



**Recurso nº 127 /2012**

**Resolución nº 144/2012**

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

En Madrid, a 4 de julio de 2012.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. F.R.D.L.F., D. J.L.G.M. y D. J.S.J.A. en representación de la Unión Temporal de Empresas a constituir por GENERA QUATRO S.L. y TECNOLOGIA DE MONTAJES ELECTRICOS S.A., contra el acuerdo del Secretario de Estado de Seguridad por el que se adjudica a NEW TECHNOLOGIES GLOBAL SYSTEM S.L. el lote 7M del contrato de servicios para el "Mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos" en las provincias de Álava, Barcelona, Gerona, Guipúzcoa, Huesca, La Rioja, Lérida, Navarra, Tarragona, Teruel, Vizcaya y Zaragoza así como en el Centro de Formación de Ávila, el Centro de Procesos de Datos de El Escorial, Complejo Policial de Canillas y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** La Dirección General de la Policía convocó mediante anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado del día 3 de marzo de 2012, licitación por procedimiento abierto para adjudicar el contrato de servicios para el "Mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos", en las provincias, ciudades y centros que en el mismo se indican, con el número de expediente 004/CO/12/05, cifrándose el precio base de licitación del Lote 7 en 1.231.920,00 euros. A dicho lote presentó oferta la recurrente.

**Segundo.** La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

El Secretario de Estado de Seguridad acordó el 5 de junio de 2012, a propuesta de la mesa de contratación, la adjudicación del Lote 7M a favor de NEW TECHNOLOGIES GLOBAL SYSTEM S.L. por ser la oferta con mayor puntuación, en un importe de 582.900,00.- euros (IVA incluido).

**Tercero.** Con fecha 21 de junio siguiente la Unión Temporal de Empresas integrada por GENERA QUATRO S.L. Y TECNOLOGIA DE MONTAJES ELECTRICOS S.A. ha presentado recurso especial en materia de contratación contra la citada resolución solicitando la revocación de la adjudicación del contrato a NEW TECHNOLOGIES GLOBAL SYSTEM S.L., y pidiendo que se ordene su adjudicación a la recurrente.

**Cuarto.** El anterior escrito ha dado lugar a la instrucción del recurso número 127/2012 de este Tribunal en el que previa la recepción del expediente de contratación, la Secretaría del Tribunal ha dado traslado con fecha 27 de junio del escrito de recurso a los restantes licitadores dándoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que estimaran convenientes a su derecho.

Las empresas NEW TECHNOLOGIES GLOBAL SYSTEM S.L. y la UTE CONTRATAS VILOR S.L. - ELECTROTECNIA MONRABAL S.L. presentaron alegaciones, con fecha 3 de julio de 2012, la primera, solicitando la desestimación del recurso, y la segunda, adhiriéndose al recurso presentado por la UTE recurrente y realizando alegaciones análogas, solicita la revocación del acuerdo del Secretario de Estado de Seguridad de 5 de junio de 2012 por el que se adjudican los Lotes 7M y 6M del contrato de referencia.

**Octavo.** Con fecha 28 de Junio el Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión automática producida por aplicación del artículo 45 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**Primero.** El presente recurso, calificado por la recurrente como especial en materia de contratación, se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

**Segundo.** Debe entenderse que ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, contra acto recurrible de conformidad con el artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Sin embargo, existe un límite a nuestra competencia respecto de la pretensión articulada por el recurrente que pide que este Tribunal ordena 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 y el artículo 45.2 in fine del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público respecto de este Tribunal, 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 dicha pretensión, por carecer de competencia para resolverla, sin perjuicio de nuestra competencia para conocer de las demás formuladas.

**Tercero.** Asimismo, el recurso ha sido asimismo presentado en el plazo y en la forma prevista en el artículo 44 apartados 3, 4 y 5 del citado texto.

No obstante, debemos señalar que el presente recurso se circunscribe exclusivamente a la adjudicación del Lote 7M, y consiguientemente a la parte del acto correspondiente a aquella adjudicación (no a la de los demás Lotes) por lo que a ella debe limitarse nuestro

pronunciamiento en virtud del principio de congruencia. Por virtud de ello, las alegaciones que formuladas por la UTE CONTRATAS VILOR S.L. - ELECTROTECNIA MONRABAL S.L. respecto del lote 6M deben ser inadmitidas pues de haber pretendido la nulidad de su adjudicación debería haber presentado recurso especial en plazo. No habiendo sido así, debemos considerar el escrito de alegaciones que ahora presenta en la medida en que se refiere a la adjudicación del Lote 6M como un nuevo recurso. En tal caso, ha de entenderse que su presentación es extemporánea. En efecto, puesto que el tal escrito ha sido presentado el día 3 de julio, resulta rebasado el plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, toda vez que la notificación de la adjudicación, según consta en el expediente, tuvo lugar el 7 de junio de 2012.

