

Recurso 103/2019**Resolución 312/2019****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, 2 de octubre de 2019.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EULEN, S.A.**, contra los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Churriana de la Vega (Granada), de 21 de noviembre de 2018 y 11 de febrero de 2019, por los que, respectivamente, se desestima la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación y se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de las dependencias municipales” (Expte. 363/2017), convocado por el citado Ayuntamiento de Churriana de la Vega, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 12 de diciembre de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea -núm. 2017/S 238-495089- el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el 19 de diciembre, se publicó la licitación en el Boletín Oficial del Estado núm. 307, y el 26 de diciembre, en el Boletín Oficial de la Provincia núm. 243.



El valor estimado del contrato asciende a 528.925,60 euros y entre las entidades que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.

SEGUNDO. La licitación se llevó a cabo de conformidad con la tramitación prevista en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley, y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

Asimismo, el procedimiento del recurso especial se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera de la citada ley.

TERCERO. En sesión de fecha 11 de septiembre de 2018, la mesa de contratación efectúa propuesta de adjudicación del contrato a favor de la empresa EULEN, S.A., por haber sido su oferta la baremada con la mayor puntuación.

Dicha propuesta no es asumida por el órgano de contratación que, mediante acuerdo de 21 de noviembre de 2018, desestima aquella *“por las razones contenidas en el informe del Ingeniero Técnico Industrial al servicio de este Ayuntamiento con fecha 20 de noviembre de 2018”*.

Consta en el expediente remitido a este Tribunal acreditación de la notificación de la propuesta de la mesa de contratación a EULEN el 23 de noviembre de 2018.

CUARTO. Tras la subsiguiente tramitación del procedimiento, se dicta por el órgano de contratación, el 11 de febrero de 2019, acuerdo por el que se adjudica el contrato a favor de la entidad CERCOLIM, S.L.



El citado acuerdo de adjudicación fue publicado en el perfil de contratante en la sede electrónica del órgano de contratación el 13 de febrero de 2019, y notificado a la empresa EULEN, S.A. el 18 de febrero.

QUINTO. El 4 de marzo de 2019, tuvo entrada en el registro del órgano de contratación recurso especial en materia de contratación interpuesto por EULEN, S.A. (en adelante, EULEN), contra los acuerdos expresados en los antecedentes tercero y cuarto.

El 15 de marzo de 2019, tuvo entrada en el registro de este Tribunal oficio del órgano de contratación por el que se daba traslado del recurso interpuesto y del expediente de contratación.

Finalmente, por resultar necesaria para la tramitación y resolución del recurso, tras requerimiento de este Tribunal, el 28 de marzo de 2019 el órgano de contratación remite determinada documentación complementaria.

SEXTO. Mediante escritos de 11 de abril de 2019, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, las cuales fueron presentadas por CERCOLIM, S.L. y ANDALUZA DE TRATAMIENTO DE HIGIENE, S.A. dentro del plazo conferido al efecto.

SÉPTIMO. En la tramitación del presente recurso se han cumplido con carácter general los plazos legales, salvo el previsto para resolver en el artículo 57.1 de la LCSP, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 y 4 del LCSP, en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011,



de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

El apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en la redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por el que se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el mismo, dispone que *“En el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades”*.

Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011, permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados, y solo en defecto de dichos órganos este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquéllos.

En este sentido, en la documentación remitida a este Tribunal el Ayuntamiento de Churriana de la Vega ha puesto de manifiesto que no dispone de órgano propio para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación, por lo que resulta competente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Debe analizarse ahora si los actos impugnados son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 44 de la LCSP.

Al respecto debemos recordar que, aun cuando atendiendo al contenido del recurso sustantivamente está combatiendo la recurrente la exclusión de su oferta, no obstante se impugnan dos actos distintos, como son, por un lado, el rechazo de la propuesta de la mesa de contratación -y por tanto, de modo implícito, la exclusión de la proposición de EULEN-, y por otro, el propio acto de adjudicación.

