



**Recurso nº 852/2013 C.A. Valenciana 088/2013**

**Resolución nº 015/2014**

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

En Madrid, a 17 de enero de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. P. R. B., en nombre y representación de la sociedad mercantil FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L., contra la Resolución de 11 de noviembre de 2013, del Rector Magnífico de la Universidad Miguel Hernández de Elche, por la que se rechazan las ofertas presentadas por los licitadores y se declara desierta la licitación del contrato de "*Servicio integral de limpieza de la Universidad*" (Exp. P. A. 41/13), licitado por dicha Universidad Pública, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Por Resolución del Rector Magnífico de la Universidad Miguel Hernández de Elche, de 26 de julio de 2013, se aprobó el expediente de contratación del "*Servicio integral de limpieza de la Universidad*", con aprobación del el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) y el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares (PCAP), y acordándose la iniciación del procedimiento de licitación. Se publicó el anuncio de la licitación del contrato en el Perfil del Contratante, en el Boletín Oficial del Estado el 10 de agosto de 2013, y en el Diario Oficial de la Unión Europea el 31 de julio de 2013.

El valor estimado del contrato es de 8.555.557,99 euros, incluido IVA, y de 7.070.709,08 euros, excluido el IVA, clasificado como servicio, categoría de servicio número 14, servicios de limpieza de edificios y servicios de administración de bienes raíces, con código 90911200.

El contrato es por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

De acuerdo con la Cláusula 9.2.8 del PCAP, referido a sobre C, relativo a los criterios cuantificables mediante fórmulas o porcentajes y proposición económica, deberá contener *“además de un índice enunciando numéricamente su contenido, la documentación que forme parte de la proposición del licitador, en relación con la ejecución del contrato, y que sea cuantificable mediante la aplicación de las fórmulas recogidas en el Apartado 12.2 del cuadro de características. Dicha documentación comprende la proposición económica firmada por el licitador o persona que le represente, redactada conforme al modelo que figura como ANEXO I incluyéndose en el precio ofertado cualquier impuesto o gasto que origine el contrato, excepto el importe del Impuesto Sobre el Valor Añadido (IVA) que se indicará de forma separada”*.

De acuerdo con el apartado 12 del Cuadro de características del PCAP.

*“Los criterios ponderados que se aplicarán para la adjudicación del contrato serán los siguientes:*

<i>Criterios</i>	<i>Ponderación</i>
<i>1. Cuantificables mediante juicio de valor: Memoria técnica Mejoras propuestas</i>	<i>Puntos 30 puntos 15 puntos</i>
<i>2. Cuantificables mediante la aplicación de fórmulas: PROPOSICIÓN ECONÓMICA</i>	<i>Puntos 55 puntos</i>

*Forma de evaluar los criterios: Los criterios serán evaluados según se indica en el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas "Contenido de la proposición económica a presentar" para la memoria técnica, y del Anexo III de "Mejoras" debiendo aportar la documentación en la forma que consta en el mismos. Aquellos licitadores que no obtengan una puntuación superior a 15 puntos en el apartado de la memoria técnica, podrán ser considerados no aptos y excluidos del proceso de licitación.”*

A título de ejemplo se detalla a continuación la tabla que el Anexo III establece para el Campus de las Salesas:

CAMPUS	EDIFICIO	HORAS/DÍA PERIODO NORMAL	PROPUESTA H/DÍA NORMAL	HORAS/DÍA PERIODO REDUCIDO	PROPUESTA H/DÍA REDUCIDO	HORAS/ SÁBADO	PROPUESTA H/SÁBADO
Salesas	Edificio Casa del Paso	22,5		22,5		2	
Salesas	Cristalero	4		0		0	
<i>Total</i>		26,5		22,5		2	

De otra parte en el Anexo IV se recogen los calendarios donde se indican los periodos de vacaciones del personal de la Universidad, señalándose además el estado de los edificios en período de reducción. Así por ejemplo, respecto del Edificio Casa del Paso de las Salesas se señala que estará abierto parcialmente.

