

**TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES**

RECURSO Nº. – 23/2020

RESOLUCIÓN Nº.- 27/2020

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES  
DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA**

En Sevilla, a 27 de julio de 2020.

Visto el recurso especial en materia de contratación formulado por M.C.E.V., en representación de la mercantil EXBAL REPARACIONES Y SERVICIOS S.L. (en adelante EXBAL), contra la adjudicación del Lote 1 del contrato de servicios de **Mantenimiento correctivo (plan de choque) de las 3 centrales y redes de recogida neumática fija de residuos de la ciudad de Sevilla**, expediente de contratación CE 34/2019, tramitado por la entidad Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal (en adelante LIPASAM), este Tribunal adopta la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 2 de enero de 2020, se procede a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, del anuncio de licitación y los pliegos para la Contratación del **Mantenimiento correctivo (plan de choque) de las 3 centrales y redes de recogida neumática fija de residuos de la ciudad de Sevilla**, expediente de contratación CE 34/2019, tramitado por la entidad Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal, con un valor estimado de 459.600 €.

**SEGUNDO.-** El contrato se tramita por procedimiento Abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación, todos ellos de naturaleza automática, constituyendo su objeto el mantenimiento correctivo de las tres centrales y redes de recogida neumática fija de residuos de la ciudad de Sevilla. El objetivo principal consiste, según establecen los Pliegos, en subsanar las incidencias detectadas en la inspección realizada en los últimos meses de 2019 para minimizar las averías y atascos que puedan producirse en las centrales y redes de recogida neumática fija de la ciudad, incluyéndose las reparaciones tipo que se derivan de la inspección realizada, cuantificándolas y ponderando las mismas.

Las actuaciones objeto de contratación se desarrollarán en las tres centrales y redes de recogida neumática fija de la ciudad de Sevilla, por lo que se establecen tres lotes, compuestos cada uno por una central y la red conectada a la misma.

Las instalaciones objeto del pliego, como expresamente recoge éste, son las instalaciones fuera de la central neumática → Red de tubería exterior a cada central: Loop 0 (principal) y ramales, dividido en los siguientes lotes:

- Lote 1: Central Neumática de Pino 1
- Lote 2: Central Neumática de Pino 2
- Lote 3: Central Neumática de San Diego

Entre las PRESCRIPCIONES TÉCNICAS comunes a los tres lotes (Cláusula 5 del Pliego), se establecen:

#### **5.1. Inicio del contrato**

El contrato no tendrá inicio hasta que no se firme por ambas partes el acta de inicio de actividad.

#### **5.2. Horario de intervención**

Cualquier trabajo realizado objeto de este pliego deberá ser comunicado por LIPASAM al adjudicatario quien se coordinara con el responsable de la red neumática fija para realizarlos durante los horarios que menos interfieran en succión diaria, y con las garantías necesarias en materia de Prevención de Riesgos Laborales. El horario aproximado en que se permitirá trabajar será de 8:00 a 17:00 horas.

#### **5.3. Prevención de riesgos laborales**

Las empresas que oferten los servicios objeto de este pliego dispondrán, o estarán en disposición de disponer antes de la fecha de entrada en vigor del contrato, formación sobre las instrucciones de trabajo específicas para el acceso y permanencia en los recintos identificados como espacios confinados en función del tipo de intervención, que incluirá actuaciones en caso de emergencia.

La empresa adjudicataria estará obligada a realizar la correspondiente Coordinación de Actividades Empresariales con LIPASAM antes de iniciar la actividad contratada. Esta gestión se realizara obligatoriamente a través de la plataforma de Internet "COORDINAWARE", todo ello en base RD 171/2004, de 30 de enero, en materia de coordinación de actividades empresariales y a la instrucción interna "IT/SP/4.4.6.11 Procedimiento de coordinación de actividades empresariales de LIPASAM". Dicha labor de coordinación se mantendrá a lo largo de la vigencia del contrato (Ver anexo V).

