



Recursos nº 241, 246 y 253/2014

Resolución nº 324/2014

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, 25 de abril de 2014.

VISTOS los recursos interpuestos por D. F.L.P.V. y D. F.R.R. (Recurso 241/2014), en representación de las sociedades VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. y VALORIZA FACILITIES, S.A.U. (en adelante VALORIZA); por D. R.C.L. (Recurso 246/2014) en representación de MULTIANAU, S.L. (en adelante MULTIANAU) y por D. E.B.G.(Recurso 253/2014), en representación de la mercantil SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO RASPEIG, S.L (en adelante RASPEIG), contra la Resolución de 10 de marzo de 2014 de adjudicación en la licitación convocada para la contratación de los servicios de "*Limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos, de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil*", (expediente 38/2013), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ministerio del Interior (en adelante el Ministerio o el órgano de contratación) convocó, mediante anuncios publicados en el DOUE, en el BOE y en la Plataforma de Contratación del Estado los días 6 y 9 de noviembre y 18 de diciembre de 2013, respectivamente, licitación para contratar, por procedimiento abierto, los servicios de limpieza de los inmuebles de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil. El valor estimado del conjunto de los seis lotes del contrato es de 216.591.808,16 euros.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los preceptos de 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 con lo previsto en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de dicha Ley



y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. El contrato es de la categoría 14 del anexo II del TRLCSP y, dado su valor estimado, está sujeto a regulación armonizada.

Tercero. De acuerdo con el apartado 12 del cuadro de características del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), los criterios para la adjudicación del contrato se puntúan todos ellos mediante fórmula: la proposición económica (hasta 78 puntos); horas de servicios adicionales (hasta 12 puntos); frecuencia en la limpieza de cristales (2 puntos) y *“Tipo porcentual inferior al establecido en el art. 90.3 del TRLCSP para la revisión de precios del contrato”*, con un máximo de 8 puntos. Para este último criterio se establece:

“Se puntuarán en este apartado las ofertas que contemplen tipos porcentuales inferiores al porcentaje del 85% que se establece en el artículo 90.3 del TRLCSP a efectos de la revisión de precios contemplada en el apartado 14.4 del presente Cuadro de Características Generales.

Asignación de puntos.- Se efectuará en base a la ofertada que recoja el porcentaje más bajo a aplicar en la revisión de precios, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\text{Puntuación de la oferta a valorar} = \frac{(85 - \text{Porcentaje que contempla la oferta a valorar}) \times 8}{(85 - \text{Porcentaje más bajo de los ofertados})}$$

El apartado 14.4 a que se hace referencia, relativo a la revisión de precios, establece:

“El precio del contrato no será revisable por ningún concepto con anterioridad al 1º de abril de 2016. A partir de ese momento se revisará anualmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 y siguientes del TRLCSP, teniendo en cuenta la variación experimentada por el Índice General de Precios al Consumo del Sector Servicios en los últimos doce meses anteriores, con la limitación que se establece en el artículo 90.3 del TRLCSP, y teniendo en cuenta, en su caso, la minoración de dicho límite recogida en la oferta de la empresa adjudicataria.



En caso de prórroga, el precio vigente en el momento de expiración del plazo inicial del contrato se revisará de acuerdo con el mismo criterio anterior...”.

Cuarto. Tras la valoración de las ofertas, de acuerdo con la propuesta de la Mesa de Contratación, el 10 de marzo de 2014 se adjudicaron los seis lotes a la empresa CLECE, S.A. (en lo sucesivo, CLECE o la adjudicataria) que había presentado la proposición económica más baja en todos los lotes y propuesto un porcentaje de (-200) para su aplicación en las revisiones de precios a partir de abril de 2016. La Resolución de adjudicación se notificó a los licitadores al día siguiente.

