

Recurso 450/2020

Resolución 272/2021

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA
JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 8 de julio de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **SOCIEDAD ANDALUZA DE SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U.** y **LAKKUN INNOVACIÓN, S.L.U.** contra la resolución del órgano de contratación, de 9 de diciembre de 2020, por la que se adjudica el lote 2 del contrato denominado “Servicios para la impartición y ejecución de diversos itinerarios formativos, en el marco del proyecto ALMERIA T-INTEGRA CON EMPLEO” (Expte c-167/19), convocado por el Ayuntamiento de Almería, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 14 de enero de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el citado anuncio se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 17 de enero de 2020, habiéndose publicado con posterioridad una rectificación del citado anuncio. El valor estimado del contrato asciende a 5.059.260 euros.



A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 9 de diciembre de 2020 el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del lote 2 del contrato que fue publicada en el perfil de contratante el 11 de diciembre. En concreto, el lote 2 fue adjudicado a la UTE ALMERÍA T-INTEGRA.

SEGUNDO. El 31 de diciembre de 2020, las entidades SOCIEDAD ANDALUZA DE SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U. y LAKKUN INNOVACIÓN, S.L.U., que participaron en el procedimiento de adjudicación con el compromiso de constituir la UTE “FORMACIÓN EN LIMPIEZA”, presentaron en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del lote 2.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal del 4 de enero de 2021, se dio traslado del recurso al órgano de contratación requiriéndole la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que fue recibida con posterioridad en este Órgano.

El 25 de febrero de 2021, este Tribunal, tras la solicitud de levantamiento de la suspensión automática formulada por el Ayuntamiento de Almería, acordó mantener la citada suspensión respecto al lote 2 del contrato.

Habiéndose conferido trámite de alegaciones a los interesados en el procedimiento por plazo de cinco días hábiles con traslado del escrito de recurso, las ha formulado la UTE ALMERÍA T-INTEGRA.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.



En concreto, el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de una entidad local andaluza, derivando la competencia de este Tribunal para la resolución del recurso especial interpuesto del convenio, a tales efectos, formalizado el 26 de noviembre de 2012 entre la entonces Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento de Almería, al amparo del artículo 10.3 del citado Decreto autonómico, en su redacción anterior al Decreto 120/2014, de 1 de agosto.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la entidad recurrente para la interposición del recurso contra la adjudicación del lote 2 del contrato, dada su condición de licitadora en el citado lote; todo ello, de conformidad con lo estipulado en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación del lote 2 de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública. En consecuencia, resulta procedente el recuso especial de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el acto de adjudicación impugnado se dictó el 9 de diciembre de 2020, publicándose en el perfil de contratante el 11 de diciembre. Por tanto, el recurso presentado en el registro electrónico de este Tribunal el 31 de diciembre de 2020 se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo previsto en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de la controversia suscitada. Las recurrentes instan la anulación del acto de adjudicación del lote 2, solicitando la exclusión de la oferta de la UTE adjudicataria, así como que *“se entienda que la puntuación que corresponde a nuestra UTE “FORMACIÓN EN LIMPIEZA” para el criterio “idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo), instalaciones y equipos”, debe ser de 10 puntos”* .

Las recurrentes fundan su impugnación en dos motivos:



1. Que no se ha valorado correctamente su oferta en el criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor *“Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo) instalaciones y equipos”*. En tal sentido, manifiestan que su proposición debió recibir la puntuación máxima de 10 puntos en dicho criterio, en lugar de ser penalizada con menos puntuación por el hecho de no haberse referido a la existencia de aulas. Argumenta que para poder presentar oferta en el lote 2 era necesario el certificado de profesionalidad que requiere disponer de aulas acreditadas para impartir la formación, por lo que la mención de las aulas en el sobre 2 era innecesaria al ser estas inherentes a la posesión del citado certificado y máxime teniendo en cuenta la prohibición de reflejar en el sobre 2 información del sobre 3.

2. Que debe excluirse la oferta de la UTE adjudicataria al incluir en el sobre 2 datos que únicamente debían indicarse en el sobre 3. En tal sentido, las recurrentes argumentan que en varios criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor (sobre 2), dicha UTE incluyó referencias a las aulas de que dispone que es un aspecto de la oferta a incluir en el sobre 3 por ser susceptible de evaluación automática; en concreto, señalan que la oferta adjudicataria en el criterio *“programa/organización del trabajo”* se refiere a un aula teórica y un aula taller y en el criterio *“Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo) instalaciones y equipos”* menciona *“un Aula gestión; Taller para la limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales; Almacén de productos de limpieza y maquinaria”*. Insisten, además, en que el órgano de contratación había publicado en el perfil, como respuesta vinculante a una consulta realizada acerca de si podía indicarse en el sobre 2 el número de aulas disponibles, que en el sobre 2 no se podía desvelar ningún dato que tuviera que ser reflejado en el sobre 3 y que, en su caso, podría producirse la exclusión del licitador.