De la misma manera, con respecto a las actividades objeto del contrato, la empresa adjudicataria estará obligada al cumplimiento de la instrucción "IT/SP/4.4.6.21 Instrucción de trabajo y plan de emergencia para tareas en espacios confinados. Personal externo" de LIPASAM, o la que, en su caso, la sustituya durante la vigencia del contrato y posible prórroga.

Las reparaciones e intervenciones a realizar se precisan en la Cláusula 5.9, la cual describe en los distintos apartados del punto 5.9.1, las reparaciones tipo, estableciendo para cada una de ellas los precios unitarios máximos y los plazos máximos de ejecución, en los siguientes términos, similares para todas ellas:

**A. PC01.- Forrado en línea recta de tubería a 180°. Precio máximo de licitación por metro lineal 550,00 €/ m. lineal más IVA. Esta reparación comprenderá tanto mano de obra especializada como los materiales necesarios para acometer la misma.**

Descripción: Se realiza con tres operarios. No precisa corregir estanqueidad. Se precisa forrar interiormente con chapa anti desgaste 450 Brinell o superior de 8 mm., y soldando al 50 % del perímetro longitudinal exterior y 100% entre chapas y perímetro longitudinal interior o entre chapas.

**Plazo máximo de ejecución: 1 día.**

La cantidad de cada una de las reparaciones/intervenciones a realizar, se precisa en la Cláusula 5.9.2, adjuntándose como documentos anexos las afecciones y mediciones surgidas en el diagnóstico de las instalaciones realizado en 2019, y concretando el número intervenciones por cada Central y Lote

Los criterios de adjudicación se determinan en la Cláusula 10.5, conforme a la cual:

**10.5. De la valoración de ofertas (criterios de adjudicación común para los tres lotes). -**

Cada oferta admitida al presente procedimiento se baremará sobre una puntuación total de 100 puntos.

Valorados en base a fórmulas (Ve)	100 puntos
-----------------------------------	------------

La valoración (Ve) se compondrá de veinte (20) puntos para el criterio de menor plazo de reparación de cada uno de las reparaciones tipo definidas (PR), y los ochenta (80) puntos restantes para la oferta económica (PE).

Este criterio de reparto de puntos se aplicará a todos los lotes objeto de licitación.

**Plazo de reparación. PR**

Para la valoración por plazo de reparación de las ofertas se ponderará el plazo de reparación unitario de cada servicio de la siguiente forma, teniendo en cuenta que no todas las averías tipo están en cada uno de los lotes:

- **Lote nº 1 Central Neumática de Pino 1.**

$$VR = [0,685 \times A] + [0,064 \times B] + [0,012 \times D] + [0,102 \times F] + [0,136 \times G]$$

- **Lote nº 2 Central Neumática de Pino 2.**

$$VR = [0,688 \times A] + [0,064 \times B] + [0,006 \times C] + [0,003 \times E] + [0,103 \times F] + [0,137 \times G]$$

- **Lote nº 3 Central Neumática de San Diego.**

$$\mathbf{VR = [0,739 \times A] + [0,003 \times E] + [0,110 \times F] + [0,147 \times G]}$$

Donde:

- A es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC01.
- B es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC02.
- C es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC03.
- D es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC04.
- E es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC05.
- F es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC06.
- G es el plazo ofertado de reparación de la intervención PC07.

El mejor plazo máximo de reparación ofertado se valorará hasta un máximo de veinte (20) puntos.

Las restantes ofertas recibirán puntuaciones decrecientes proporcionalmente al porcentaje de desviación sobre el plazo máximo de reparación más bajo. La fórmula aritmética de asignación de puntuación será la siguiente:

$$PR = (20 \times M) / Of$$

Donde:

- PR: Puntuación por plazo de reparación obtenida.
- "20": máxima cantidad de puntos que pueden obtenerse en este apartado.
- "M" es el plazo de reparación más bajo de los presentados.
- "Of = VR" es el plazo ofertado por el licitador que se valora.