En consecuencia, deben ser examinados los requisitos de admisión del recurso en relación con dos actos diferentes. Con respecto al primero de ellos, en cuanto encierra implícitamente una exclusión, procede la interposición de recurso especial en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 b) del artículo 44 de la LCSP. Por su parte, el acto de adjudicación es susceptible de recurso al amparo de lo establecido en el artículo 44 apartado 2 c) del citado texto legal.

Y en relación con el tipo de contrato, el recurso se formula contra los actos descritos dictados en el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 528.925,60 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que procede la interposición de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1 a) de dicha LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, los apartados 1 c) y d) del artículo 50 de la LCSP establecen que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

c) Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.



d) Cuando se interponga contra la adjudicación del contrato el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya notificado esta de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional decimoquinta a los candidatos o licitadores que hubieran sido admitidos en el procedimiento”.

Por su parte, la citada disposición adicional decimoquinta en su apartado 1 establece que *“Las notificaciones a las que se refiere la presente Ley se podrán realizar mediante dirección electrónica habilitada o mediante comparecencia electrónica.*

Los plazos a contar desde la notificación se computarán desde la fecha de envío de la misma o del aviso de notificación, si fuera mediante comparecencia electrónica, siempre que el acto objeto de notificación se haya publicado el mismo día en el Perfil de contratante del órgano de contratación. En caso contrario los plazos se computarán desde la recepción de la notificación por el interesado”.

En el supuesto examinado, dado que las fechas de publicación en el perfil de contratante y de la notificación de la adjudicación no son coincidentes, debemos estar a la de esta última. Por tanto, habiendo sido notificado el acuerdo de adjudicación a la entidad recurrente con fecha 18 de febrero de 2019, respecto a dicho acto se ha interpuesto en plazo el recurso presentado el 4 de marzo de 2019 en el registro del órgano de contratación.

Por otra parte, en relación con el otro acto impugnado -el acuerdo del órgano de contratación, de 21 de noviembre de 2018, por el que se desestima la propuesta de adjudicación-, es necesario precisar que este no quedó firme por transcurso del plazo previsto para ser recurrido y por ello también puede ser ahora recurrido. En efecto, en la notificación del acto de exclusión, realizada mediante comparecencia electrónica el día 23 de noviembre de 2018 en la sede electrónica del órgano de contratación, no se indicaban los recursos que en su caso procedían contra dicho acto, como se establece en el artículo 40, apartado 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: *“Toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si pone fin o no a la vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, en su*



caso, en vía administrativa y judicial, el órgano ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.

Por ello, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 19.5 párrafo segundo del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, según el cual “(...) si las notificaciones referidas a la exclusión de un licitador (...) contravienen los requisitos del artículo 58.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre -referencia que ha de entenderse hecha al actual artículo 40.2 de la citada LPACAP-, el plazo se iniciará a contar desde el momento en que el interesado realice actuaciones que supongan el conocimiento del contenido y alcance de la notificación o interponga cualquier recurso”.

En consecuencia, en el supuesto analizado el conocimiento del contenido y alcance del acto combatido por la recurrente, en el sentido expuesto anteriormente, debemos entender que se produce con la notificación del acuerdo de adjudicación en el que se hace referencia al acto de exclusión, por lo que también contra este último acto el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legal previsto para ello.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

Con carácter previo, por resultar necesario para un entendimiento de la cuestión planteada en el recurso, deben quedar expuestos de manera sucinta los hechos más relevantes en relación con la controversia que se suscita:

- El 28 de agosto de 2018, el técnico encargado de la valoración de las ofertas emite informe según el cual la presentada por la empresa EULEN queda baremada con la mayor puntuación.
- La mesa de contratación asume el anterior informe y, en consecuencia, en su sesión de 11 de septiembre de 2018 propone al órgano de contratación la adjudicación del contrato a favor de EULEN.