**Cuarto.** La cuestión de fondo planteada por la UTE recurrente puede concretarse en la falta de presentación en plazo por parte de la adjudicataria del desglose del precio ofertado exigido en el Anexo 2.1. del pliego de cláusulas administrativas particulares. De esta circunstancia deduce como conclusiones la procedencia de inadmitir la proposición por incumplir de forma sustancial el modelo de proposición que incorpora el pliego de cláusulas, impidiendo conocer la posible incongruencia de la oferta, determinar el grado de subcontratación que se propone realizar, así como la falta de habilitación para ejecutar el contrato.

Por su parte, el órgano de contratación se basa para no rechazar la oferta de la adjudicataria en el contenido de nuestra resolución 64/2012, de 7 de mayo.

**Quinto.** Ante todo debemos indicar que la cita que el órgano de contratación hace de nuestra resolución 64/2012, de 7 de mayo carece de fundamento pues las razones que la motivaron en nada coinciden con las que concurren en el presente recurso. En efecto, en aquella resolución dijimos que la discrepancia en los valores de dos partidas aclaratorias de la oferta del entonces recurrente no debía dar lugar a la exclusión del licitador basándonos en la idea de que el dato que no resultaba congruente era irrelevante a efectos de valorar la oferta. Hay dos diferencias fundamentales entre el caso presente y el de la resolución invocada, la primera de ellas que el pliego de la contratación a que ésta última se refería tenía previsión respecto de la posibilidad de excluir las ofertas anormalmente bajas o desproporcionadas no incluyendo entre los parámetros a valorar

para este fin el que se ponía en duda y, en segundo, que el dato tachado de incongruente resultaba solapado y corregido por los demás a efectos de determinar la viabilidad de la oferta.

Sentado lo anterior, para centrar la cuestión de fondo debemos indicar que el debate se refiere a si la falta de inclusión del desglose de precios puede considerarse como relevante en relación con el resultado del proceso de adjudicación del contrato o no. De la conclusión que adoptemos a este respecto dependerá, a su vez, que proceda excluir o no la oferta de la adjudicataria en función de que que debemos entender que altera sustancialmente o no el modelo de oferta que incluye el pliego (art. 84 del RGLCAP).

A este respecto, diremos que la dificultad para resolver esta cuestión deriva del dilema que plantea el hecho de incluirse en el modelo de oferta la exigencia del desglose de precios, mientras que, por otra parte, el pliego de cláusulas al establecer los criterios de valoración se limita a fijar como tales el precio total ofertado y dos mejoras consistentes en el compromiso de incrementar, como consecuencia de la adjudicación del contrato, el personal fijo de plantilla, y en la pintura del edificio a mantener, expresada en metros cuadrados. De esta forma parecería, en principio, que la exigencia del desglose de precios carecería de relevancia a la hora de adjudicar el contrato pues no aporta elementos susceptibles de influir en la valoración de la oferta.

A juicio de la recurrente, sin embargo, para valorar la oferta, *“la mesa debe tener en cuenta más criterios objetivos o subjetivos [...], ya que el servicio tiene otros parámetros como la calidad, el valor técnico etc., que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares tiene en cuenta al exigir el desglose citado...”*.

Es decir que según el criterio de la recurrente, el mero hecho de que el modelo de proposición económica incorporado como anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares incluya el desglose de las cantidades que constituyen el precio en función de los distintos elementos que componen la prestación, debe entenderse en el sentido de que para hacer la adjudicación el órgano de contratación no debe atenerse exclusivamente a los criterios de valoración indicados en el pliego. Tal afirmación no puede admitirse pues colisiona directamente con lo dispuesto en el artículo 150.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, de conformidad con el cual

*“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”*, de lo que no cabe extraer más conclusión que la necesidad de que los criterios a emplear en la valoración sean exclusivamente los indicados de forma explícita en el pliego, el anuncio o el documento descriptivo.

Bien es cierto que la recurrente matiza con posterioridad esta afirmación indicando que el desglose del precio indicando la cantidad correspondiente a cada uno de los elementos de la prestación debe servir de base para juzgar si la oferta es congruente o no y, en caso de no serlo, poder excluirla de la licitación.

