



Recurso nº 214/2014

Resolución nº 294/2014

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

En Madrid, a 4 de abril de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.F.G., en representación de la empresa INGENIERÍA Y PREVENCIÓN DE RIESGOS, S.L. (en adelante, I+P o la recurrente), contra la adjudicación del contrato de servicios de *"Coordinación en materia de seguridad y salud, en las actuaciones de conservación y explotación en la Red de Carreteras del Estado en Galicia"* (expediente 30.73/13-2; AC-528/13), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por la Dirección General de Carreteras del Ministerio de Fomento (en lo sucesivo, el órgano de contratación), se convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, en el DOUE y en el BOE los días 31 de julio y 3 y 5 de agosto de 2013, respectivamente, licitación para contratar los servicios de coordinación en materia de seguridad y salud, en las actuaciones de conservación y explotación en la Red de Carreteras del Estado en Galicia. El contrato se adjudica por procedimiento abierto mediante diversos criterios de valoración. Presentó oferta la recurrente, entre un total de veintiséis licitadores admitidos. El valor estimado del contrato se cifra en 554.006,88 euros.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, así como en las normas de desarrollo en materia de contratación. El contrato, de la categoría 12 del Anexo II del TRLCSP, está sujeto a regulación armonizada.



Tercero. La sección segunda (cláusulas 12 a 19) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se refiere a los criterios para la valoración de las ofertas. Las cláusulas 12 y 13, relativas a los criterios no evaluables mediante fórmula, establecen las pautas y elementos a tener en cuenta en la puntuación de los distintos criterios técnicos a los que se otorga un máximo de 100 puntos.

El precio es el único criterio valorable mediante fórmula (cláusulas 14 y 15). Se asignan 100 puntos a la oferta más económica (*“la oferta más baja de las presentadas, siempre que no hubiera sido rechazada por presentar valores anormales o desproporcionados”*) y al resto en proporción a la baja (es decir, se asignarían 0 puntos al *presupuesto de licitación*). La cláusula 16 establece los criterios para la determinación de las ofertas presuntamente anormales o desproporcionadas

La cláusula 17 del PCAP se refiere a lo que denomina *“Puntuación técnica de las ofertas”*, que describe en los siguientes términos: *“Una vez determinada la valoración técnica (VT) de cada una de las ofertas, y efectuada la puntuación económica (PE), para obtener la puntuación técnica de una oferta (PT) se igualará la diferencia entre la puntuación máxima y la puntuación mínima de la valoración técnica (VT) con la diferencia entre la puntuación máxima y la puntuación mínima de la valoración económica, procediendo del siguiente modo para cada una de las ofertas:*

$$PT = PE_{\min} + (VT - VT_{\min}) \times (100 - PE_{\min}) / (VT_{\max} - VT_{\min})”$$

La cláusula 18, en fin, establece el modo de realizar la *valoración global de las ofertas*. Puesto que en el cuadro de características del PCAP se ha establecido lo que denomina *coeficiente de mayoración* de la oferta económica de 1,5 de valor, la puntuación global (PG) de una oferta será la siguiente: $PG = (PT + 1,5 \times PE) / (1+1,5)$

Cuarto. Tras la apertura y valoración de las ofertas técnicas, el 14 de octubre de 2013, en acto público, se procedió a la lectura de dicha valoración y a la apertura de las ofertas económicas. Según lo establecido en el PCAP se identificaron ocho propuestas que incluían valores anormales o desproporcionados. Tras la justificación requerida a cada una y el informe técnico sobre las mismas, se excluyeron todas ellas y se efectuó la valoración global y la clasificación de las restantes ofertas.



En la valoración técnica (VT), el máximo (82 puntos) y el mínimo (55 puntos) correspondieron a ofertas luego excluidas por temerarias. La recurrente I+P obtuvo 71 puntos. Su puntuación económica (PE) fue de 99,28 puntos y en la valoración global quedó clasificada en segundo lugar, con un total de 91,08 puntos.