#### ***Proposición (oferta) económica. PE***

- **Lote nº 1 Central Neumática de Pino 1.**

Para la valoración económica de las ofertas se ponderará el importe unitario de cada servicio de la siguiente forma:

$$\mathbf{PE = [0,612 \times A] + [0,070 \times B] + [0,023 \times D] + [0,161 \times F] + [0,134 \times G]}$$

- **Lote nº 2 Central Neumática de Pino 2.**

Para la valoración económica de las ofertas se ponderará el importe unitario de cada servicio de la siguiente forma:

$$PE = [0,374 \times A] + [0,077 \times B] + [0,030 \times C] + [0,016 \times E] + [0,359 \times F] + [0,145 \times G]$$

- **Lote nº 3 Central Neumática de San Diego.**

Para la valoración económica de las ofertas se ponderará el importe unitario de cada servicio de la siguiente forma:

$$PE = [0,564 \times A] + [0,015 \times B] + [0,131 \times F] + [0,290 \times G]$$

Donde:

- A es el importe ofertado de reparación de la intervención PC01.
- B es el importe ofertado de reparación de la intervención PC02.
- C es el importe ofertado de reparación de la intervención PC03.
- D es el importe ofertado de reparación de la intervención PC04.
- E es el importe ofertado de reparación de la intervención PC05.
- F es el importe ofertado de reparación de la intervención PC06.
- G es el importe ofertado de reparación de la intervención PC07.

El mejor precio ofertado se valorará hasta un máximo de 80 puntos.

Las restantes ofertas recibirán puntuaciones decrecientes proporcionalmente al porcentaje de desviación sobre el precio más bajo. La fórmula aritmética de asignación de puntuación será la siguiente:

$$PE = (80 \times M) / Of$$

Donde:

- 
- PE: Puntuación económica obtenida.
- "80": máxima cantidad de puntos que pueden obtenerse en este apartado.
- "M" es la oferta más baja de las presentadas.
- "Of = VE" es la oferta del licitador que se valora.

La puntuación total (PT) para cada lote será la resultante de la suma:

$$PT = PR + PE$$

Cada uno de los licitadores deberá cumplimentar las tablas del anexo de **precios y plazos ofertados**.

**TERCERO.-** Finalizado el citado plazo, en la apertura electrónica de plicas convocada el 10 de febrero, se constata a través de la plataforma la presentación de cuatro proposiciones en tiempo y forma, todas las cuales quedaron finalmente admitidas:

- EXBAL REPARACIONES Y SERVICIOS, S.L. (Lotes 1-2-3)
- TEMAVECO S.L. (Lotes 1-2-3)
- URBAN REFUSE DEVELOPMENT S.L.U. (Lotes 1-2-3)
- WERDEN GESTIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS S.L. (Lotes 2-3)

Tras la apertura de los sobres relativos a la propuesta técnica, se remiten los mismos al equipo de valoración con objeto de que verificaran que las ofertas técnicas no contravienen los pliegos, informe que se publica en la plataforma de contratación del sector público.

Con fecha 21 de abril de 2020 se procedió a la apertura de los sobres nº 3 [criterios evaluables de manera automática –plazo de reparación y precio-] y una vez valoradas las ofertas, por la Comisión Ejecutiva de LIPASAM se realizó clasificación final en sesión celebrada el día 8 de mayo de 2020.

Efectuado el requerimiento de la documentación previa a la adjudicación -artículo 150.2 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público- a la primera clasificada en cada Lote (TEMAVECO S.L. en los 3 lotes) y transcurrido el plazo de 10 días hábiles sin recibir respuesta ni documentación alguna por parte TEMAVECO S.L., se procedió a requerir la citada documentación a los segundos clasificados de cada uno de los lotes (Lote 1 – URBAN REFUSE DEVELOPMENT S.L. // Lotes 2 y 3 - WERDEN GESTIÓN Y SERVICIOS TÉCNICOS SL).