Por lo que se refiere al contenido del Anexo del PPT de “*contenido de la proposición económica a presentar*”, al que se remite expresamente el cuadro de características, que es en realidad el II y no el I, establece los siguiente.

“(A INCLUIR EN EL SOBRE C):

*La documentación económica a aportar estará sujeta a las obligaciones recogidas en este apartado.*

*(PUNTUACIÓN MÁXIMA 55 PUNTOS)*

*La oferta económica del Licitante se valorará con la siguiente fórmula:*

*Nº puntos= 55 x. (Bi / Bmáx)*

*Bi= Baja del licitante "i" (en euros)*

*Bmáx= Baja máxima (en euros)*

*Baja= Precio base de licitación - la propuesta económica del licitante.*

*ATENCIÓN- El precio base de licitación es de 3.532.914,52 euros (IVA no incluido) por 2 años de contrato. La propuesta económica debe incluir los 2 años de contrato.*

El licitante deberá facilitar los datos de la propuesta económica utilizando la siguiente tabla:

<i>TABLA I</i>			
<i>Oferta económica por 2 años de contrato (euros sin IVA)</i>	<i>Baja del licitante= (El precio base de licitación menos oferta económica por 2 años de contrato) (euros sin IVA)</i>	<i>Nº Total de horas de limpieza propuestos por el licitante (Debe coincidir con las propuestas en el sobre B de la oferta)</i>	<i>Precio hora de limpieza (euros sin IV A) (Debe ser igual a la Oferta Económica de licitante dividido entre el número de horas de limpieza a prestar)</i>

**Segundo.** A la licitación concurren la UTE formada por EULEN, S.A.-SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S. L.(SAMSA), FISSA, FINALIDAD SOCIAL, S. L. y SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA, NET.

El 12 de septiembre de 2013 la mesa de contratación procedió al examen de la documentación contenida en el sobre A, referida a la documentación administrativa, siendo admitidos todos los licitadores.

El 17 de septiembre de 2013 la mesa en acto público, tras anunciar que todas las empresas que habían presentado ofertas habían sido admitidas a licitación tras el análisis de la documentación obrante el sobre número A, procedió a la apertura del sobre B con la documentación relativa a los criterios valorables mediante juicio de valor, acordando su remisión para la elaboración del correspondiente informe técnico.

El informe técnico se emite el 1 de octubre, y el 7 de octubre de 2013 la mesa en acto público da lectura al informe técnico con asignación de puntuación de los criterios valorables mediante juicio de valor que la mesa asume en su integridad, seguidamente se procede a la apertura del sobre C correspondiente a la documentación de los criterios

valorables mediante fórmula y a su lectura pública, y se consigna en acta que “A continuación, y para comprobar que el número de horas ofertadas por las empresas en el sobre B (ofertas técnicas) coincide con el de la oferta económica, se solicita informe a Víctor Menéndez Ruiz, técnico de la Unidad de Mantenimiento y Obras de esta Universidad, sobre esta cuestión.”

El 8 de octubre se recibe escrito de la UTE formada por EULEN, S.A.-SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO, S. L. (SAMSA) (en adelante UTE Eulen-Samsa) con el siguiente contenido:

*“I. Que, por medio de la apertura de plicas - Sobre C, realizada el día 07/10/2013 se ha dado traslado a los allí presentes de las valoraciones técnicas y de las proposiciones económicas de las ofertas presentadas en el procedimiento para la contratación del servicio integral de Limpieza de la Universidad Miguel Hernández de Elche.*

*II. Que, la mercantil Grupo Fissa ha presentado una proposición económica por importe total sin IVA de 3.110.409,33 € y un total de horas para los dos años de contrato de 332.308.*

*III. Que en el Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen el presente concurso se establecen un mínimo de horas anuales a realizar de 335.093, quedando por lo tanto la mercantil Grupo Fissa por debajo de los mínimos establecidos en el Pliego de condiciones técnicas en su apartado 2.5.1. de Personal y Medios Humanos adscritos al contrato al presentar un total de 332.308 horas.*

