

Recurso 320/2021

Resolución 573/2021

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

Sevilla, 23 de diciembre de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **INNOVA2 S.L.** contra la resolución de 23 de junio de 2021 por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de los Colegios Públicos del municipio de La Puebla del Río” (Expte: PEA/13/2021), convocado por el Ayuntamiento de Puebla del Río (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 26 de febrero y el 1 de marzo de 2021, se publicó en el perfil de contratante, en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, con un valor estimado de 751.602,90 euros.

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.

En la resolución de 23 de junio de 2021, el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato mencionado en el encabezamiento a la entidad ALTHENIA S.L.

SEGUNDO. El 6 de julio de 2021, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra la resolución mencionada, interpuesto por la entidad INNOVA2 S.L. (en adelante INNOVA).

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

Mediante resolución de 27 de agosto de 2021 este Tribunal acordó levantar la suspensión automática del procedimiento de licitación a solicitud del órgano de contratación.

Posteriormente, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, habiéndose recibido en el plazo establecido las presentadas por la adjudicataria y la entidad HÉRCULES SERVICIOS GENERALES DE INTEGRACIÓN S.L.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y 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, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Puebla del Río (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

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

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.c) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, la resolución recurrida fue notificada a la recurrente el 5 de julio de 2021, por lo que el recurso presentado el 6 de julio de 2021 en el registro de este Órgano, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. Al respecto, la recurrente, cuya oferta queda clasificada en segundo lugar, interpone el presente recurso contra la resolución de 23 de junio de 2021, que acuerda la adjudicación del contrato a ALTHENIA S.L..

En su escrito de recurso, la recurrente solicita *“Se declare por este Tribunal la existencia de errores manifiestos en la valoración de la Memoria Técnica de la Mercantil ALTHENIA S.L., se retrotraigan las actuaciones de la Mesa de Contratación al momento de la calificación de la Memoria de esta mercantil y se proceda nuevamente a otorgar*



una puntuación que respete lo exigido en el punto 18.1.B de los Pliegos de Prescripciones Técnicas que rigen la licitación.”

En su escrito de recurso la recurrente señala que *“Mantenemos que el apartado programa de trabajo de la memoria técnica de la mercantil ALTHENIA S.L. está incompleto y que dista mucho de una “presentación exhaustiva y muy detallada del servicio, señalando pormenorizadamente las actuaciones en las distintas zonas, los medios personales, la temporalidad de dichas actuaciones y cronograma completo”, que exigen los Pliegos de Prescripciones Técnicas para otorgarle 15 puntos en este apartado. Tras la revisión de la memoria técnica de ALTHENIA S.L. y con las limitaciones derivadas de la aplicación de la cláusula de confidencialidad, se constató que tan sólo había la descripción de un centro, cuando debían de haber sido cuatro los centros descritos. Como este Tribunal puede constatar, en la descripción de los centros tan sólo aparece el plano de uno de ellos con la temporalidad de las actuaciones que se corresponde con el C.E.I.P. ANTONIO MACHADO.*

Aún estando los cuatro descritos, circunstancia que no hemos podido corroborar por la afectación de la mencionada cláusula de confidencialidad, con los cuadrantes insertados no se puede hacer una presentación muy exhaustiva, detallada y pormenorizada de los mismos debido a las limitaciones de estos.”

2. Argumentos de oposición del órgano de contratación contenidos en el informe al recurso.

El órgano de contratación rebate las alegaciones de la recurrente, informando que *“No es posible apreciar error en la valoración de la Memoria de ALTHENIA S.L. del Informe Técnico de Valoración de fecha 19/05/2021 , en la que se ratifica la técnico tras la solicitud de revisión de la puntuación presentada por INNOVA2 S.L. y basada en la revisión de un documento técnico que la propia recurrente reconoce no puede constatar en su totalidad por la cláusula de confidencialidad que la acompaña.*

3. Alegaciones de la entidad interesada.

La entidad, ALTHENIA, S.L. que ha resultado adjudicataria alega en resumen, que *“el informe técnico en que se apoya la mesa de contratación y posteriormente, el órgano de contratación al asumir la propuesta de aquélla, se ciñe a la aplicación -según su criterio especializado e imparcial- de los parámetros fijados en el Pliego y contiene las razones que avalan la decisión adoptada, sin que se acredite en las mismas error, criterio arbitrario ni desviación de poder que lleve a sostener la superación de los límites de la discrecionalidad técnica que opera en este ámbito, pues no se olvide que, en última instancia, estamos ante una cuestión de apreciación técnica por parte un servicio especializado.”*

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La recurrente motiva su recurso en el error que a su entender contiene el informe técnico en la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios valorables mediante juicio de valor, concretamente en el apartado 18.1.B del pliego de prescripciones técnicas, en adelante PPT, por lo que se ha de tener presente lo dispuesto en los pliegos.

Así, la cláusula 16 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), *“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y DESEMPATE”* dispone que *“Los criterios que han de servir de base para la adjudicación son los establecidos en la Cláusula 18 del Pliego de Prescripciones Técnicas , distinguiéndose criterios basados en juicio de valor (Propuesta Técnica que se incluirá en el sobre o archivo electrónico nº 2) y criterios valorables de forma*



automática (Proposición económica y mejoras conforme al Anexo V que se incluirá en el sobre o archivo electrónico nº 3).”