Invocan, pues, la doctrina de los propios actos para concluir que *“si la Administración recogió directrices expresas de actuación por parte de las empresas licitadoras, no puede con carácter posterior no atender a lo manifestado ya que crea una gran inseguridad jurídica y en el presente caso causa un perjuicio al administrado/licitador.*

(...)

De esta forma, la Administración falta a la buena fe cuando va contra la resultancia de los actos propios: la creación de una apariencia jurídica no puede ser contradicha más tarde en perjuicio de quien puso su confianza en ella”.



Frente a los motivos citados se alzan el órgano de contratación en su informe al recurso y la adjudicataria en sus alegaciones al mismo, oponiendo los argumentos que estiman de aplicación y que se dan aquí por reproducidos.

SEXTO. Dada la íntima conexión existente entre los dos motivos de impugnación expuestos, su examen debe realizarse de forma conjunta; para ello, hemos de partir de determinados datos relevantes para la resolución de la controversia:

1. La descripción del lote 2 afectado por el recurso, según el Anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), es el siguiente: *“Limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales (itinerario formativo conducente al certificado de profesionalidad de igual nombre)”*.

2. El Anexo XIV del PCAP establece para el lote 2, como criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor el *“Programa/Organización del Trabajo”* ponderado con hasta 5 puntos y la *“Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo), instalaciones y equipos”* con hasta 10 puntos y como criterio de evaluación automática, ponderado con hasta 10 puntos, poseer un determinado número de aulas por especialidad según el siguiente desglose:

- Poseer dos aulas (espacio formativo) acreditadas para la especialidad 2 puntos
- Poseer tres aulas (espacio formativo) acreditadas para la especialidad 4 puntos
- Poseer cuatro aulas (espacio formativo) acreditadas para la especialidad 6 puntos
- Poseer cinco aulas(espacio formativo) acreditadas para la especialidad 8 puntos
- Poseer seis aulas(espacio formativo) acreditadas para la especialidad 10 puntos

3. El Real Decreto 1378/2009, de 28 de agosto, *“por el que se establece un certificado de profesionalidad de la familia profesional Servicios socioculturales y a la comunidad que se incluyen en el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad”* se refiere en su Anexo I al certificado de profesionalidad denominado *“Limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales”*, previendo el apartado V de dicho Anexo una serie de requisitos mínimos con referencia a tres espacios formativos e instalaciones definidos



en el citado apartado: (i) el aula de gestión, (ii) el aula taller para la limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales y (iii) el almacén de productos de limpieza y maquinaria.

4. El 7 de febrero de 2021, se publicaron en el perfil de contratante respuestas del órgano de contratación a varias consultas realizadas por los interesados. En el presente caso, debe destacarse la siguiente consulta y respuesta: «Pregunta de INNOVA HUMANA, de fecha 30 de enero de 2020, con el siguiente tenor literal:

“Respecto a la documentación técnica a incluir en el sobre 2, a efectos de valorar la capacidad del centro y plantear un cronograma ¿se pueden indicar el número de aulas disponibles? ¿o al tratarse de un criterio evaluable mediante forma automática, no podría reflejarse en el sobre 2? y debe indicarse solo en el sobre 3”

En respuesta a esta cuestión indicar, que no se puede adjuntar documentación correspondiente a un sobre en otro que no es el correspondiente. Por tanto en el sobre 2 no se puede desvelar ningún dato que tenga que ser reflejado en el sobre 3. En su caso podría producirse la exclusión del licitador». (El subrayado es nuestro).

5. El informe técnico sobre valoración de las proposiciones con arreglo a criterios sujetos a juicio de valor, valora la oferta de la UTE adjudicataria con 5 puntos en el criterio “Programa/organización del trabajo” y con 10 puntos en el criterio “Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo), instalaciones y equipos”. El citado informe refleja que la adjudicataria hace mención en el primer criterio a un aula teórica y un aula taller y en el segundo a los siguientes espacios formativos: aula gestión, taller para limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales y almacén de productos de limpieza y maquinaria.