*IV. Que en las valoraciones técnicas se les otorgan 3 puntos a la UTE Eulen-Samsa y a la mercantil Grupo Net, respectivamente, dentro del criterio de valoración "Ampliación del Número de horas por Campus/Edificio", y 7 puntos a la mercantil Grupo Fissa en ese mismo criterio. Las horas totales presentadas por las mercantiles, según lectura en el acto de apertura del sobre "C" son: UTE Eulen-Samsa 347.612 h., Grupo Net 347.452 h. y Grupo Fissa 332.308 h. Aun desconociendo el número de horas que la mercantil Grupo Fissa ofrece como mejoras en este apartado, pero conociendo el número total de horas ofertadas, no existe concordancia entre las puntuaciones asignadas, ya que el número total de horas ofertadas por la mercantil Grupo Fissa, resulta inferior a las horas mínimas*

*requeridas en el Pliego de Condiciones Técnicas en su apartado 2.5.1. de Personal y Medios Humanos adscritos al contrato al presentar un total de 332.308 horas y por lo tanto, no da a lugar la puntuación por una mejora en la Ampliación de horas.*

*V. Que, en cualquier caso, interesa dejar constancia de que mi representada no está de acuerdo con las valoraciones obtenidas y que, se reserva el derecho a formular los recursos y reclamaciones que le correspondan, en el hipotético caso de que no llegara a descalificarse a la empresa que no cumple con el Pliego de Condiciones Técnicas y las horas mínimas de servicio que en él se solicitan.*

*Por lo expuesto,*

*SOLICITO que, teniendo por presentado este escrito, se sirva proceder a la descalificación de la mercantil Grupo Fissa por no cumplir los mínimos establecidos en el Pliego de Condiciones Técnicas del Concurso de Limpieza Integral de la Universidad Miguel Hernández, Expte. 41/13, según lo expuesto anteriormente”.*

El mismo 8 de octubre se recibe informe técnico sobre la existencia o no de discordancia entre la oferta de horas en las ofertas técnica y económica, concluyendo que en las tres ofertas de los licitadores existen discordancias

El 16 de octubre, la mesa, tras examinar el escrito de la UTE Eulen-Samsa y el informe técnico que pone de manifiesto la existencia de discrepancias en las tres ofertas presentadas, solicita informe jurídico sobre la forma de proceder.

El asesor jurídico del órgano de contratación solicitó ampliación o aclaración del informe emitido por el técnico de la Unidad de Mantenimiento y Obras de la Universidad, teniendo en cuenta que según el PCAP y el PPT, la duración del contrato no coincide con lo establecido en el informe de referencia, ya que según el informe en el período 2015, se evaluó hasta el 14 de noviembre, cuando en realidad el contrato finaliza el 30 de septiembre, debiéndose recalcular el número de horas indicado por las tres empresas.

El 28 de octubre se evacua nuevo informe por el técnico, subsanando el error en cuanto a la duración del contrato, así como un error en los días totales, fijando un cuadro resumen definitivo que pone de nuevo de manifiesto la existencia de discrepancias en las horas

ofrecidas entre las ofertas técnica y económica de los tres licitadores. En concreto las discrepancias observadas en los tres licitadores al procedimiento, en cuanto al número total de horas indicado en el sobre C y las que, según el informe técnico, derivan de los datos del sobre B, son las siguientes:

	<b>SOBRE B</b>	<b>SOBRE C</b>
<i>TOTAL HORAS PLIEGO</i>	<i>323.874,61 horas</i>	
<i>TOTAL HORAS EULEN-SAMSA</i>	<i>328.507,56 horas</i>	<i>347.612,32 horas</i>
<i>TOTAL HORAS FISSA</i>	<i>335.534,51 horas</i>	<i>332.308,70 horas</i>
<i>TOTAL HORAS NET</i>	<i>329.430,41 horas</i>	<i>347.452,4 horas</i>

El 31 de octubre de 2013 se emite el informe jurídico que concluye que de conformidad con lo establecido en los artículos 151 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), y 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001 (en adelante RGLCAP), así como lo señalado en el PCAP y PPT, y demás normativa, existe error manifiesto en las proposiciones económicas presentadas por las tres empresas concursantes, que comporta la imposibilidad de determinar por la mesa de contratación cuál es el precio ofrecido para ejecución del contrato; debiéndose como consecuencia rechazar sus ofertas, declarando desierto la licitación; sin que proceda por ello estimar el escrito presentado por la UTE Eulen-Samsa.