El órgano de contratación, mediante Resolución de 20 de febrero de 2014, adjudicó el contrato a la empresa APPLUS NORCONTROL, S.L.U. (en lo sucesivo APPLUS o la adjudicataria), cuya oferta había obtenido 79 puntos en la valoración técnica (VT), y resultaba con la mayor valoración global (91,26 puntos). El día 27 de febrero se comunicó a los licitadores tal decisión. Los representantes de I+P comparecieron el 5 de marzo en el órgano de contratación para conocer el expediente y los motivos y criterios aplicados en la adjudicación.

Quinto. Tras la vista del expediente, I+P ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra la Resolución de adjudicación, mediante escrito presentado en este Tribunal el 18 de marzo de 2014, anunciado previamente al órgano de contratación. Solicita que se anule la adjudicación y *“se efectúe una nueva valoración y clasificación de las ofertas presentadas que se ajuste a los términos previstos en el PCAP y en el TRLCSP”*. Fundamenta el recurso en que el órgano de contratación, sin estar previsto en los pliegos, ha eliminado las valoraciones técnicas de los licitadores excluidos por ofertas económicas desproporcionadas, con lo que se altera la puntuación técnica relativa que corresponde a los licitadores admitidos y se *“desvirtúa notablemente la clasificación final de las valoraciones técnicas, ya que la oferta que obtiene la máxima puntuación por este criterio de valoración no es la mejor valorada técnicamente”*.

Sexto. El 25 de marzo se recibe el expediente en el Tribunal, junto al preceptivo informe del órgano de contratación. Considera éste que el recurso debe ser desestimado puesto que la valoración de las ofertas se ha hecho de acuerdo con los criterios y etapas previstos en el PCAP y que la *“no consideración de las ofertas excluidas en el cálculo de la puntuación técnica, en ningún caso supone alteración de la valoración técnica de las mismas, que fue obtenida y dada a conocer a los licitadores anteriormente a la apertura. La obtención de una puntuación técnica posterior tiene por objeto homogeneizar los*



valores técnicos y económicos obtenidos, de forma que ambos tengan rangos similares,... evitando así considerar en la fórmula de la cláusula 18 del PCAP cifras no homogéneas”.

Séptimo. El 26 de marzo, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que se haya evacuado el trámite conferido. El 27 de marzo, el Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma.

Segundo. La empresa I+P concurrió a la licitación, por lo que está legitimada para recurrir, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 de dicho texto legal.

Tercero. La cuestión de fondo planteada en el recurso, se refiere a la consideración que se deba dar, en las fórmulas para obtener la puntuación final de las ofertas, a las excluidas por no haber justificado un precio anormalmente bajo. En concreto, se debe establecer si en la fórmula para calcular la *puntuación técnica de las ofertas* (PT) de la cláusula 17 del PCAP, recogida en el antecedente tercero, la valoración técnica máxima y mínima a considerar son las que resultan en la valoración de todas las ofertas finalmente admitidas (es decir, sin considerar las excluidas por temerarias) o las que resultaron en la valoración de todas las ofertas. En el primer caso, el que corresponde a la puntuación aplicada por el órgano de contratación, los valores tenidos en cuenta han sido 79 (máximo) y 56 (mínimo). Si se hubieran tenido en cuenta todas las ofertas, como pretende la recurrente, dichos valores serían 82 y 55.



Con el criterio aplicado por el órgano de contratación, la puntuación económica (PE) máxima (100 puntos) y la mínima (38,97 puntos) es igual a la que resulta en la puntuación técnica (PT) de las ofertas admitidas.

De aplicar el criterio que propugna la recurrente, la puntuación técnica máxima (100 puntos) y mínima (38,97 puntos) corresponderían ambas a ofertas excluidas por temerarias. Entre las ofertas admitidas, la puntuación técnica máxima sería de 93,22 puntos y la mínima de 41,23 puntos.

El PCAP no precisa en la cláusula 17 qué valoraciones técnicas máxima y mínima se deban considerar para determinar la puntuación técnica de cada oferta; si las que resultan en la valoración de las ofertas finalmente admitidas (es decir, sin considerar las excluidas por temerarias) o las que resultaron en la valoración de todas las ofertas.