- El 18 de septiembre de 2018, el órgano de contratación acuerda requerir al técnico ya indicado -ingeniero técnico municipal- la emisión de informe expresando las horas de servicio que ofertan las entidades licitadoras *“y que se comparen con las que se están realizando actualmente, a fin de seguir garantizando la calidad del servicio”*.
- El informe técnico solicitado es emitido con fecha 25 de septiembre de 2018 y en el mismo se declara que *“las horas actualmente prestadas son 20440.68, que se deberán aumentar para mejorar el servicio de limpieza y sirviendo este número de horas como referencia, para realizar la comparación entre lo ofertado y las necesidades reales del servicio de limpieza. Como se puede observar, 4 licitadores han ofrecido un nº de horas totales inferior a las horas actualmente prestadas”*.
- Examinado el anterior informe por el órgano de contratación, este acuerda el 27 de septiembre de 2018 requerir a EULEN que *“justifique su oferta de horas ofrecida de conformidad con el Pliego de Prescripciones Técnicas”*.
- El 20 de noviembre de 2018, el ingeniero técnico municipal emite, previo requerimiento de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento, nuevo informe analizando el escrito presentado, el 17 de octubre de 2018, por la empresa EULEN para justificar las horas de prestación del servicio ofrecidas.

Y como hemos mencionado en los antecedentes de la presente resolución, el 21 de noviembre de 2018 el órgano de contratación dicta acuerdo por el que se desestima la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación a favor de EULEN, en el que se expresa, en lo que aquí interesa:

“Visto el informe del Ingeniero Técnico Industrial al servicio de este Ayuntamiento de fecha 20 de noviembre de 2018 en el que se hace constar que: «El que suscribe Oscar M. Cortés Bayo, Ingeniero Técnico Industrial al servicio de éste Ayuntamiento de Churriana de la Vega, a requerimiento de la Junta de Gobierno Local de informar sobre el escrito presentado en fecha 17 de octubre del 2018 con registro de entrada nº 6781 referente a la justificación de horas ofrecidas de conformidad con el pliego de prescripciones técnicas presentado por la empresa EULEN S.A., tiene el honor de:

INFORMAR: Que con respecto al punto 1 apartado i, que dice literalmente “el pliego no establece un número mínimo de horas de prestación del servicio”, es cierto dicha afirmación



pero el pliego sí establece un programa de trabajo a realizar en los edificios descrito en su artículo 4, que dice textualmente “la limpieza se realizará bajo el siguiente programa de trabajo”. El técnico que suscribe informa que el programa de trabajo va relacionado directamente con las horas empleadas para realizar la prestación del servicio y a petición de todos los asistentes, en la sesión celebrada el 11 de septiembre del presente año, que se informara sobre el número de horas totales ofrecidas por cada uno de los licitadores, me reitero en el informe anterior, en el que hice constar que las horas actualmente prestadas son 20440.68, que se deberán aumentar para mejorar el servicio de limpieza y sirviendo este número de horas como referencia, para realizar la comparación entre lo ofertado y las necesidades reales del servicio de limpieza. Como se puede observar, 4 licitadores han ofrecido un nº de horas totales inferior a las horas actualmente prestadas.

Que con respecto al punto 1 apartado ii que dice literalmente “mi mandante ha indicado expresamente en su oferta que asume y acata “en su totalidad sin salvedad alguna, me comprometo a llevar a cabo la ejecución del contrato conforme a los pliegos”, el técnico que suscribe informa que es cierto dicha indicación y viene expresada en el sobre C, pag.2, 2º párrafo “DECLARO”. (...).

Que con respecto al punto 3, en la mecanización aportada por EULEN S.A., hay que indicar que la barredora, fregadora y rotativa tienen unas dimensiones, radio de giro entre otras, que no se podrán utilizar en todos los centros (y en especial los colegios, biblioteca) ni en todas las dependencias, oficinas o aulas, ya que el mobiliario existente no facilita su uso. También hay que indicar que las dimensiones de la cabina de los ascensores son inferiores a las dimensiones de la barredora aportada (longitud 1500mm, ancho 1000mm) y no podrá acceder a plantas superiores por el ascensor (longitud 1250mm, ancho 800 mm). Debido al peso que oscila entre 440-470 Kg, va ser difícil subir a plantas superiores por la escalera. Igualmente ocurre con las dimensiones de la fregadora, disponiendo de un ancho boquilla aspiración de 86 cm y un peso con batería y agua de 228 kg. A la vista de ello, estas dos máquinas en concreto, estarán especialmente indicadas para superficies amplias sin obstáculos en planta baja como pasillos, hall, patios que disponga solería, siendo esta superficie muy inferior con respecto al total de cada edificio.