De conformidad con dicho informe la mesa en sesión de 7 de noviembre acuerda proponer al órgano de contratación rechazar las ofertas de las tres empresas licitadoras dada la imposibilidad de determinar cuál es el precio ofrecido para ejecución del contrato, y en consecuencia dejar desierto el procedimiento de licitación. así como desestimar el escrito de la UTE Eulen-Samsa. El Rector Magnífico, de conformidad con la propuesta de la mesa, dicta la Resolución de 11 de noviembre de 2013 por la que declara desierto el procedimiento de licitación, lo que se publica en el Perfil del Contratante y en los dos

diarios oficiales, así como se notificada a los licitadores por correo certificado el mismo día 11 de noviembre con reproducción íntegra del acto y expresión del recurso procedente contra el mismo, constando su recepción por la recurrente el día 13 de noviembre.

**Tercero.** El 15 de noviembre de 2013 FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L., anuncia al órgano de contratación la interposición del recurso especial en materia de contratación, y asimismo la adopción de la medida provisional consistente en la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

El 28 de noviembre presenta el recurso ante el órgano de contratación con el siguiente súplico:

*“(...)Tenga por interpuesto recurso especial en materia de contratación contra la Resolución nº 1879/2013, de 11 de noviembre de 2013, del Rector de la Universidad Miguel Hernández de Elche, dictada en el expediente de contratación nº 41/2013, para la prestación del Servicio Integral de Limpieza de la Universidad Miguel Hernández de Elche, por la que se rechaza la oferta de FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L. y se declara desierta la licitación, para que previos los trámites de rigor, lo estime y la revoque, en el sentido de declarar no haber lugar a la descalificación de la oferta de dicha empresa y al contrario, al haber sido ésta la mejor valorada, sí a la adjudicación a su favor del contrato con efectos desde que ésta debió producirse.”*

**Cuarto.** El 2 de diciembre de 2013, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación, acompañado de su informe, a este Tribunal.

**Quinto.** La Secretaría del Tribunal, en fecha 4 de diciembre de 2013, dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin haber hecho uso de dicha facultad.

**Sexto.** Interpuesto el recurso, con fecha 4 de diciembre de 2013 este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba la concesión de la medida provisional solicitada de suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del TRLCSP.

## 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 41.3 del TRLCSP y el Convenio de colaboración suscrito entre la Administración General del Estado y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales, el 22 de marzo de 2013 y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Empero existe un límite a nuestra competencia respecto de la pretensión articulada por la recurrente de que este Tribunal declare la adjudicación del contrato a su favor.

Como hemos señalado en múltiples ocasiones, 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 en 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 (LRJ-PAC), 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 de la mesa de contratación, so pena de incurrir en incompetencia material sancionada con nulidad radical (artículo 62.1.b LRJ-PAC).

Por ello debemos inadmitir dicha pretensión, por carecer de competencias para resolverla, sin perjuicio de nuestra plena competencia para conocer del recurso en lo atinente a la anulación de la Resolución recurrida.

**Segundo.** La recurrente es licitadora del procedimiento de adjudicación al que se refiere el acto declarando desierto el procedimiento que recurre, por lo que tiene legitimación activa para interponer el recurso conforme al artículo 42 del TRLCSP.

**Tercero.** Se recurre un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

El acto impugnado es el acto por el que se rechazan las ofertas presentadas y se declara desierto el procedimiento de adjudicación.

