determinantes de la adjudicación, la posibilidad de proceder a la impugnación de la adjudicación realizada requiere tener conocimiento de las puntuaciones atribuidas en cada uno de estos criterios, así como una información sucinta de la causa de la atribución de tal puntuación.

Añadiremos que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y

suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Pues bien en el caso que nos ocupa, la notificación realizada contiene la indicación tanto de la puntuación obtenida por la oferta del recurrente como por la oferta de la adjudicataria que se consideró la más ventajosa, con desglose de la puntuación obtenida en las fases de valoración técnica y de valoración económica, e indicación de la puntuación obtenida en cada uno de los criterios de valoración.

Ahora bien, mientras que respecto de la oferta de la adjudicataria existe motivación suficiente de la forma de determinar la valoración con expresión de *“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”*, tal como se exige por el artículo 135.4 c) de la Ley de Contratos del Sector Público, no sucede así en relación con los candidatos descartados a los que se han practicado las notificaciones individuales, pues falta en la notificación a cada licitador descartado *“la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura”*, exigida por la letra a) del mismo artículo 135.4 de la Ley de Contratos, sin que se cumpla con este requisito por la mera información genérica sobre la puntuación obtenida globalmente y en cada criterio por su oferta que hace la notificación, como también hemos declarado en forma reiterada.

Esto no obstante, en contra de lo señalado por el recurrente, el artículo 135.4 de la Ley de Contratos del Sector Público no exige que en la notificación individual a cada candidato descartado se incluya la motivación de la puntuación a los demás licitadores distintos del notificado y el adjudicatario.

En consecuencia las notificaciones individuales a los licitadores descartados están viciadas de nulidad, por falta de la motivación exigida por la letra a) del artículo 135.4 de

la Ley de Contratos del Sector Público, sin perjuicio de que también son inválidas en el presente caso, como se señala en el siguiente fundamento, por la nulidad de los actos anteriores de que traen causa.

**Quinto.** Entrando ya en los argumentos aducidos por el recurrente, éstos se dirigen esencialmente a impugnar el informe de valoración técnica.

Es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.

Pues bien la impugnación de la recurrente en cuanto se refiere a la existencia de hipotéticos errores en la valoración y puntuación de la oferta técnica presentada por ella incide directamente en la discrecionalidad técnica de la valoración sin afectar a sus aspectos formales sin que, examinadas las alegaciones del recurrente y los argumentos en contrario del informe del órgano de contratación, se haya apreciado por este Tribunal arbitrariedad, discriminación, omisiones o errores materiales en la valoración de su oferta técnica, sin perjuicio de que la falta de motivación suficiente de la notificación individual de la resolución de adjudicación le haya impedido configurar un recurso eficaz.

Sí hemos de admitir el otro motivo de impugnación que se refiere a la valoración técnica de la oferta del adjudicatario. En efecto, la resolución de adjudicación notificada incluye como uno de los aspectos determinantes de la selección de la oferta de LIMCAMAR, S. L., que en relación con los restantes licitadores *“ofrece la suscripción de un seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros, continente, y contenido, por un valor de 4.800.000 €; así como un sistema on line de gestión de incidencias, para lo que*



*ofrecen la instalación de un ordenador portátil con el software necesario, así como dos terminales móviles y un Terminal del tipo PDA con la aplicación, para realizar el seguimiento y facilitar la comunicación del Museo con la Empresa.”*

Considera el recurrente que se ha valorado una mejora no contemplada en los pliegos. Por el contrario aduce el órgano de contratación que la valoración en cuestión viene permitida por lo expresado en el cuadro de características del pliego de cláusulas que previene como contenido valorable en el criterio de *“memoria descriptiva y plan de trabajo”* la *“presentación de un plan de trabajo que detalle las tareas y frecuencias a realizar destacando de forma clara aquellas prestaciones que supongan un incremento sobre las mínimas exigidas”* siendo a su juicio unas prestaciones sobre la mínima exigible.

En nuestra resolución número 189/2011 (recurso número 155/2011), de 20 de julio de 2011, señalamos que el artículo 131 de la Ley de Contratos del Sector Público prevé la consideración como criterio de adjudicación de las mejoras siempre que el pliego de cláusulas administrativas particulares prevea expresamente tal posibilidad. En tal caso se deberá indicar en el anuncio de licitación del contrato sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación, indicación que también ha de figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares, por así requerirlo el artículo 67 de Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, el cual también exige que se especifique en los pliegos los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas.

De otro lado, de acuerdo con el artículo 134.1 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, debiendo garantizarse en todo caso el cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia de los procedimientos, así como no discriminación e igualdad de trato de los candidatos proclamados en los artículos 1 y 123 de la citada Ley.