Cumplido con el trámite anterior, con fecha 23 de junio se emite resolución de adjudicación *núm.: 061/2020 a favor de los segundos clasificados* la cual fue publicada y notificada expresamente a todos los licitadores con fecha 24 de junio.

**CUARTO.-** Contra el acuerdo de adjudicación del lote 1, se interpone por la representación de EXBAL REPARACIONES Y SERVICIOS, S.L. recurso especial en materia de contratación, presentado ante el Registro General del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, Registro de este Tribunal, el 13 de julio.

Con fecha 14 de julio, se da traslado del recurso a Lipasam, solicitando la remisión del expediente, así como el informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP. La documentación remitida por parte de la citada unidad tiene entrada el día 17 de julio del presente, manifestando su oposición a la fundamentación del recurrente y el traslado a los interesados para alegaciones.

El 21 de julio tiene entrada en el correo del Tribunal escrito de alegaciones firmado por la representación de la entidad URBAN., oponiéndose a la argumentación sostenida por el recurrente.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, el de 28 de

septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

**SEGUNDO.-** Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión del recurso.

En relación a la **legitimación**, de conformidad con el art. 48 de la LCSP, la recurrente se encuentra legitimada.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En relación al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

*“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:*

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

*“a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*

*b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.*

*c) Los acuerdos de adjudicación.*

*d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.*

*e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.*

*f) Los acuerdos de rescate de concesiones.*

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir s.

**TERCERO.-** Entrando ya en el fondo del asunto, el análisis del escrito de interposición, viene a plantear, en esencia, la vulneración del principio de seguridad jurídica por adjudicar el contrato a una propuesta que no cumple lo dispuesto en los Pliegos y en la normativa de aplicación, concretamente, la recurrente defiende que existe:

1.- Defecto esencial de forma en la propuesta presentada por URBAN, por entender que la misma no se ajusta al Pliego de condiciones, al no ofertar plazos de reparación en horas y de manera unitaria.

2.- Vulneración de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.

En base a ello, solicita se declare por este Tribunal la improcedencia de la Resolución por la que se adjudica el Lote 1 a la entidad URBAN, la retroacción de actuaciones y su designación como adjudicataria.

Se solicita, asimismo la suspensión del procedimiento, como medida cautelar al amparo del art. 49.1 de la LCSP.

Por lo que respecta a la suspensión, opera ésta de manera automática, conforme a lo previsto en el art. 53 de la LCSP, habida cuenta de que el acto recurrido es la adjudicación, por lo que pasamos a analizar en los fundamentos que siguen, el resto de las alegaciones formuladas, partiendo del carácter revisor que a este Tribunal corresponde.

**CUARTO.-** Considera el recurrente que el Pliego rector de la contratación del servicio que nos ocupa exige que la propuesta relativa al criterio de adjudicación *plazo de reparación*, ha de efectuarse mediante la indicación de plazos unitarios y en horas, *“como se recoge en reiteradas ocasiones en el pliego”*

Apoya su argumentación en la disposición contenida en el apartado 10.5 del Pliego, conforme al cual *“Para la valoración por plazo de reparación de las ofertas se ponderara el plazo de reparación unitario de cada servicio de la siguiente forma, teniendo en cuenta que no todas las averías tipo están en cada uno de los lotes”,* aludiendo, asimismo al apartado 5.9.1, anteriormente transcrito y en el que los plazos máximos de ejecución se establecen, sin embargo, en días.