En la medida en que de esa cláusula se pueden desprender interpretaciones que llevan a puntuaciones distintas, se pudo precisar que la expresión *VT máxima* (o mínima) corresponde a la VT más alta (o más baja) *entre las ofertas que no hubieran sido rechazadas por presentar valores anormales o desproporcionados*. Al no haberlo precisado así en el PCAP, se plantean dudas sobre la interpretación de tal cláusula, que no es posible solventar de acuerdo con las previsiones de la Ley de Contratos del Sector Público.

En estos casos, como este Tribunal ha manifestado en múltiples resoluciones, debe acudir al Código Civil, cuyo capítulo IV del Título II (artículos 1281 y siguientes), se refiere a la interpretación de los contratos. En particular, el artículo 1284 dispone que *“si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto”*. Y el 1285 que las cláusulas *“deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”*.

Pues bien, de acuerdo con la cláusula 17 del PCAP que se refiere a la obtención de la puntuación técnica, ésta se efectúa después de la exclusión de las ofertas temerarias y tras la puntuación económica y tiene por objeto que el recorrido o rango de la puntuación técnica sea el mismo que el de la económica. Si en ésta (la puntuación económica) se ha optado por dar la máxima puntuación (100 puntos) a la oferta de menor precio, una vez



excluidas las consideradas temerarias, no resulta congruente asignar la máxima puntuación técnica a una oferta ya excluida pues, en tal caso, no se produciría el efecto de que el recorrido o rango de la puntuación técnica sea igual que el de la puntuación económica, tal como establece la cláusula 17 del PCAP.

Nada habría que objetar si el PCAP hubiera establecido que la oferta más económica se puntuara con 100 puntos y el resto en proporción a la baja y una vez obtenida la valoración global de todas las ofertas, se eliminaran de la clasificación las que no hubieran justificado su valor anormal o desproporcionado. Tal proceder sería también respetuoso con lo establecido en el TRLCSP. Pero la cláusula 15 del PCAP establece que la máxima puntuación económica se asigna una vez excluidas las ofertas temerarias; de acuerdo con la regla interpretativa del artículo 1285 del Código Civil transcrita antes, la cláusula 17 hemos de interpretarla también en igual sentido, de manera que la máxima puntuación técnica se atribuya a la oferta mejor valorada técnicamente, una vez excluidas las consideradas temerarias.

En conclusión, la puntuación técnica asignada por el órgano de contratación a las ofertas, es congruente con la literalidad de la cláusula 17 del PCAP, con los efectos perseguidos por la misma y con lo establecido en las restantes cláusulas relativas a los criterios de valoración de las ofertas, en particular con la cláusula 15 de valoración del precio.

Cuarto. No es objeto de recurso si estuvo o no suficientemente fundada la exclusión de las ocho proposiciones incursas en presunción de temeridad. La exclusión de tales ofertas se hizo tras contar con el correspondiente informe justificativo. Como establece el artículo 152.4 del TRLCSP al estimar que esas ocho ofertas no pueden ser cumplidas, se deben excluir de la clasificación. Pero además, en esta licitación, de acuerdo con la cláusula 15 del PCAP, tampoco deben ser consideradas para la obtención de la puntuación económica y, como hemos justificado antes, tampoco deben ser tenidas en cuenta para la obtención de lo que la cláusula 17 del PCAP denomina “puntuación técnica”.

Con todo ello, ni se modifica la valoración técnica de las ofertas, comunicada a los licitadores antes de la apertura de las ofertas económicas, ni significa que las ofertas excluidas por temerarias sean también “técnicamente desproporcionadas o anormales”,



ni se altera lo dispuesto en el artículo 150.2 del TRLCSP: *“La evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en que no concurra esta circunstancia, dejándose constancia documental de ello”.*

En consecuencia, los argumentos anteriores nos llevan a desestimar el recurso y confirmar la actuación del órgano de contratación, que resolvió la adjudicación a favor de la oferta económicamente más ventajosa de acuerdo con los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos.

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 D. M.F.G., en representación de la empresa INGENIERÍA Y PREVENCIÓN DE RIESGOS, S.L., contra la adjudicación del contrato de servicios de *“Coordinación en materia de seguridad y salud, en las actuaciones de conservación y explotación en la Red de Carreteras del Estado en Galicia.”*

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

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 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 de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.