Esta afirmación tampoco resulta pacífica. En primer lugar, porque la congruencia de las ofertas debe analizarse, al menos en principio, en el ámbito de la potestad otorgada al órgano de contratación por el artículo 152 del texto refundido antes mencionado de excluir aquellas proposiciones que sean anormalmente bajas o desproporcionadas, sin que prevea ninguna otra posibilidad de exclusión por esta causa. Al respecto, según el artículo citado, las ofertas pueden excluirse no sólo por razón del importe del precio ofertado (oferta anormalmente baja) sino también cuando resulte desproporcionada, lo que parece lógico entender en el sentido de falta de coherencia, congruencia o coordinación de los diferentes elementos que la componen, de tal forma que la hagan inviable.

Sin embargo, cuando el propio órgano de contratación excluye expresamente, como es el presente caso, la posibilidad de utilizar esta potestad, ¿cabe entender que, no obstante ello, aún puede considerarse implícita en la exigencia de desglosar el precio? Pretender como hace la recurrente que, a pesar de la exclusión de la aplicación del artículo 152, se mantiene la posibilidad de excluir aquellas proposiciones que, en base al desglose de precios aportado, se deduzca que no guardan la proporción adecuada entre los diferentes elementos que la componen, nos exige analizar si existe algún precepto en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público o en la legislación complementaria que nos permita aceptar esta opinión.

Ante todo, como ya hemos mencionado en la Ley básica de nuestra contratación pública no existe ningún precepto del que pueda deducirse algo parecido a la conclusión a que llega la recurrente, por lo que el análisis debe referirse, en exclusiva, a las normas del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aún en vigor.

Este último texto, contiene el ya citado artículo 84 que dispone lo siguiente: *“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”*.

Del artículo transcrito se deduce, en primer lugar, que la cuestión principal para decidir si la proposición de la adjudicataria debió ser excluida o no, está en el hecho de que no guarde concordancia con la documentación examinada y admitida o que comporte error manifiesto en el importe de la proposición. No cabe, sin embargo, admitir en el caso presente la referencia que hace el último párrafo del artículo al hecho de que adolezca de error o inconsistencia que la hagan inviable, pues este supuesto sólo produce el efecto de excluir la oferta cuando existe reconocimiento por parte del licitador de que concurren tales circunstancias.

Debemos, así pues, limitarnos a la consideración de los otros dos supuestos mencionados. En primer lugar, cabría hablar de que si falta el desglose del precio, como en el caso presente, se impide al órgano de contratación apreciar si la oferta guarda concordancia o no *“con la documentación examinada y admitida”*, por lo que debe considerarse que su ausencia comporta una variación sustancial del modelo de proposición establecido en el pliego.

Sin embargo, esta conclusión no puede admitirse. En primer lugar, porque la mención que de la documentación examinada y admitida hace el Reglamento se refiere a la documentación que ha sido objeto de análisis previo por la mesa de contratación, es decir a la documentación de carácter general y no a la que compone la propia oferta. Sin embargo, aún en el caso de que consideráramos que la referencia a esta documentación

abarca no sólo a la mencionada en el artículo 146 del Texto Refundido, sino también a los documentos incluidos formando parte de la proposición, tampoco podríamos entender que la falta de inclusión del desglose de precios tiene la relevancia que la recurrente le da para el presente caso. En efecto, el tantas veces mencionado documento conteniendo el desglose del precio ofertado no sería especialmente significactivo por sí solo para apreciar la incongruencia de la proposición, pues para ello sería preciso haber exigido la indicación de otros parámetros relativos a la mano de obra a emplear para cada cometido, medios técnicos a utilizar, tiempo de dedicación y otros similares que el pliego no exige. Es evidente que el órgano de contratación al establecer en los pliegos la valoración del precio de forma global, sin tener en consideración las diferentes partidas del mismo, ha puesto de manifiesto de forma implícita que el servicio requerido como objeto del contrato no precisa de tales aclaraciones para valorar su calidad. De ello no cabe sino deducir que la falta de aportación del citado desglose carece de toda relevancia desde el punto de vista de la adjudicación del contrato y, por consiguiente, no puede considerarse que al omitir su inclusión en la oferta se haya variado sustancialmente el modelo establecido.

Tampoco, debe deducirse del anterior razonamiento que la petición del desglose carece de toda utilidad y no debería haber sido exigido, pues el órgano de contratación puede servirse de él con fines de seguimiento de la ejecución del contrato, estadísticos u otros similares que le reporten una utilidad determinada.

Asimismo, tampoco debe considerarse que de las anteriores argumentaciones se desprende la imposibilidad de que el órgano o la mesa de contratación desechen aquellas ofertas que contengan contradicciones patentes que las hagan inviables si no se ha previsto en los pliegos la posibilidad de utilizar la potestad que confiere el artículo 152, pues evidentemente en tales casos siempre se podrá apreciar la falta de acomodación de la oferta con las exigencias del objeto del contrato.