Defiende así la recurrente que constituye una arbitrariedad la valoración efectuada, y que además le perjudica, la cual transforma en horas los plazos ofertados por días, considerando las nueve horas indicadas en el punto 5.2 del Pliego, que establece que *“El horario aproximado en que se permitirá trabajar será de 8:00 a 17:00 horas”,* considerando *“que se da por hecho que los días de trabajo serán todos de nueve horas ininterrumpidas de trabajo efectivo, cosa que no se puede presuponer, ya que en ese periodo se pueden dar multitud de circunstancias que hagan que la nueve horas tomadas como referencia, no sean todas ellas de trabajo efectivo y operativo....”* destacando, además que no se trata de un factor fijo, sino sólo aproximado.



Señala, asimismo el recurrente que *“esta interpretación de la Mesa de Contratación sobre el apartado 5.2 del Pliego, dote a este punto de un espíritu oscuro, asimilable a la inclusión en los Pliegos de una cláusula oscura, espíritu el otorgado por el equipo técnico de la Mesa de Contratación, que no cree esta parte que concuerde con la finalidad con la que se estableció tal apartado, donde parece claro que se trata de un periodo de nueve horas aproximado”*, aludiendo a la jurisprudencia reiterada que postula que la incertidumbre creada por la Administración no puede jugar a su favor, en perjuicio de quienes cumplieron lo establecido, reafirmandose en el hecho de que los plazos habían de expresarse en horas.

En el informe remitido al Tribunal, el órgano de Contratación manifiesta, por su parte, que:

- el horario de prestación de servicio del adjudicatario en el que se le permitirá trabajar se planificó para un máximo de 9 horas/día.

- Los plazos máximos de los 7 ítem (intervenciones a realizar) se citan en el pliego de condiciones en la unidad de tiempo *“días”*

- Ante la necesidad de valorar todas las ofertas en igualdad de condiciones, garantizando en todo momento los principios rectores de la contratación pública -igualdad de trato, no discriminación y transparencia que prevé la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, habida cuenta de que hubo ofertas presentadas en horas y en días, se transformaron a *“horas/unidad”* todas las ofertas teniendo en cuenta que cada día podía tener un máximo de 9 horas de trabajo según pliego.

Destaca el informe *“que en ningún caso se ha realizado una valoración de manera “arbitraria” tal y como afirma el recurrente”* y que *“Tal y como se aprecia de la lectura de la cláusula 10.5 del Pliego la reducción de los plazos de reparación a ofertar por los licitadores serían valorados con arreglo a un criterio de adjudicación objetivo consistente en la aplicación de fórmulas matemáticas, criterio que por su propia naturaleza, impide que exista margen de discrecionalidad técnica por parte de la Mesa de contratación a la hora de puntuar los extremos pertinentes, de tal modo que cualquier licitador puede realizar el cálculo de la puntuación de las restantes ofertas una vez que se procede a la apertura de las ofertas y se conoce el contenido de las mismas.*

... en el pliego de condiciones se establecieron unos plazos máximos –EN DÍAS- de reparación por cada tipo de intervención a realizar. Dado que la valoración del criterio *“plazo de reparación”* se realizaría de manera unitaria según lo establecido en el propio pliego (*para la valoración por plazo de reparación de las ofertas se ponderará el plazo de reparación unitario de cada servicio*) y ante la recepción de ofertas en diferentes unidades de tiempo se transformaron a *“horas/unidad”* todas las ofertas teniendo en cuenta que cada día podía tener un máximo de 9 horas de trabajo según pliego. Esta valoración tiene su fundamento en que es doctrina consolidada del Tribunal Supremo, (y de los órganos encargados de la resolución de recurso especiales en materia de contratación), considerar que en los procedimientos de adjudicación debe tenderse a lograr la mayor concurrencia posible siempre que los licitadores cumplan los requisitos establecidos como base de la licitación. En consecuencia, tal y como veremos posteriormente **no consideramos que la presentación en diferente unidad de tiempo de las ofertas sea motivo suficiente para excluir ninguna de ellas de manera automática.**

Así, para formular las ofertas en cuanto a la reducción de los plazos de reparación, los licitadores debían cumplimentar el Anexo II del Pliego (A, B y C) - modelos de oferta para cada uno de los lotes - respecto al que se aprecia que, si bien no establecía expresamente, la unidad de tiempo en la que debían ser ofertados dichos plazos para cada uno de los elementos objetos del contrato

(horas o días), de la propia lectura del pliego podría deducirse que debían indicar el plazo en "días".