El acto impugnado debe calificarse como acto de trámite pues si bien integra el procedimiento no pone fin a éste, a diferencia de la resolución o acto definitivo que pone fin al mismo, que en el procedimiento de adjudicación es el acto en que ésta se manifiesta.

La regla general en nuestro ordenamiento, que se establece en el artículo 107.1 de la LRJ-PAC, es que los actos de trámite no son susceptibles de recurso sin perjuicio de que la oposición a dichos actos de trámite pueda alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento, al igual que hacerse valer en el recurso contra la resolución.

Con carácter excepcional el artículo 107.1 LRJ-PAC permite recurrir los denominados actos de trámite cualificados que son aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos.

Este mismo criterio es el reproducido por el artículo 40, en sus apartados 2.b) y 3, del TRLCSP al disponer que podrán ser objeto del recurso *“los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que éstos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Se considerarán actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento los actos de la Mesa de Contratación por los que se acuerde la exclusión de licitadores”* y que *“los defectos de tramitación que afecten a actos distintos de los contemplados en el apartado 2 podrán ser puestos de manifiesto por los interesados al órgano al que corresponda la instrucción del expediente o al órgano de contratación, a efectos de su corrección, y sin perjuicio de que las irregularidades que les afecten puedan ser alegadas por los interesados al recurrir el acto de adjudicación.”*

El acto adoptado determina la imposibilidad de continuar el procedimiento y es susceptible de causar un perjuicio a los derechos e intereses legítimos.

Por todo ello el acto recurrido reúne los requisitos, exigidos por el artículo 40.1.a) y 2.b) en conexión con el 16.1,b) del TRLCSP, para poder considerar el acto impugnado susceptible del recurso especial en materia de contratación.

**Cuarto.** En cuanto a los requisitos de forma y plazo para la interposición del recurso el mismo se presentó, previo anuncio al órgano de contratación, dentro del plazo legalmente establecido y el lugar fijado para ello, conforme por tanto a lo exigido en el artículo 44.1, 2 y 3 del TRLCSP.

**Quinto.** Entrando ya en el fondo de la cuestión esta se ciñe a la legalidad del acto declarando desierto el procedimiento de licitación.

El mismo se funda en la existencia en todos los licitadores, según el órgano de contratación, de incongruencia en la especificación de horas que presentan en sus ofertas entre la oferta técnica (sobre B) y la económica (sobre C), de lo que deriva, de acuerdo con las condiciones del PCAP, la inadmisibilidad de las ofertas procediendo por ello declarar desierto el procedimiento.

Así pues, el objeto del recurso se basa en síntesis en la consideración por parte de la empresa recurrente de que su oferta cumple lo establecido en el PCAP por entender, a diferencia de lo que afirma el órgano de contratación, que no existe discrepancia entre la oferta contenida en los sobres B (en la horas propuestas según tablas Anexo III del PPT) y C (oferta económica según Anexo II del PPT).

Procede por tanto analizar si a la vista del contenido de los Pliegos y la documentación presentada por la empresa recurrente, ésta cumplía los requisitos establecidos en los Pliegos.

Como se expone en el antecedente primero, el Anexo II del PPT, referido a la oferta económica (sobre C) señala que el licitador debe facilitar los datos de dicha oferta en el modelo que recoge la TABLA I, según la cual en la columna relativa al número total de horas de limpieza propuestas por el licitador se deben reflejar (*“debe coincidir”*) las propuestas en el sobre B de la oferta. En cambio el Anexo III en el que se recogen los modelos a cumplimentar por los licitadores referidos a su propuesta de horas, recogido

también a título de ejemplo en el antecedente primero para uno de los edificios (Salesas), requiere expresar las horas por edificio en términos de: horas/día en período normal, horas/día en periodo reducido y horas/sábados, sin que en dichos modelos se requiera que se haga constar el número total de horas propuesto.

Visto lo anterior, resulta que en el sobre C se debe indicar el número total de horas propuestas y en el sobre B las horas/día por edificio, requisitos ambos cumplidos por la empresa ahora recurrente.

