

Recurso 348/2021
Resolución 526/2021

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

Sevilla, 3 de diciembre de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IAAS 365, S.L.** contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de Soporte, Atención a Usuarios y Asistencia Técnica al Sistema de Información de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía y Canal Sur Radio y Televisión, S.A. (RTVA)”, (Expte. EC/1-002/21), promovido por la citada Agencia Pública adscrita a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 26 febrero de 2021, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y el 1 de marzo de 2021 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 1.372.000 euros. En dicho día los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Mediante resolución, de 21 de mayo de 2021, el órgano de contratación clasificó las ofertas y solicitó a la primera empresa mejor posicionada que aportara la documentación necesaria para que pudiera recaer a su favor la adjudicación. Contra dicha resolución la entidad IAAS 365, S.L. (en adelante, IAAS 365) interpuso recurso especial en materia de contratación que ha sido tramitado con el número 312/2021. Dicho recurso fue inadmitido por este Tribunal en su Resolución 284/2021, de 22 de julio, por no tratarse de un acto de trámite cualificado susceptible de recurso especial.

Asimismo, mediante resolución, de 28 de junio de 2021, el órgano de contratación adjudica el contrato a la empresa que resultó mejor posicionada, la UTE SOLUTIA INNOVAWORLD TECHNOLOGIES, S.L. y PULSIA TECHNOLOGY, S.L.U. (en adelante, SOLUTIA-PULSIA).

SEGUNDO. El 16 de julio de 2021, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por IAAS 365 contra la referida resolución de 28 de junio de 2021.

Asimismo, el presente recurso fue remitido por la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación solicitándole informe al mismo así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

A continuación, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido para ello las presentadas por la UTE SOLUTIA-PULSIA (en adelante, SOLUTIA-PULSIA).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

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.

SEGUNDO. Legitimación.

Ostenta legitimación la entidad 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. Acto recurrible.

En el presente supuesto se recurre la adjudicación de un contrato de servicios, con un valor estimado superior a cien mil euros, y convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador. Por lo que, contra el citado acto cabe recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, la resolución de adjudicación fue dictada el 28 de junio de 2021, por lo que aún computando desde dicha fecha, el recurso presentado el 16 de julio de 2021 en el registro de este Órgano, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del recurso. Alegaciones de las partes

Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de las cuestiones planteadas.

IAAS 365 presenta recurso especial en materia de contratación por el que impugna la resolución de adjudicación del órgano de contratación, de 28 de junio de 2021, solicitando en su escrito a este Tribunal lo siguiente: “(...) dicte resolución estimatoria de nulidad de la resolución de fecha 29 de junio de 2021, por la que se adjudica el



contrato a la precitada UTE y proceda a ordenar la retroacción de las actuaciones para que se proceda a aplicar la fórmula correcta establecida en Pliegos.”

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente centra su argumentación en el siguiente alegato:

- Sostiene que el órgano de contratación ha aplicado incorrectamente la fórmula económica para determinar la puntuación y que esta aplicación incorrecta ha supuesto una errónea valoración de las ofertas económicas, de tal manera, que no ha resultado adjudicataria la entidad IAAS 365.

En su escrito, en lo que aquí nos interesa, expone lo siguiente:

<<Los licitadores debían presentar una propuesta económica conforme al modelo establecido en el Anexo VI-C que establecía una serie de precios por diferentes perfiles y cuya multiplicación por las horas estimadas por el órgano de contratación procuraban el total del precio previsto anual.

(...)

Pues bien, del tenor literal de dicha cláusula se extrae que se otorgarán 65 puntos a la oferta cuyo precio total para los servicios sea el más bajo y que posteriormente, se aplicará la fórmula recogida para que puedan valorarse las ofertas de forma inversamente proporcional.

Como podemos ver, en la página 59 del PPT, se encuentra el modelo de proposición económica como anexo VI que contiene el siguiente recuadro que debe cumplimentarse:

(...)

Fácilmente, se puede concluir que “la oferta cuyo precio total para los servicios contenidos en este PPT sea más bajo” debe ser la oferta cuyo importe sea menor para el total del contrato previsto en dos años.

(...)

Como podemos observar IAAS365 fue la empresa que ofertó un total anual menor, ahora bien, si acudimos a las puntuaciones realmente otorgadas, podemos comprobar que IAAS365 no fue la empresa que obtuvo los 65 puntos.

(...)

A continuación, procedemos a ver la comparativa entre las dos puntuaciones, esto es, la aplicación correcta de la fórmula con respecto a la actual aplicación:

(...)