De otro lado, el mismo informe técnico, al valorar la proposición de la UTE FORMACIÓN -integrada por las recurrentes- en el criterio “Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo), instalaciones y equipos”, le otorga 5 puntos con las siguientes observaciones: “Cada uno de los participantes dispondrá del material específico para la realización de la formación que constará de:

- Manual del alumno en relación al proyecto formativo.
- Relación de consejos generales sobre los diferentes aspectos del proceso formativo.
- Manuales de contenidos de cada uno de los Módulos Formativos y/o Unidades Formativas.
- Calendario del curso, con notificación de eventos para el grupo, así como de eventos particulares de cada alumno (visitas a empresas de limpieza), (sesiones individuales de orientación laboral)...

En cuanto a los recursos son los señalados en el Real Decreto siendo los siguientes:



-Equipos audiovisuales; Pcs instalados en red, cañón con proyección e internet; software específico de la especialidad; Pizarra para escribir con rotulado; Rotafolios; Material de aula; Mesa y silla para el formador; Mesa y sillas para alumnos; Aspiradoras de fácil manejo; Carros de limpiadora que incorpore sistema de doble cubo de fregado; Superficies para limpiar; Muestrario de productos de limpieza; útiles de limpieza; Sistema de mopa para barrido seco; Sistema de mopa para barrido húmedo; Carro de transporte para productos y útiles; Equipos de protección individual, mínimo: guantes, mascarillas y faja lumbar para trabajo con máquinas; Mesa de oficina con teléfono, pantalla, silla textil, papelera plástica y papelera metálica; Armario con baldas; Tubos telescópicos de 2 y 4 metros; Útiles de cristalero, portacuchillas, cepillo de cristalero, gamuza, pulverizador, rejilla, codo articulado, pinza apretadora, esponja, cartuchera; Cinturón de seguridad, arnés de seguridad; Diferentes cristaleras practicables; Aspiradoras de agua-polvo; Máquina rotativa para aplicaciones habituales de: Fregado, decapado, lavado de moqueta, abrillantado-cristalizado y micropulido o diamantado con disco de fibra más accesorios; Útiles para trabajo con máquinas; Máquina de inyección-extracción; Lana de acero de diferentes grosores.

Sin embargo no hace mención a las instalaciones de que dispone”.

Pues bien, expuestos los anteriores datos de interés para la resolución de la controversia, hemos de abordar ahora los dos motivos en que se fundamenta el recurso. Para ello, comenzaremos con el que las recurrentes esgrimen en segundo lugar; a saber, que la oferta de la UTE adjudicataria debió ser excluida de la licitación por mencionar en el sobre 2 datos que solo debieron indicarse en el sobre 3, anticipando de ese modo aspectos de la oferta que debieron permanecer en secreto hasta el momento de la apertura de este último sobre.

El motivo debe decaer. El Real Decreto 1378/2009, de 28 de agosto, que antes hemos mencionado, regula, en lo que aquí interesa, los requisitos mínimos para obtener el certificado de profesionalidad relacionado con el contenido y descripción del lote 2 que es la limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales; y entre tales requisitos, prevé tres espacios formativos específicos consistentes en (i) aula de gestión, (ii) aula taller para la limpieza de superficies y mobiliario en edificios y locales y (iii) almacén de productos de limpieza y maquinaria.

Por tanto, el hecho de que la UTE adjudicataria en el sobre 2 haga mención a dichos espacios formativos no desvela ni anticipa indebidamente información que solo deba incluirse en el sobre 3, puesto que la referencia a tales espacios es una exigencia normativa mínima que debe cumplir cualquier licitador que



presente oferta en el lote 2; así las cosas, ningún reproche jurídico puede hacerse a la proposición técnica de la adjudicataria cuando alude a los citados espacios formativos, pues con ello solo se ha ajustado a los criterios descritos en el pliego -que no consta que hayan sido impugnado por ningún licitador- y a las previsiones normativas establecidas en el Real Decreto mencionado.

Es más, partiendo de ese mínimo reglamentario de espacios formativos cuya idoneidad se valora como criterio sujeto a juicio de valor y cuya documentación debe incluirse por los licitadores en el sobre 2, el criterio de evaluación automática cuya documentación ha de incluirse en el sobre 3 valora el número de aulas acreditadas para la especialidad que, partiendo de ese mínimo reglamentario, posea cada licitador; extremo que no ha sido desvelado por la adjudicataria que, en el sobre 2, se ha limitado a reflejar el cumplimiento de aquellas exigencias normativas en lo que a espacios formativos se refiere.

Es más, la consulta a que se refiere el recurso, cuya respuesta negativa vinculante fue publicada en el perfil, no versaba sobre la posibilidad de mencionar en el sobre 2 los espacios formativos e instalaciones mínimas a que se refiere el Real Decreto 1378/2009, de 28 de agosto, sino sobre la posibilidad de indicar su número, que es lo único que sí desvelaría información sobre el criterio de evaluación automática al que antes nos hemos referido, pero que en modo alguno consta que sea el caso de la oferta adjudicataria.