Por su parte, el PTT dispone al respecto:

“CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y DESEMPATE.

1.- Criterios valorables mediante juicio de valor: Hasta 46 puntos.

- PROPUESTA TÉCNICA (que se incluirá en el sobre o archivo electrónico nº 2).

La Propuesta Técnica, con un máximo de 50 páginas, contendrá un Plan de Limpieza y un Programa de Trabajo y será valorada conforme a los siguientes criterios, teniendo en cuenta que aquellos licitadores que obtengan una puntuación inferior a 30 puntos en la suma de los criterios valorados mediante un juicio de valor, serán excluidos del proceso licitatorio:

(...)

B. Programa de trabajo, hasta un máximo de 15 puntos:

a) Programa de trabajo insuficiente, muy genérico o ausencia de programa de trabajo: 0 puntos.

b) Presentación genérica del programa de trabajo: de 1 a 4 puntos.

c) Presentación detallada y desglosada del Servicio, señalando las actuaciones en las distintas zonas, los medios personales, la temporalidad y cronograma completo: de 5 a 8 puntos.

d) Presentación exhaustiva y muy detallada del Servicio, señalando pormenorizadamente las actuaciones en las distintas zonas, los medios personales, la temporalidad de dichas actuaciones y cronograma completo: de 9 a 15 puntos.”

En relación a ello, la cláusula 15 del PCAP sobre el contenido de las proposiciones dispone:

“2. SOBRE/ARCHIVO ELECTRÓNICO «B». "DOCUMENTACIÓN TÉCNICA CUANTIFICABLE MEDIANTE CRITERIOS NO EVALUABLES AUTOMÁTICAMENTE" y contendrá la siguiente documentación:

2.1. Propuesta Técnica/Proyecto de Organización y Prestación del Servicio en los términos que se recogen en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Deberá presentarse un proyecto individualizado para cada uno de los Centros educativos objeto del servicio, incluyendo cada uno de ellos un Plan de Limpieza y un Programa de Trabajo.”

El informe técnico de 19 de mayo de 2021 otorga en dicho apartado de los criterios de valoración, la máxima puntuación, 15 puntos, a la oferta de la adjudicataria.

Sin embargo, este Tribunal ha podido constatar, y así lo confirma el órgano de contratación en su informe al recurso, que “en la Memoria Técnica de ALTHENIA S.L. que se remite, en el apartado 3.1.3. Zonificación de Trabajos se dice expresamente “ Por motivos de espacio, nos es imposible insertar todos los planos de cada planta objeto de limpieza, centro a centro, por lo que vamos a emplear como ejemplo, el CEIP Antonio Machado, para la distribución de los trabajos, empleando para el resto de centros, el mismo criterio”.

De este modo, la adjudicataria no ha cumplido la exigencia de incluir en el sobre B “un proyecto individualizado para cada uno de los Centros educativos objeto del servicio, incluyendo cada uno de ellos un Plan de Limpieza y un Programa de Trabajo”, por lo que la puntuación que debió obtener en el criterio de valoración contenido en el apartado 18.1.B del PPT es de 0 puntos.



Lo anterior determina que el informe técnico, que ha servido de base para la valoración, ha incurrido en un manifiesto error de hecho a la vista de la documentación aportada por la adjudicataria a la licitación, superando así los límites de la discrecionalidad técnica invocada por el órgano de contratación y por la adjudicataria en sus alegaciones, lo que constituye causa suficiente para estimar la pretensión de la recurrente.

Es doctrina reiterada de este y de los restantes Órganos de resolución de recursos contractuales que en la valoración rige el principio de discrecionalidad técnica, según la cual la actuación administrativa está revestida de una presunción de certeza o de razonabilidad apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación y que sólo puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega (v.g. Resolución 336/2018, de 30 de noviembre, de este Tribunal)

Al respecto, versando la controversia sobre la valoración de la oferta de la adjudicataria en aplicación de los criterios sujetos a juicio de valor, debemos acudir a la doctrina de la discrecionalidad técnica, recogida por este Tribunal, en numerosas ocasiones, valga por todas su Resolución 198/2019, de 19 de junio, en la que indicaba que “(...) la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores debe ser respetada salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación. Asimismo, como afirma el Tribunal Supremo en su Sentencia, de 16 de diciembre de 2014 (Recurso 3157/2013), la solvencia técnica y neutralidad que caracteriza a los órganos calificadores impone respetar su dictamen mientras no conste de manera inequívoca y patente que incurre en error técnico. Igualmente, la Sentencia del Alto Tribunal de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324), declara que «la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación.

De modo que dicha presunción “iuris tantum” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega”.

Por todo ello, procede la estimación del recurso y en consecuencia anular la resolución de adjudicación recurrida, con retroacción de las actuaciones para que por la mesa de contratación se proceda a corregir la puntuación obtenida por la oferta de la adjudicataria en la valoración del criterio de adjudicación correspondiente al apartado 18.1.B del PPT, con 0 puntos en lugar de los 15 que se le había otorgado.

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 **INNOVA2 S.L.** contra la resolución de 23 de junio de 2021 por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza de los Colegios Públicos del municipio de La Puebla del Río” (Expte:PEA/13/2021) convocado por el Ayuntamiento de Puebla del Río, en el sentido expuesto en el fundamento de derecho sexto.



SEGUNDO. 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.

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.