Por lo que la puntuación final hubiera sido de 95,50 puntos para IAAS mientras que la UTE SOLUTIA-PULSIA hubiera obtenido 93,76 puntos y, en consecuencia, mi representada debe ser la adjudicataria del contrato en caso de que se atendieran a los Pliegos>>

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos de la recurrente y explica cómo ha de aplicarse correctamente la fórmula económica para determinar la puntuación total. Así, en lo que aquí nos interesa, manifiesta lo siguiente:

<<La parte recurrente esgrime como única alegación que se ha producido una aplicación incorrecta de la fórmula económica para determinar la puntuación lo cual ha supuesto una errónea valoración de las ofertas económicas y que la recurrente no tenga la consideración de adjudicataria.



Dicha manifestación es incierta, por cuanto mi mandante ha aplicado correctamente la fórmula económica conforme al informe emitido por el Responsable de Áreas de Sistemas de Gestión Corporativo que acompañamos como documento nº 1 junto con el presente documento.

Este expediente fija el objetivo en la obtención de precios o tarifas del coste jornada de cada uno de los perfiles necesarios para la prestación del servicio. Estos precios por jornada para cada una de las categorías serán los considerados como precios máximos por debajo de los cuales habrán de estar las distintas ofertas de las empresas interesadas.

Los citados precios se han establecido atendiendo a lo previsto en la Instrucción 2/2020, de 30 de junio, de la Dirección General de Transformación Digital de la Junta de Andalucía sobre perfiles y precios de referencia de la contratación de bienes y servicios TIC. Los perfiles técnicos que se pongan a disposición del contrato, se habrán de encuadrar, atendiendo al XVII Convenio colectivo estatal de empresas de consultoría y estudios de mercado y de la opinión pública, BOE núm. 57 de 6 de marzo de 2018 para cada perfil según la categoría profesional equivalente del área de actividad 3.

Estas tarifas máximas para cada uno de los perfiles exigidos y el número de horas/año que se pretenden contratar para cada uno de ellos, nos ofrecen un presupuesto estimado del contrato que habrá de funcionar como límite máximo del gasto en que se pueda incurrir en base a esta contratación para los años inicialmente previstos:

Los servicios descritos en los apartados 4.1 y 4.2 se facturarán mensualmente en base a las certificaciones verificadas por RTVA según los perfiles y jornadas ejecutadas mensualmente.

Tanto el Pliego de Prescripciones Técnicas en su apartado 17, como el Anexo VII del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares recogen los criterios evaluables mediante fórmulas, concretamente, se otorgan un máximo de 65 puntos, donde de forma ponderada, se valora el precio por jornada de cada una de las categorías profesionales denominadas Coordinador, Técnicos Nivel 2 y Técnico Nivel 1 otorgándose a la oferta más económica de cada una de estas categorías el máximo de puntos que se señala a continuación y al resto de ofertas el número de puntos obtenidos en relación inversamente proporcional según el precio ofertado. Estos 65 puntos se ponderan de la siguiente forma:

- COORDINADOR: 5 puntos*
- TÉCNICO NIVEL 2: 35 puntos*
- TÉCNICO NIVEL 1: 25 puntos*

En el recurso presentado por la empresa laaS365 se hace una interpretación errónea de los pliegos, ofreciendo una versión que no tiene sentido, donde se aplican directamente los 65 puntos al total de la suma de importes de cada perfil (nº horas x precio ofertado). Esto es erróneo y va en contra del espíritu del expediente y de los pliegos, impidiendo realizar una valoración objetiva de la tarifa ofertada según cada perfil. Además, se inventa una forma de justificar la aplicación de la ponderación sin ninguna lógica, cuando no se la aplica a sí mismo y sí lo hace al resto de ofertantes.

Con el planteamiento expuesto por laaS365 en su recurso, se desvirtúa el objetivo que se persigue para la determinación de tarifas, es decir, aplicar una mayor puntuación al precio más bajo ofertado según el perfil y evitando primar por separado cada una de las categorías, vulnerando la ponderación que se plantea en el pliego y el interés de otorgar una mayor puntuación en las categorías que más interesan a RTVA según las necesidades del servicio a contratar.>>

A continuación, el órgano de contratación se apoya en la Resolución 817/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para argumentar que los pliegos de un procedimiento de licitación constituyen un conjunto de normas, y así, para conocer el significado de una cláusula es necesario considerarla junto con aquellas otras que están relacionadas con la misma.



Y añade “Por tanto y para mostrar el espíritu de este expediente y el de sus pliegos, que no es otro que realizar una contratación en base a una determinación de tarifas, se exponen a modo de ejemplo, una serie de apartados de la Memoria, del PPT y del PCAP donde se refleja este objetivo y necesidad como base del expediente en la forma de valoración y contratación.” A partir de aquí, se transcriben párrafos de distintos documentos del expediente -la Memoria, el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) o el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP)- para insistir en la necesidad de que los precios y tarifas se ordenan en función de los perfiles exigidos (Coordinador, Técnico N2 y Técnico N1).