Que con respecto al punto 3, párrafo 2, en el que indica un estudio detallado por zona, con medición aproximada de la cual se indican m2 en la oferta, el técnico que suscribe informa que en algunos edificios difiere enormemente los m2 ofertados con la realidad, como por



ejemplo la casa consistorial, que dispone de una superficie aproximadamente de 648 m2 y en la oferta técnica presentada es de 314 m2. Igualmente ocurre con el centro municipal de cultura y palacio de las artes escénicas y de la música, que dispone de una superficie aproximadamente de 3909 m2 y en la oferta técnica presentada es de 2032 m2.

(...)

La Junta de Gobierno Local, por unanimidad de los seis que legalmente la forman, ACUERDA:

Primero.- Desestimar la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de Contratación con fecha 11 de septiembre de 2018, en favor de la empresa EULEN S.A., por las razones contenidas en el informe del Ingeniero Técnico Industrial al servicio de este Ayuntamiento con fecha 20 de noviembre de 2018, antes transcrito. (...)."

Pues bien, frente a la exclusión de su proposición se alza EULEN en su escrito de recurso solicitando que se acuerde anular las resoluciones impugnadas, con retroacción de las actuaciones para admitir de nuevo aquella en el procedimiento y que le sea requerida la documentación correspondiente por haber sido su oferta la más ventajosa. Con carácter subsidiario, de no ser acogida la anterior pretensión, solicita que se anule la licitación.

Estima la recurrente que la exclusión fue acordada en base a un supuesto incumplimiento de un requisito que no figuraba en los pliegos. Como ya ha sido indicado, el informe del técnico municipal puso de manifiesto que la proposición de EULEN incluía un menor número de horas de servicio en comparación con las que se prestan actualmente, y conforme a ello el órgano de contratación se apartó de la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación, lo que supuso de manera implícita, como ya hemos señalado, la exclusión de dicha oferta del procedimiento de adjudicación.

No obstante, considera la recurrente que los pliegos no imponían a las entidades licitadoras un mínimo de horas de prestación del servicio, no resultando necesario ni tan siquiera especificar -atendiendo al contenido del modelo de proposición económica y al previsto para el sobre B, documentación técnica- el número de horas



que cada una de aquellas ofertaba. Por ello, concluye que no cabe excluir una proposición con fundamento en un requisito inexistente, alegando asimismo que su oferta no concreta un número de horas de prestación del servicio ni un precio/hora, por lo que, en cualquier caso, habrá de estarse para evaluar la misma a la declaración que efectúa en su proposición económica, conforme a la cual asume el compromiso de acatar los pliegos y ejecutar el contrato según sus previsiones.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe al recurso manifiesta que queda justificada la exclusión por inviabilidad de la oferta desde el punto de vista técnico. En tal sentido afirma que, si bien es cierto que en los pliegos no se indica de manera expresa un mínimo de horas de prestación del servicio, sin embargo el pliego de prescripciones técnicas (PPT) sí recoge un programa de trabajo y considera que el mismo *“está directamente relacionado con las horas empleadas”*. Asimismo, el número de horas correspondiente a la oferta de EULEN también quedó reflejado en el escrito presentado por dicha entidad el 17 de octubre de 2018 cuando le fue requerida justificación por el órgano de contratación.