En síntesis la diferencia a la que se alude en el informe técnico y que determina la exclusión de todos los licitadores es la conversión de las horas/día -propuestas por cada licitador en el sobre B- a número de horas totales -expresadas en el sobre C- que, básicamente, se realiza multiplicando esas horas por los días de trabajo, atendiendo a los calendarios que se recogen en el Anexo IV. Conversión, por otra parte, que requiere cálculos complicados (recordemos que ninguna de las tres empresas licitadoras coincide en sus cálculos con los realizados por los técnicos), en cuanto que se hace necesario distinguir entre días de periodo normal, días de periodo reducido y sábados, además de tener en cuenta el período exacto en que habrá que prestar el servicio en cada uno de los edificios.

A estos efectos la recurrente en su recurso desarrolla toda una serie de cálculos a través de las que demuestra que, si bien su cifra no coincide con la obtenida por los técnicos (que fijan el número total de horas que como mínimo deberá realizar el adjudicatario, sin considerar las mejoras, en 323.874,61, y en 335.534,51 las ofertadas por FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L incluyendo las mejoras que propone sobre el mínimo exigido), sí que existe correspondencia entre las horas propuestas por ella en el sobre B y el número total de horas reflejado en el sobre C que ascienden a 332.308,70 horas.

Resulta por lo anterior que la recurrente ofrece un número de horas total (332.308,70) superior a las que, según determinan los técnicos, exigen los pliegos (323.874,61), ajustándose además su oferta a las exigencias requeridas en ellos, pues en el sobre B expresan su propuesta en horas/día para cada edificio cumplimentando las tablas del Anexo III y en el sobre C hacen constar el número total de horas propuestas que coinciden, atendiendo a los cálculos realizados por ella, con las ofertadas en el sobre B.

Con independencia de lo anterior interesa señalar a este Tribunal que serán las horas/día (sobre B) las determinantes de la oferta realizada por cuanto es en ellas donde se especifica de manera concreta para cada edificio las horas propuestas según se trate de un día normal, reducido o sábado, sin que el número total de horas que se hacen constar en el sobre C sean objeto de valoración. A mayor abundamiento, la valoración del criterio de mejora consistente en la oferta de mayor número de horas que las solicitadas en el pliego, se ha efectuado sobre el número de horas/día que supera al mínimo recogido en los pliegos para cada edificio.

La diferencia entre el número de horas que, según el recurrente, contiene su oferta en ambos sobres y el que afirma el órgano de contratación que figura en cada sobre, sólo puede deberse a una distinta interpretación del número de días de limpieza de cada edificio que se desprende del calendario de apertura de cada uno de ellos. Conviene a este respecto recordar que los servicios técnicos del propio órgano de contratación elaboraron un primer informe en el que el número total de horas era muy diferente a las del informe que sirvió de base para eliminar a todas las ofertas. La complejidad del calendario que figura como anexo a los pliegos, en muchos de cuyos edificios señala, por ejemplo, "ABIERTO PARCIALMENTE" puede ocasionar alguna de las diferencias, sin que sea posible concluir, con la información disponible, que una interpretación sea la única posible. De esta forma, el órgano de contratación en ningún momento indica dónde está el error cometido por la recurrente al elaborar las tablas que presenta para defender la coherencia de su oferta, y únicamente señala que sus cálculos (los últimos realizados) arrojan otras cifras.

En este sentido, resulta preciso destacar que, como ha señalado este Tribunal en muy diversas ocasiones (verbigracia, en la resolución 134/2011), los contratos públicos son, ante todo, contratos, por lo que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público 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*".

Partiendo de este hecho, es de recordar que el artículo 1.288 del Código Civil establece que la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad, lo que es tanto como decir que no podrá perjudicar a la otra parte. Esta previsión hace que en el caso de que la oscuridad afecte al propio pliego de aplicación, su interpretación no pueda perjudicar a los licitadores (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 2000 que sigue una línea consolidada en sentencias como las de 2 noviembre de 1976, 11 octubre y 10 noviembre de 1977, 6 febrero y 22 de junio de 1979 y 13 abril y 30 mayo de 1981).