Quinto. Contra la indicada Resolución de adjudicación, han interpuesto recurso especial en materia de contratación VALORIZA (respecto al lote 6), MULTIANAU (respecto a los lotes 2 y 5) y RASPEIG (a los lotes 3 y 5), mediante escritos presentados en el registro de este Tribunal los días 26, 27 y 28 de marzo de 2014, respectivamente, anunciados previamente al Ministerio.

Solicitan que se anule la adjudicación de 10 de marzo en relación con los lotes indicados. Fundamentan su recurso en que la oferta de CLECE, que propone un porcentaje negativo en el apartado de reducción del IPC en la revisión de precios, no es admisible y se debió valorar con cero puntos en lugar del máximo de 8 puntos, o bien excluirla de la licitación por resultar incongruente y, en determinadas condiciones, contraria al límite del 85 % establecido en el TRLCSP. Consideran que no tiene sentido ofertar una revisión de precios negativa, pues contradice el sentido mismo de las cláusulas de revisión de precios, que es el de ajustarlos para compensar la inflación/deflación de los costes. Ofertar un porcentaje negativo es incongruente porque provoca unos resultados opuestos al objetivo de la revisión: cuanto más alto sea el *Índice General de Precios al Consumo del Sector Servicios* (al que nos referiremos en adelante como IPC), mayor reducción de precio. Además, si el IPC es negativo, la oferta de CLECE produciría un incremento del precio, lo que resulta contrario al artículo 90.3 del TRLCSP.

En el recurso relativo al lote 3 se solicita además que se excluya a la empresa VALORIZA por haber propuesto también un porcentaje negativo de (-200).



Sexto. Entre el 31 de marzo y el 3 de abril de 2014, se remiten los expedientes a este Tribunal, acompañados de los informes del órgano de contratación, donde manifiesta que en la oferta de CLECE *“el valor -200, es un valor posible, inferior a 85 y directamente aplicable a la fórmula antes descrita por lo que -tras las oportunas consideraciones- la Mesa de Contratación estimó que no existían razones para no tomar en cuenta dicha oferta”*. Entiende también que aunque *“en el improbable supuesto de que concurren las circunstancias de un IPC negativo... ello podría suponer un incremento de la cantidad a abonar, en modo alguno ello determinaría una vulneración del artículo 90.3 del TRLCSP, que siempre -bien tratándose de valores negativos o positivos- impediría un coeficiente de revisión de precios superior al 85% del referido IPC, beneficiándose entretanto la Administración del auténtico fin de la mejora establecida en el Cuadro de Características”*.

Respecto al recurso de VALORIZA (Recurso 241/2014), resalta que esa empresa *“para cuatro de los seis lotes que integraban el concurso, en dicho apartado ha formulado oferta de -200”, concretamente en los Lotes 1, 3, 4 y 5... resulta difícil comprender las alegaciones que en este sentido formulan los recurrentes para justificar su oferta en el sentido de que hubo un error a la hora de formular la misma, pues es lo cierto que la oferta de -200 que ahora impugnan la hicieron en la mayor parte de los Lotes (cuatro de los seis) y dichas ofertas desglosadas independientemente para cada Lote se encuentran firmadas en todos sus folios por los dos representantes ahora recurrentes”*.

Séptimo. En fecha 10 de abril de 2014 el Tribunal acordó mantener la suspensión del procedimiento de contratación, en lo relativo a los lotes 2, 3, 5 y 6, producida como consecuencia de lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

Octavo. El día 7 de abril de 2014 la Secretaría del Tribunal dio traslado de los recursos interpuestos a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones, habiendo evacuado este trámite la empresa CLECE, S.A. para los tres recursos.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJPAC), este Tribunal ha dispuesto la acumulación de los procedimientos de recurso números 241, 246 y 253/2014 por guardar entre sí identidad sustancial e íntima conexión, al fundarse en consideraciones análogas y dirigirse contra la Resolución de adjudicación de los diversos lotes de la misma licitación.