En consecuencia, la introducción de mejoras como criterio de adjudicación exige su relación directa con el objeto del contrato, una adecuada motivación, su previa delimitación en los pliegos o en su caso en el anuncio de licitación y ponderación de las

mismas. Así ha declarado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la obligación de que el pliego de cláusulas detalle los requisitos y condiciones en la prestación de las variantes o mejoras en aras al respeto del principio de igualdad de trato de los licitadores, en la Sentencia de 16 de octubre de 2003, asunto Traunfellner GMBH, señalando asimismo que en cuanto a la valoración de las ofertas –lo que incluye evidentemente a las mejoras-, puede afirmarse que la previa concreción de las mejoras es un requisito esencial, en su Sentencia de 24 de noviembre de 2008, asunto Alexandroupulis.

En este sentido la Junta Consultiva de Contratación de la Administración del Estado, en su informe 59/2009, de 26 de febrero, admite la existencia de mejoras que impliquen la ejecución de prestaciones accesorias para el contratista, sin coste para el órgano de contratación siempre que se establezcan los criterios de valoración que hayan de aplicárseles, debiendo tales mejoras figurar detalladas en el pliego de cláusulas administrativas particulares con expresión de sus requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificarlas suficientemente, y guardar relación directa con el objeto del contrato.

En el presente caso la posibilidad de presentación en las ofertas de la suscripción de un seguro de responsabilidad civil por daños causados a terceros y de un sistema on line de gestión de incidencias, no solo no atiende a criterios directamente vinculados al objeto del contrato, las prestaciones propias del servicio de limpieza, como exige el artículo 134.1 de la Ley de Contratos del Sector Público, sino que además no aparece específicamente determinado como mejora de acuerdo con el artículo 131 de la Ley de Contratos del Sector Público al no preverse expresamente tal posibilidad en el pliego de cláusulas administrativas que tampoco fija los requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas, exigido por el artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y en fin no aparece indicado en el anuncio de licitación del contrato. Por tanto lo consignado en el cuadro de características en cuanto a la valoración de la presentación del plan de trabajo en cuanto a que se destaque *“de forma clara aquellas prestaciones que supongan un incremento sobre las mínimas exigidas”* permite articular como tales, prestaciones no exigidas por el pliego ni articuladas expresamente como mejoras, ni en fin con vinculación directa alguna con el objeto del contrato.

Todo ello determina que en la medida en que se valoró improcedentemente una mejora no contemplada en el pliego de cláusulas administrativas ni indicada en los anuncios de licitación en el informe de valoración técnica formulado, este acto está viciado y debe ser anulado.

La declaración de la nulidad del informe técnico de valoración de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de 23 de agosto de 2011, lleva consigo la de los demás actos que son consecuencia de aquel, la valoración y aceptación del informe por la Junta el 14 de septiembre de 2011, el acto público de 21 de septiembre de 2011 en cuanto a la lectura de la puntuación técnica y el informe global de puntuaciones y propuesta a la oferta más ventajosa de Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales de 23 de septiembre, en cuanto incorpora el informe técnico anulado y la propuesta de adjudicación que es su consecuencia, la propuesta de adjudicación de 28 de septiembre de 2011, la resolución de adjudicación de 17 de octubre de 2011 y su publicación y las notificaciones individuales de dicho acuerdo.

No se extiende la anulación a la parte de acto público de 21 de septiembre de 2011 en cuanto a la apertura y lectura de las ofertas económicas, ni a la parte del informe global de puntuaciones de 23 de septiembre que valora conforme al pliego las ofertas económicas, en virtud del principio de conservación de aquellos actos y tramites, o partes de ellos, que bien son independientes de la parte viciada o cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción origen de la declaración de nulidad, recogido en los artículos 64.2 y 66 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar parcialmente el recurso interpuesto por **TÉCNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE. S.L.**, contra la resolución de 17 de octubre de 2011, de la Junta de Contratación del Ministerio de Cultura, por la que se adjudica, en procedimiento abierto, el contrato de servicio de limpieza de las dependencias del Museo Nacional de

Arqueología Subacuática de Cartagena en Murcia, número de expediente 110047-J, declarando nula la resolución recurrida y ordenando la retroacción de las actuaciones hasta el momento en que se emitió el informe de técnico de valoración sobre los criterios no valorables automáticamente que sirvió de fundamento a la adjudicación del contrato, quedado no obstante subsistentes los actos y tramites de apertura y lectura pública de las ofertas económicas y de valoración conforme a los criterios del pliego de tales ofertas.

**Segundo.** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 315 de la Ley de Contratos del Sector Público, al amparo de lo dispuesto en el artículo 317.4 de la citada Ley.

**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 317.5 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.