...en dicho Anexo II (A, B o C) no se encontraba requerido una unidad de tiempo específica para la expresión del plazo de reparación ofertado, cualquier unidad de tiempo (ya fuesen horas/unidad, días/unidad o días/para todas las unidades) expresada sería válida para que fuese admitida la oferta en cuestión y en consecuencia pudiese ser valorada mediante la aplicación de fórmulas recogidas en la cláusula 10.5 del Pliego.

En sede de contratación pública, es frecuente encontrar supuestos en los que el modelo de la proposición económica y/o los restantes modelos a cumplimentar por los licitadores para su valoración con arreglo a criterios objetivos no recogen con total precisión cómo deben formularse las ofertas o los términos en los que las mismas han de expresarse. Ahora bien, el hecho de que uno o varios de los licitadores presente su oferta utilizando unidades distintas no se traduce, automáticamente, en la exclusión de las mismas. Al contrario, esa eventual ausencia de precisión puede ser "salvada" si para ello es suficiente con que la Mesa u órgano de contratación realicen los cálculos u operaciones necesarios que "traduzcan" todas las ofertas a una misma unidad siempre que ello, lógicamente, sea posible.

Este es el criterio que de forma pacífica vienen admitiendo nuestros Tribunales Administrativos y órganos consultivos

...lo anterior vendría reforzado por la aplicación supletoria de las normas del Código Civil en lo que respecta a los Pliegos de un procedimiento de contratación. Con carácter ilustrativo cabe traer a colación la *Resolución nº 219/2016* del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), en la que se determina lo siguiente:

*"Su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que, si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) **y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato**". No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato."*

Expresado de otro modo, independientemente de que las ofertas se hayan presentado en diferentes unidades de tiempo (horas o días) éstas pueden ser valoradas en su conjunto conforme a la fórmula proporcional recogida en el Pliego, siempre y cuando, por un lado, se ajusten a los extremos recogidos en el Pliego, así como, por otro, la valoración se haga en la misma unidad de tiempo, en este caso *horas/unidad*, a los efectos de no perjudicar a ninguno de los licitadores.

Por otro lado, se aprecia que, si bien EXBAL no parece invocar expresamente la nulidad de la fórmula de valoración prevista en el Pliego, las aseveraciones que efectúa respecto a la interpretación/aplicación de la misma por parte de la Mesa (al hacer alusión a la "oscuridad" y "ambigüedad" de una de las cláusulas del mismo, concretamente la 5.2 relativa al horario de duración de la jornada diaria en el marco del contrato -9 horas-) se utilizarían como subterfugio jurídico para efectuar una impugnación indirecta del Pliego que, en este momento, no sería posible por cuanto la presentación de la oferta por parte del recurrente -unido a la ausencia de

recurso interpuesto por su parte frente al clausulado del Pliego- supone que aquél aceptó incondicionalmente su contenido cuando presentó su oferta.

En este sentido se han pronunciado las *Resoluciones núm. 130/2018*, de 9 de febrero y *núm. 47/2018*, de 19 de enero del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales”

Señala finalmente que “Con carácter adicional, ha de tenerse en consideración que, si bien EXBAL impugna únicamente la adjudicación del Lote 1 del contrato que aquí nos ocupa, dicha entidad habría participado en todos los Lotes, en los que al igual que en el Lote 1 se habría utilizado la misma fórmula de cálculo en lo que respecta a las ofertas presentadas relativas a la reducción del plazo de reparación por lo que no parece lógico que no recurran el resto de lotes del expediente, reforzando de esta manera la ausencia de vicios de nulidad / anulabilidad respecto a la fórmula utilizada y al criterio empleado por la Mesa de contratación.”