La segunda opción se encuentra en la posibilidad de considerar que la falta de aportación del desglose de precios impide al órgano de contratación poder apreciar si existe error manifiesto en el precio ofertado. Sin embargo, desde este punto de vista es necesario igualmente reconocer la irrelevancia del desglose de precios pues el error en el precio debe ser manifiesto, es decir que se pueda apreciar sin necesidad de consideraciones



complejas, que aparezca con toda claridad de la simple lectura del texto de la proposición.

Resulta, en consecuencia, claro que el desglose tantas veces mencionado no puede considerarse como un elemento esencial de la proposición del adjudicatario pues no tiene ninguna influencia en la adjudicación del contrato. Ello supone que no debemos considerar que su ausencia comporta variación sustancial del modelo de proposición y, por tanto, que no puede producir el efecto de motivar la exclusión de la oferta presentada por la mercantil que resultó adjudicataria en el procedimiento de adjudicación a que se refiere el presente recurso.

**Sexto.** Argumenta, asimismo, la UTE recurrente que al no haberse incluido el desglose del precio no es posible calcular el porcentaje de subcontratación que deberá hacer la adjudicataria y, por tanto, si superará el máximo del 30% permitido por la cláusula 21 del cuadro de características. En base a ello, entiende también que a la vista de las autorizaciones administrativas de que dispone la adjudicataria necesitará subcontratar un porcentaje superior al treinta por ciento, por lo que no siendo posible de conformidad con el pliego exceder este límite, deberá realizar trabajos para los que carece de la habilitación profesional necesaria y por tanto la adjudicación debe considerarse nula de pleno derecho de conformidad con el artículo 32 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público.

Esta alegación no puede prosperar, al igual que las anteriores, pues, en primer lugar, si la adjudicataria pretendiera subcontratar superando el límite del 30 por 100 previsto en el pliego, sería el propio órgano de contratación el encargado de evitarlo negándole la autorización a que se refiere el artículo 227.2 b) del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público.

En segundo lugar, no cabe deducir de la prueba aportada por la recurrente, relativa a las autorizaciones administrativas de que dispone la adjudicataria, que ésta deberá contratar por encima del límite indicado o realizar trabajos para los que no está autorizada, pues, ante todo, es preciso indicar que las autorizaciones necesarias no pueden ser otras que las ya exigidas para obtener la clasificación en los subgrupos exigidos para acreditar la solvencia. En consecuencia, mientras no se acredite que ha perdido las citadas

habilitaciones y que, en consecuencia, debe revocársele la clasificación, no podemos asumir la argumentación de la recurrente.

Asimismo debemos desestimar la pretensión de que por parte del Tribunal se soliciten los certificados pertinentes de la Comunidad Autónoma de Madrid acreditativos de las citadas autorizaciones, pues es la recurrente la que, como hemos señalado, debe acreditar que la adjudicataria ha sido privada de los necesarios para obtener la clasificación.

**Séptimo.** De cuanto antecede debemos concluir que procede la desestimación del presente recurso, sin que a ello se oponga la referencia que la recurrente hace a nuestra resolución 317/2011, de 14 de diciembre, por la que resolvimos el recurso número 285/2011, pues si en ella se admite la inexcusabilidad de presentar el desglose de precios es porque en los pliegos que rigieron aquella licitación se disponía expresamente que de no acompañarse éste se rechazaría la proposición, cosa que no ocurre en el presente caso.

Por el contrario, sí es procedente mencionar la resolución 84/2012, de 11 de abril, por la que resolvimos el recurso registrado al número 46 de este mismo año. En ella con toda claridad sentamos el criterio mantenido en ésta que ahora dictamos, de conformidad con el cual las deficiencias de cualquier índole que afecten a los precios parciales, cuando, de acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares, éstos no deben tenerse en cuenta para valorar las ofertas y adjudicarlas, no pueden motivar, en ningún caso, la exclusión de cualquiera de ellas.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar, por los razonamientos expuestos, el recurso interpuesto por D. F.R.D.L.F., D. J.L.G.M. y D. J.S.J.A. en representación de la Unión Temporal de Empresas a constituir por GENERA QUATRO S.L. Y TECNOLOGIA DE MONTAJES ELECTRICOS S.A., contra el acuerdo del Secretario de Estado para la Seguridad por la

que se adjudica a NEW TECHNOLOGIES GLOBAL SYSTEM S.L. el lote 7M del contrato de servicios para el "Mantenimiento preventivo, correctivo y técnico-legal en inmuebles de los que dispone la Dirección General de la Policía y de los elementos e instalaciones inherentes a los mismos", que se confirma en todos sus extremos.

**Segundo.** Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 45 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del citado texto refundido.

**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 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público.

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.