Así pues señala este órgano que, de conformidad con el ya expuesto informe del técnico municipal que valoró el escrito presentado por EULEN al que acabamos de aludir, cuanto antecede acredita que, de haber resultado adjudicataria la empresa EULEN, habría empeorado la prestación del servicio en comparación con tal y como se viene ejecutando el mismo. Al respecto, considera por último que refuerzan esta tesis las manifestaciones contenidas en el citado informe técnico de 20 de noviembre de 2018, relativas a las ya expuestas imposibilidad de utilización de maquinaria en determinadas dependencias y errores de medición de espacios, todo lo cual *“exigiría un mayor número de horas a las prestadas actualmente y nunca menos”* y, en definitiva, justificaría el acuerdo de exclusión.

Finalmente CERCOLIM, S.L. y ANDALUZA DE TRATAMIENTO DE HIGIENE, S.A. (ATHISA), como entidades interesadas, presentan alegaciones, rechazando la primera de ellas las contenidas en el escrito de recurso pues, en su opinión, del informe técnico de 20 de noviembre de 2018 se desprende sin ninguna duda que la



oferta de EULEN carecía de toda justificación. Por el contrario ATHISA, declara estar de acuerdo con las alegaciones de la recurrente, aunque solicita que no se acceda a su pretensión principal y que lo que se acuerde sea la anulación del procedimiento de licitación.

SEXTO. Descritas en síntesis las alegaciones de las partes, procede el análisis de la cuestión sujeta a controversia y que se circunscribe a determinar la procedencia o no de la exclusión de la oferta de la recurrente.

Para ello, en primer lugar debemos destacar que el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), en su cláusula octava determina que el sobre B -“documentación cuya ponderación depende de un juicio de valor”- *“Deberá incluir asimismo un Proyecto de Prestación de los Servicios en el que se detallen, al menos, los siguientes aspectos:*

(...)

c) Horario de trabajo en cada sector, personal y material a emplear”.

Así pues, en contra de lo manifestado por EULEN, en principio parece que, de haber sido presentada su oferta conforme a lo exigido en el PCAP sobre horario de trabajo, sí cabría inferir de la misma el número de horas de prestación del servicio. Ello no obstante, en la cláusula décima del citado pliego, referente a los criterios de adjudicación -apartado en el que de manera específica constan los aspectos valorables- se establece para el criterio “memoria técnica”, que debe ser *“Elaborada de acuerdo con todas las especificaciones establecidas en las distintas secciones del Pliego y en especial lo señalado respecto al Programa de Limpieza”.*

Por su parte, el citado programa queda regulado en el PPT, que en su artículo 4 dispone:

“La limpieza se realizará bajo el siguiente programa de trabajo:

CASA CONSISTORIAL

Limpieza diaria de lunes a viernes:

-Limpieza del polvo de toda clase de muebles y enseres de los despachos, oficinas, pasillos y vestíbulos.



-Limpieza del polvo de los ordenadores, impresoras, fax y demás utensilios informáticos o de telecomunicaciones.

-Limpieza, desinfección y fregado de aseos. Fregado y desinfectado de inodoros con lejía. Fregado y secado posterior de lavabos, espejos y mosaicos. Desinfección con productos adecuados de todos los aparatos sanitarios, pavimento y ambiente.

-Barrido de escaleras y accesos.

-Salida del ascensor: barrido y fregado del piso. Desempolvado del interior.

-Balcón y zona de caldera (patio).

-Archivo

-Vaciado de ceniceros y papeleras repasándolos con un paño húmedo y secado posterior.

-Fregado de los suelos utilizando lejía o jabón líquido neutro según convenga.

-Limpieza de puertas de cristales, madera, vidrios y lunas: eliminación de huellas con paño húmedo y secado posterior.

-Pasamanos y pomos de puertas: limpieza con productos apropiados que los conserven.

Limpieza semanal:

-Limpieza de rodapiés.

Limpieza quincenal:

-Limpieza de puertas y marcos.

-Techos y paredes: desempolvado utilizando medios que no dañen.

-Limpieza de puntos de luz por el exterior.

Limpieza mensual:

-Limpieza de cristales: lavado y secado de cristales por ambos lados en ventanas y ventanales de la fachada, puertas, espejos, vitrinas y divisiones inferiores, utilizando los productos y medios adecuados en cada caso.

-Lavado de pasamanos y barandillas.

-Limpieza de radiadores.