En sus alegaciones al recurso, la adjudicataria se opone igualmente al recurso, manifestando que el pliego no impone una unidad de medida temporal para el plazo de reparación, añadiendo que “ más allá de la denuncia genérica de indefensión, no desarrolla ni acredita que efectivamente se haya ocasionado indefensión material, siendo evidente que entre la “queja” -que solo a la propia EXBAL resulta imputable- de no haber presentado su oferta por días y la acreditación de una indefensión material, existe una clara diferencia; y la alegación y prueba de la misma, única que justificaría la nulidad que se postula –que en ningún caso se ha producido- competía a la adversa.”

Partiendo del carácter de los Pliegos como *lex contractus*, los cuales no han sido objeto de recurso, obligando tanto a la Administración como al contratista, habremos de estar a lo dispuesto en éstos. Ciertamente, en los Pliegos no se establece expresamente la unidad de tiempo en la que ha de venir reflejada la oferta relativa al criterio plazo de ejecución, ni en la descripción del criterio, ni en el modelo de oferta, si bien, y como señala tanto el órgano de contratación como la entidad URBAN en su escrito de alegaciones, los plazos máximos para cada una de las intervenciones se establecen en días y el criterio de adjudicación es una reducción a los plazos máximos expresados en días, por lo que puede entenderse que es la unidad en la que se expresa el parámetro a reducir la que ha de tenerse en cuenta para formular la oferta.

Analizadas las ofertas presentadas por los tres licitadores concurrentes al Lote 1, resulta que sólo la recurrente expresó su oferta en horas, de hecho todas las entidades concurrentes al resto de los Lotes, salvo la recurrente, expresaron el plazo en días.

Precisamente, y como señala el órgano de contratación en su informe, aun cuando de la lectura conjunta del Pliego podría deducirse que el plazo había de indicarse en días, al no venir expresamente establecido y al tratarse de operaciones simples, lo procedente, en pro de la concurrencia y la no exclusión, es pasar todas las ofertas a la misma unidad, a fin de poder efectuar la comparativa necesaria. La cuestión en conflicto viene determinada, pues, por el número de horas que han de imputarse a un día, respecto de las cuales, el criterio ha sido considerar las nueve aproximadas que se permitirán, según los Pliegos, y no las 24 que forman un día natural, y ello por cuanto que al establecerse como plazo máximo de una intervención 1 día, o 2 días, ya se advierte que en ese día o días, solo podrá trabajarse en un horario concreto, de lo que se deriva, a criterio del órgano de contratación, que a la oferta de un día corresponderían 9 horas, pues no es posible en un día trabajar más de ese periodo.

A la vista de lo expuesto, considera este Tribunal que no concurre en la propuesta de la adjudicataria el pretendido defecto esencial de forma alegado por la recurrente, de hecho los Pliegos carecen, en efecto, de la determinación expresa y directa de la unidad de tiempo en que habían de expresarse los plazos de reparación en las ofertas, circunstancia ésta que, como señala la propia recurrente en su escrito, no puede perjudicar a los licitadores.

El argumento del recurso se centra en el hecho de que el Pliego exige una oferta formulada en horas, cuando lo cierto es que tal exigencia no consta en el mismo, constatándose que los plazos máximos consignados se expresan no en horas, sino en días, precisándose, además, un horario diario estimado. A la vista del Pliego y sus determinaciones, los licitadores concurrentes han expresado su oferta en días, con la salvedad de la recurrente, que lo hace en horas, circunstancia ésta que ha generado la necesidad de equiparar, a efectos de comparación, las unidades de medida de los plazos ofertados.