Por último indica: “Por ello, y en base a todo lo expuesto anteriormente, entendemos totalmente errónea e interesada la argumentación que hace la empresa IaaS365, S.L. en su recurso, aplicando un doble mecanismo de cálculo para obtener la mejor puntuación y hacerse con la adjudicación del expediente y realizando un método de cálculo para sus intereses y no aplicándose la ponderación a su oferta, hecho que sí realiza al resto de ofertantes. Por ello, procede la desestimación del recurso planteado y declarar que la clasificación de ofertas realizada por mi representada es conforme a Derecho.”

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

La controversia radica, por lo tanto, en determinar si se ha producido error en la valoración de los criterios de adjudicación evaluables mediante fórmulas.

La recurrente combate la forma en la que se ha de aplicar la fórmula recogida en el PPT para hallar la puntuación de cada proposición económica. Sostiene que el órgano de contratación se equivoca y propone una nueva puntuación en base a su interpretación particular de los pliegos que le favorece. Por su parte el órgano de contratación desmonta la interpretación de la recurrente y explica cómo han sido valoradas cada oferta económica.

Pues bien, es pertinente analizar lo dispuesto en el PPT que en su apartado 17, relativo a los criterios de valoración de ofertas, indica:

“El contrato se adjudicará a la oferta cuya suma de puntos totales obtenidos en la valoración total sea mayor sobre un máximo de 100 puntos.

(...)

Las ofertas se valorarán de acuerdo con los siguientes criterios:

A) CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR: máximo 18 puntos

(...)

B) CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS máximo 82 puntos

Precio:

Se otorgarán 65 puntos a la oferta cuyo precio total para los servicios contenidos en este PPT (a excepción de lo recogido en el apartado 4.3), sea más bajo. El resto de ofertas se valorarán en forma inversamente proporcional.

Ponderándose las categorías de la siguiente manera:

- Coordinador: 5 puntos

- Técnico Nivel 2: 35 puntos

- Técnico Nivel 1: 25 puntos

Puntuación oferta económica = $65 \times (\text{Precio oferta con precio más bajo}) / (\text{Precio oferta a valorar})$ ”



Por otra parte, en el anexo VI-C del PCAP se recoge el modelo de proposición económica en el cual se han de desglosar los precios en función de los perfiles y categorías de Coordinador, Técnico N2 y Técnico N1.

Como cuestión preliminar, ha de indicarse que, como ya ha manifestado este Tribunal en multitud de ocasiones (v.g. Resoluciones 120/2015, de 25 de marzo, 221/2016, de 16 de septiembre, 200/2017, de 6 de octubre, 333/2018, de 27 de noviembre, 250/2019, de 2 de agosto y 113/2020, de 14 de mayo), los pliegos son la ley del contrato entre las partes y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por las entidades licitadoras, por lo que, en virtud del principio de “pacta sunt servanda”, y teniendo en cuenta que ni la recurrente ni ninguna del resto de licitadoras impugnaron en su día el contenido de los mismos, necesariamente han de estar ahora a lo establecido en ellos, en particular en lo referido a los criterios evaluables mediante fórmulas.

En cuanto al establecimiento de los criterios de adjudicación, debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP, que dispone:

“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

(...)

4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.”

En el caso que nos ocupa, los criterios de adjudicación establecidos responden a las exigencias del mencionado artículo 145, en cuanto que están vinculados al objeto del contrato, han sido formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, garantizando la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.



En consecuencia, siendo el órgano de contratación el competente para la aplicación de los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos, habiéndose respetado los principios de igualdad, transparencia, no discriminación y proporcionalidad y no habiendo error evidente en la valoración realizada, que responde a una interpretación lógica y lo más razonable posible amparada en la finalidad perseguida por la propia licitación, que debe respetarse habida cuenta de la firmeza de los pliegos que en su día fueron aceptados incondicionalmente por la recurrente en todo su contenido, incluido el relativo a la definición del criterio precio que ahora es objeto de controversia en cuanto a su aplicación, no procede atender la pretensión de la recurrente y, por lo tanto, este alegato debe desestimarse.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IAAS 365, S.L.** contra la adjudicación del contrato denominado “Servicio de Soporte, Atención a Usuarios y Asistencia Técnica al Sistema de Información de la Agencia Pública Empresarial de la Radio y Televisión de Andalucía y Canal Sur Radio y Televisión, S.A. (RTVA)”, (Expte. EC/1-002/21), promovido por la citada Agencia Pública adscrita a la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior

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. 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.

NOTIFÍQUESE 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.