-Limpieza de instalaciones de iluminación y aparatos de aire acondicionado.

-Limpieza de polvo en persianas.

Prestación de cuantos servicios especiales le sean requeridos.

El conjunto de normas anteriormente descritas tienen carácter orientativo, constituyendo las obligaciones diarias básicas que deben realizarse, sin perjuicio de velar constantemente por la obligación genérica que contrae, cual es, la de mantener los locales y enseres de la Casa Consistorial en perfectas condiciones de higiene y limpieza al comienzo de cada jornada laboral. (...)"



Con la misma estructura, el PPT continúa describiendo las labores de limpieza para cada una de las diferentes dependencias municipales. Así pues, de todo lo anterior se extrae que sí parecía factible inferir de las proposiciones -por el requisito de la cláusula octava del PCAP- de las entidades licitadoras el número de horas de prestación del servicio ofertadas pero que, en contra de lo alegado por el órgano de contratación, los pliegos no exigían un número mínimo de aquellas. En efecto, el citado programa de trabajo contemplado en el PPT detalla las tareas a realizar, con una determinada frecuencia -diaria, semanal, quincenal o mensual- en función del tipo o naturaleza de las mismas, pero no parece que quepa deducir en base a ello, como pretende el órgano de contratación, que exista una relación directa con el número de horas empleadas para la prestación del servicio. Y aun cuando así fuera, tal información resulta irrelevante como fundamento de la exclusión.

En tal sentido, como ya se ha hecho constar, partiendo del clausulado del PCAP resulta razonable pensar que el número de horas de prestación del servicio podría extraerse del horario de trabajo en cada sector consignado en las ofertas. No obstante, si lo que se examina es el PPT, sí resulta más dudoso que el programa de trabajo establezca una relación directa con el número de tales horas. Y en cualquier caso, lo que en absoluto prevén los pliegos es un mínimo determinado de horas como requisito exigible para las proposiciones que se presenten.

De esta forma, sin entrar a valorar si un mayor número de horas con respecto a las empleadas para la actual prestación del servicio determinan o no una mayor calidad de este, lo cierto es que tal comparación es un análisis que, con posterioridad a la presentación de las ofertas, solicita el órgano de contratación al técnico de valoración de las mismas, y es este último quien introduce un nuevo criterio -no contemplado en el PCAP- al afirmar en su informe de 25 de septiembre de 2018 *“que las horas actualmente prestadas son 20444.68, que se deberán aumentar para mejorar el servicio de limpieza”*.

Posteriormente el órgano de contratación adopta tal criterio y, pese a la justificación



presentada por EULEN el 17 de octubre de 2018, acuerda el 21 de noviembre de 2018 desestimar la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación.

Se aprecia un cambio de parecer del técnico municipal encargado de evaluar las proposiciones, pues en un primer momento -aun cuando ya conocía las horas ofertadas por cada licitador- no detectó ninguna irregularidad y valoró la presentada por EULEN con la máxima puntuación. Y asimismo, tal y como se refleja en su informe de 20 de noviembre de 2018, queda acreditado que también había tenido acceso a la declaración suscrita por la recurrente según el modelo de proposición económica, cuyo tenor literal a continuación se expone, y conforme a la cual EULEN asume que, en su caso, ejecutará el contrato con plena sujeción a los pliegos:

“Que conociendo el Pliego de Prescripciones Técnicas, el Pliego de cláusulas administrativas y demás documentación que debe regir el contrato, que expresamente asumo y acato en su totalidad, sin salvedad alguna, se comprometo a llevar a cabo la ejecución del contrato conforme a los pliegos y condiciones que integran su oferta y con arreglo a los siguientes precios (...)”.