Segundo. Se recurre el acuerdo de adjudicación en la licitación 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 a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de dicha norma.

Tercero. La legitimación activa de las recurrentes deriva de su condición de licitadoras. En la interposición de los recursos se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. La cuestión de fondo a dilucidar, planteada en todos los recursos, es si tiene sentido la admisión de un porcentaje negativo de aplicación al IPC en la revisión de precios a realizar a partir de 2016 y si la oferta de CLECE en tal sentido, se ajusta a lo dispuesto en el PCAP, respecto del criterio de adjudicación "*Tipo porcentual inferior al establecido en el art. 90.3 del TRLCSP para la revisión de precios del contrato*".

Puesto que la cuestión suscitada se ciñe a una interpretación de las cláusulas del PCAP –si se han de admitir o no tipos porcentuales negativos-, hemos de reiterar lo ya recogido en múltiples pronunciamientos de este Tribunal en el sentido de que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en el TRLCSP y, en caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil. Así lo indicábamos en la Resolución 191/2012, de 12 de septiembre, para un supuesto que guarda ciertas similitudes con el actual.

La cuestión que se plantea es si la mejor oferta, a la que se otorga la puntuación máxima de 8 puntos, debe tener como suelo el 0% o resulta admisible que se oferten



tipos negativos. De la literalidad del PCAP y de la fórmula recogida en el mismo, no se deduce que sólo se puedan ofertar tipos porcentuales no negativos. Tal como afirma el órgano de contratación, un valor negativo, *“es un valor posible, inferior a 85 y directamente aplicable a la fórmula”*.

Pero esa lectura literal no se ve avalada ni por una interpretación sistemática ni tampoco por una interpretación lógica de lo que supone la revisión de precios.

Los pliegos de un procedimiento de licitación constituyen un conjunto de normas, y así, para conocer el significado de una cláusula, es necesario considerarla con aquellas otras relacionadas con la misma. En este caso, una interpretación sistemática del pliego permite afirmar que no caben los tipos porcentuales negativos, por cuanto dicha admisión sería en definitiva aceptar que cuando suba el IPC, se rebajará el precio del contrato y que cuanto más suba, más se rebajará. Y a la inversa, si bajara el IPC, aumentaría el precio del contrato y, cuanto más bajara, más alta sería la revisión. En la oferta cuestionada, puede ser aceptable que, en la expectativa de una subida moderada del IPC (1-2%), se ofrezca una rebaja del precio también moderada (2-4%); pero si tales eran las expectativas al formular la oferta, pudieron y debieron tenerse en cuenta en el precio ofertado, no en una propuesta de revisión de precios que, en situaciones que pueden ser menos probables, pero en modo alguno imposibles (IPC más elevado o IPC negativo), llevarían a situaciones absurdas.

En el caso de un incremento elevado del IPC, una oferta de revisión como la propuesta (de un -200% s/IPC) llevaría a una disminución del precio que podría comprometer el equilibrio económico del contrato, pero que no podría dar lugar a la modificación del mismo, puesto que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 101 del RGLCAP: *“No tendrá carácter de modificación del contrato la alteración del precio por aplicación de cláusulas de revisión,...”*.

La interpretación de este Tribunal, desde un punto de vista sistemático, viene reforzada por una interpretación lógica del concepto de revisión de precios que tiene por objeto el adaptar el precio del contrato a la evolución de los costes del mismo. De acuerdo con ello, carece de lógica el que se pueda admitir una revisión del precio del contrato de signo contrario al del indicador de la evolución de los costes (IPC).



No desvirtúa, en cambio, el concepto, el renunciar a la revisión de precios (ofrecer el 0%). Como hemos indicado en diversas resoluciones (como referencia en la Resolución 219/2013 de 12 de junio) la aplicación de la renuncia voluntaria a la revisión de precios como uno de los criterios de valoración de las ofertas encuentra amparo en la previsión del artículo 150.1 del TRLCSP en el que, entre los criterios de valoración de las ofertas, se incluye, a título enunciativo, a "*la fórmula utilizable para revisar las retribuciones ligadas a la utilización de la obra o a la prestación del servicio*", expresión que debe entenderse referida tanto a la fórmula como al índice o sistema de revisión de precios.