Por otro lado, ha de tenerse también presente que el artículo 1281 del Código Civil (que puede traerse a colación para la interpretación de un documento contractual, como lo es la proposición de los licitadores) establece que *“si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas”*, añadiendo luego que *“si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas”*. De igual modo, el artículo 1282 señala que *“para juzgar de la intención de los contratantes, deberá atenderse principalmente a los actos de éstos, coetáneos y posteriores al contrato”*, mientras que el artículo 1284 advierte que *“si alguna cláusula de los contratos admitiere diversos sentidos, deberá entenderse en el más adecuado para que produzca efecto”*. Y, finalmente, el artículo 1285 afirma que *“las cláusulas de los contratos deberán interpretarse las unas por las otras, atribuyendo a las dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas”*.

Trasladando todo lo expuesto al concreto análisis del supuesto objeto de recurso, cabe concluir que la eventual oscuridad o dificultad interpretativa de las proposiciones, en tanto trae causa de su literal acomodación al propio pliego, no puede perjudicarles, debiendo interpretarse el contenido de dichas proposiciones en términos que, con abstracción de su estricta literalidad, atiendan a la voluntad última de sus redactores y garanticen su acomodación al conjunto de las cláusulas del pliego.

Del PCAP se deduce, con claridad meridiana, que no se contratan servicios por precios unitarios y que la presentación de la oferta económica se formula de manera global para la ejecución de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato:

- Punto 4 del Cuadro de características del PCAP. Presupuesto y precio. En este apartado, con claridad patente, se refiere que el sistema de determinación del precio es “a tanto alzado”.
- Anexo II del PPT. Contenido de la proposición económica a presentar (sobre C). La valoración de la oferta económica se hace tomando en consideración únicamente la oferta económica por 2 años de contrato, en relación con el presupuesto de licitación de 3.532.914,52 euros (sin IVA).

Es decir, la forma de presentación de las proposiciones económicas por parte de los licitadores responde a un presupuesto a tanto alzado y no a un presupuesto por precios unitarios.

La posible contradicción indicada por el órgano de contratación entre las horas totales reflejadas en el sobre C y las deducidas, según sus cálculos, de las ofertas técnicas (sobre B), en caso de existir, no afecta a la formulación de la proposición económica presentada por cada licitadora.

Por consiguiente, este Tribunal estima que, dado que nos hallamos ante un contrato con presupuesto a tanto alzado, la oferta económica que vincula a las licitadoras es la oferta global (todas ellas dentro de los límites del *precio base de licitación*) y las horas de prestación, las especificadas en la oferta técnica detallada en el sobre B.

En consecuencia, en la medida que el número total de horas resulta de la propuesta realizada en el sobre B (que el recurrente señala, acompañando los cálculos pertinentes, que coincide con lo expresado en el sobre C) y no afecta a la valoración de la oferta, entiende este Tribunal que la oferta realizada por la empresa recurrente se ajusta al contenido de los pliegos, que como reiteradamente hemos señalado son ley del contrato, y por tanto no procede su exclusión del procedimiento, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento anterior a la declaración de desierto del procedimiento al objeto de que el contrato se adjudique a la oferta más ventajosa.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Estimar el recurso interpuesto por D. P. R. B., en nombre y representación de la sociedad mercantil FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L., contra la Resolución de 11 de noviembre de 2013, del Rector Magnífico de la Universidad Miguel Hernández de Elche, por la que se rechazan las ofertas presentadas por los licitadores y se declara desierta la licitación del contrato de "*Servicio integral de limpieza de la Universidad*" (Exp. P. A. 41/13), licitado por dicha Universidad Pública, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento anterior a la declaración de desierto del procedimiento al objeto de que el contrato se adjudique a la oferta más ventajosa

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal.

**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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a 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.