De acuerdo con todas las consideraciones expuestas, resulta de interés traer a colación el pronunciamiento de este Tribunal ante un supuesto análogo al ahora analizado. Así, en nuestra Resolución 11/2012, de 10 de febrero, fue examinado un recurso interpuesto contra una resolución de adjudicación de contrato en la que, al igual que el presente caso, el órgano de contratación se apartó de la propuesta de la mesa de contratación favorable a la recurrente. Pues bien, en aquella ocasión este Órgano concluyó que *“la motivación de una resolución es un medio técnico de control de la causa del acto que trata de impedir decisiones imperativas o voluntaristas y que ha de dar razón plena del proceso lógico y jurídico que ha determinado la decisión. Y mal se acompasa con este concepto jurídico una decisión del órgano de contratación que va más allá de lo exigido en los pliegos por él aprobados, contraviniendo el tenor de los mismos.*

Ciertamente, el PCAP no exigía un nivel mínimo de solvencia técnica, conforme a lo previsto en el artículo 51 de la LCSP, pero tal omisión no puede ser suplida del modo en que lo ha



hecho el órgano de contratación. Apartarse de la propuesta de la mesa de contratación no es el remedio legal a tal contravención de los pliegos. Para tales casos, la ley arbitra otras soluciones como el desistimiento del procedimiento antes de la adjudicación del contrato, en los términos previstos en el artículo 139.4 de la LCSP, conforme al cual «El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación»”.

En el presente supuesto, al fundamentarse la exclusión en las razones contenidas en el informe técnico de 20 de noviembre de 2018, también se trató de la motivación de una decisión que sobrepasó las exigencias definidas en los pliegos, por lo que, si el órgano de contratación consideró inviable la adjudicación a EULEN por los motivos expuestos, pudo haber apreciado una infracción no subsanable al objeto de desistir del procedimiento de licitación.

Y a mayor abundamiento, aun cuando no es objeto de impugnación en el recurso, debemos señalar que no se aprecia una sólida fundamentación en cuanto a la propia motivación del acto de exclusión. En efecto, en el acuerdo, de 21 de noviembre de 2018, del órgano de contratación se dispone “*Desestimar la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de Contratación con fecha 11 de septiembre de 2018, en favor de la empresa EULEN S.A., por las razones contenidas en el informe del Ingeniero Técnico Industrial al servicio de este Ayuntamiento con fecha 20 de noviembre de 2018, antes transcrito*”.

En este sentido, debe indicarse que no quedan del todo claras las razones a las que se hace alusión. Así, resulta llamativo que, pese a que parece que pudiera desprenderse del contenido del citado informe que las observaciones relativas al empleo de maquinaria han de ponerse en relación con un supuesto insuficiente número de horas de servicio ofertadas por EULEN, lo cierto es que de manera expresa no se establece tal conexión en aquel, y únicamente se enlazan ambas cuestiones de forma directa en el informe del órgano de contratación al recurso. Asimismo, solo en este último



informe se declara, de manera expresa, que la oferta de la recurrente fue rechazada “por irreal o injustificada desde el punto de vista técnico”. Contrasta esta clara y concreta afirmación -a la que la recurrente no ha tenido acceso- con la motivación del acuerdo impugnado, que se realiza haciendo referencia a otro informe -el de 20 de noviembre de 2018- que literalmente no expresa que la oferta era técnicamente inviable.

En consecuencia, el recurso debe ser estimado, por lo que procede anular los dos acuerdos impugnados con retroacción de actuaciones al momento anterior al dictado del primero de ellos -el acuerdo del órgano de contratación, de 21 de noviembre de 2018, por el que se desestima la propuesta de adjudicación a favor de la empresa EULEN-, correspondiendo al órgano de contratación requerir, en su caso, a la recurrente la presentación de documentación en los términos que solicita, sin que este Tribunal, dada su función revisora de los actos impugnados, pueda ir más allá de la anulación de los mismos.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal,

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **EULEN, S.A.**, contra los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Churriana de la Vega (Granada), de 21 de noviembre de 2018 y 11 de febrero de 2019, por los que, respectivamente, se desestima la propuesta de adjudicación efectuada por la mesa de contratación y se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de las dependencias municipales” (Expte. 363/2017), convocado por el citado Ayuntamiento de Churriana de la Vega, y en consecuencia, anular los actos impugnados, debiendo procederse en los términos expresados en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de



adjudicación.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