Quinto. Respecto a la alegación de que en el supuesto de un IPC negativo, la oferta de CLECE conllevaría un aumento del precio y el consiguiente incumplimiento del artículo 90.3 del TRLCSP hemos de convenir con el órgano de contratación de que en tal supuesto (IPC negativo), es justamente el artículo indicado el que impediría un coeficiente de revisión de precios superior al 85% del referido IPC.

Por lo demás, también con las ofertas del 0% se produciría la misma paradoja. De aplicar la oferta literalmente, una disminución del IPC de, por ejemplo, un 2% no conllevaría minoración alguna del precio del contrato. También para esas ofertas del 0%, el artículo 90.3 supondría un límite (en el ejemplo, el -1,7%) por encima del cual no se podría aplicar la oferta de revisión (en el ejemplo, el 0%).

Sexto. Las consideraciones anteriores no impiden que la oferta de CLECE pueda ser valorada, porque tal y como hemos afirmado antes, el pliego no recoge expresamente la imposibilidad de ofertar tipos porcentuales negativos, por lo que una interpretación literal del mismo permitía proponerlos. No se puede entender por tanto ni que se haya modificado sustancialmente el modelo establecido, ni que haya un error manifiesto en la proposición que permita excluirla de acuerdo con lo establecido en el artículo 84 del RGLCAP.

De acuerdo con lo expuesto, consideramos que la valoración máxima por el criterio de adjudicación del "*Tipo porcentual para la revisión de precios del contrato*" (8 puntos) debió otorgarse tanto a los licitadores que habían ofertado el 0%, como a los que han ofertado un tipo negativo.



La estimación de los recursos en tal sentido implicaría la anulación de la Resolución de adjudicación y retrotraer las actuaciones al momento de valoración de las ofertas para su puntuación de acuerdo con los criterios indicados. Pero no tendría ningún efecto sobre la adjudicación del contrato, por cuanto la oferta de CLECE seguiría con la puntuación máxima en todos los lotes por lo que en aras de la economía procesal no es necesario que acordemos la estimación parcial de los recursos.

Séptimo. El hecho de que VALORIZA, en cuatro de los seis lotes, propusiera también un tipo (-200) como el que ahora recurre para la adjudicataria en el lote 6, denota un abuso del derecho al recurso que pretende, con evidente mala fe, usarlo para retrasar la formalización del contrato, sin reparar en el daño que se causa al Ministerio y a la adjudicataria. Por consiguiente, resultan de aplicación las previsiones del artículo 47.5 del TRLCSP, por lo que procede la imposición de una multa a la recurrente. Al no haber ofrecido el órgano de contratación una cuantificación del perjuicio, se fija la multa en su importe mínimo de 1.000 euros.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar los recursos interpuestos por D. F.L.P.V. y D. F.R.R. (Recurso 241/2014), en representación de las sociedades VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. y VALORIZA FACILITIES, S.A.U.; por D. R.C.L. (Recurso 246/2014) en representación de MULTIANAU, S.L. y por D. E.B.G.(Recurso 253/2014), en representación de la mercantil SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO RASPEIG, S.L, contra la Resolución de 10 de marzo de 2014 de adjudicación en la licitación convocada para la contratación de los servicios de *“Limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos, de las Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil”*.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP, en lo relativo a los lotes afectados.



Tercero. Declarar que se aprecia mala fe en la interposición del recurso 241/2014 e imponer a VALORIZA SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A. y VALORIZA FACILITIES, S.A.U., conjuntamente, una multa de mil euros (1.000 €).

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 de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la 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.