Procede, pues, la desestimación del motivo examinado.

SÉPTIMO. En cuanto al otro alegato del recurso -el articulado en primer lugar-, hemos de analizar si, como se indica en el escrito de impugnación, se ha valorado indebidamente la oferta de la UTE FORMACIÓN con menos puntuación por el hecho de no mencionar en el sobre 2 la existencia de aulas formativas.

Al respecto, ya hemos señalado en el cuerpo de esta resolución que el informe técnico, al valorar la proposición de la UTE FORMACIÓN -integrada por las recurrentes- en el criterio *“Idoneidad de recursos: Espacios, recursos, aulas (espacio formativo), instalaciones y equipos”*, le otorgó 5 puntos con las observaciones que allí constan y hemos reproducido; entre ellas, se indica al final que no se hace mención a las instalaciones de que dispone la UTE.



De tal observación final extraen las recurrentes que la UTE FORMACIÓN recibió menos puntuación (5 puntos), en lugar de los 10 puntos que como máximo prevé el criterio. No obstante, hemos de precisar que estamos ante un criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor donde la asignación de puntos no es automática, sino que obedece a una apreciación técnica discrecional de quien valora la proposición que, conforme a reiterada Jurisprudencia y doctrina de este Tribunal y del resto de Órganos de resolución de recursos contractuales, está amparada por el principio de discrecionalidad técnica; principio que parte de una presunción de certeza y razonabilidad en el juicio técnico del órgano evaluador, basada en la especialización e imparcialidad de este último, que solo queda desvirtuada si se acredita arbitrariedad, desviación de poder, falta de motivación o error manifiesto en la emisión de ese juicio de valor y sin que la apreciación subjetiva de quien lo impugna pueda prevalecer como juicio técnico paralelo, a no ser que se hayan superado -y así se acredite- los límites de la discrecionalidad técnica en los términos que antes se han expuesto (por todas, se cita la reciente Resolución de este Tribunal 250/2021, de 24 de junio).

En el supuesto enjuiciado, las recurrentes extraen sin mayores razonamientos que su proposición ha recibido 5 puntos menos en el criterio relativo a la idoneidad de recursos por no mencionar las instalaciones de que disponen. Tal afirmación, sin mayor análisis ni prueba que la fundamente, no acredita por sí sola error ni arbitrariedad en la valoración de su oferta, ni prueba que la menor puntuación recibida obedezca solamente a esa causa; a ello hemos de añadir que el criterio de adjudicación en cuestión -que no consta que haya sido impugnado- valora la idoneidad de espacios, recursos, aulas, instalaciones y equipos, por lo que si ninguna mención se hace en la oferta a dichos espacios e instalaciones, difícilmente podría efectuarse una evaluación de su idoneidad.

En este punto, hemos de incidir en lo ya indicado en el anterior fundamento acerca de los espacios formativos mínimos previstos en el propio Real Decreto que regula el certificado de profesionalidad relacionado con el contenido formativo del lote 2; espacios cuya mera mención en el criterio examinado a efectos de apreciar su idoneidad no supondría anticipación de información del sobre 3 por dos razones: primero, porque tales espacios formativos son requisitos mínimos de los que ha de disponer todo licitador que presente oferta en el lote 2 y segundo, porque el criterio de evaluación automática solo valora el número de espacios formativos por encima del mínimo reglamentario, extremo que es el que se pone de



manifiesto en la respuesta vinculante publicada en el perfil en contestación a la consulta formulada por un interesado.

Todo lo expuesto conduce a concluir que tampoco ha habido vulneración de la doctrina de los actos propios por parte de la Administración contratante al no excluir la oferta de la adjudicataria por mencionar espacios formativos en el sobre 2, ni al realizar la observación de que la oferta de las recurrentes no indicaban dichos espacios.

Con base en las consideraciones realizadas, el motivo debe desestimarse y con él, el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por las entidades **SOCIEDAD ANDALUZA DE SERVICIOS SANITARIOS, S.L.U.** y **LAKKUN INNOVACIÓN, S.L.U.** contra la resolución del órgano de contratación, de 9 de diciembre de 2020, por la que se adjudica el lote 2 del contrato denominado “servicios para la impartición y ejecución de diversos itinerarios formativos, en el marco del proyecto ALMERIA T-INTEGRA CON EMPLEO” (Expte c-167/19), convocado por el Ayuntamiento de Almería.

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 respecto al lote 2.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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



Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo 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.