Teniendo en cuenta el Pliego en su conjunto, la doctrina y la jurisprudencia al respecto y considerando el principio de concurrencia, no se aprecia en el supuesto examinado la arbitrariedad denunciada por la recurrente, unido al hecho de que es precisamente la empresa recurrente la que ha presentado su oferta en una unidad distinta al resto, sin perjuicio de lo cual, y al objeto de evitar situaciones como la presente, este Tribunal quiere dejar constancia e insistir en la necesidad de establecer en los Pliegos, de forma clara, expresa y tajante, las determinaciones necesarias, a fin de eliminar cualquier resquicio de duda o interpretación alguna a la hora de realizar las ofertas.

**QUINTO.-** Por lo respecta a la vulneración de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales, alega el recurso que la propuesta de trabajo de la adjudicataria es *“inapropiada y temeraria”*, apoyándose para ello en un informe encargado a un Técnico en Prevención de Riesgos Laborales perteneciente a la empresa que le presta el Servicio de Prevención Ajeno. Incorpora, asimismo, un estudio técnico elaborado por un Ingeniero Técnico Industrial sobre el tiempo de soldeo de operaciones de reparación y mantenimiento, sobre el que se apoya para concluir que la oferta realizada por la adjudicataria para reparar una afección mediante soldadura, está por debajo del tiempo que según el informe aportado será necesario.

Respecto al aspecto preventivo, el informe del Órgano de Contratación, destaca que *“en primer lugar, debemos señalar que tal y como establece expresamente el pliego de condiciones, LIPASAM exige su acreditación con carácter previo a la firma del contrato en cuestión solicitando dicha documentación exclusivamente al que resulte adjudicatario sin que se le haya solicitado a ninguna de las entidades a lo largo del proceso de licitación.”*, remitiéndose a lo dispuesto en la Cláusula 5.3 del Pliego, y dejando constancia de que *“En consecuencia con lo anterior, LIPASAM con fecha 2 de julio del presente comenzó los trámites con URBAN REFUSE DEVELOPMENT S.L. en aras del cumplimiento de la preceptiva coordinación de actividades empresariales ante lo cual deben de presentar su Plan de Seguridad y Salud (el cual se adjunta como documento número 33 del expediente) y que actualmente se encuentra en análisis por parte del departamento de prevención de LIPASAM.”*

En sus alegaciones al recurso, manifiesta la adjudicataria que “se trata de una exigencia que se sitúa temporalmente “antes de la entrada en vigor del contrato” pero en ningún caso se enuncia como condición de la adjudicación (sin perjuicio que en su caso, pudiera serlo de la firma del contrato).

Así las cosas, en la fase de licitación no es preceptivo incorporar información relacionada con la prevención de riesgos laborales, siendo en la fase de entrada en vigor del contrato cuando se deba aportar la documentación exigida en materia de seguridad con relación a los trabajos en espacios confinados.”

Afirma en su escrito que “URBAN dispondrá y aportará el Plan de Seguridad y Salud en el que se detallan las medidas necesarias en materia de seguridad para los trabajos en espacios confinados antes de la firma del contrato, pero dicho documento y medidas exigibles en relación con el contrato, en modo alguno son evaluables respecto de la adjudicación.”

Sin perjuicio de lo expuesto, que entienden justifica el rechazo de la alegación formulada por EXBAL, y al objeto de “salir al paso de todas las manifestaciones de la misma”, ponen de relieve “la incongruencia –sino clara temeridad por parte del “técnico que lo suscribe”- de elaborar un informe (documento nº 4 del recurso) en el que se valora una propuesta de la propia EXBAL como si del Plan de Seguridad de URBAN se tratara, tomando en consideración unos parámetros que no constan desarrollados en la documentación aportada por URBAN en la fase de concurso.

Destacar, de entrada, que el supuesto informe no merece la consideración de tal, ya no por partir de datos que facilita la propia EXBAL atribuyendo a URBAN un procedimiento que la misma no ha expuesto ni desarrollado, sino por cuanto carece de firma o membrete que permita dotar al mismo de un mínimo de seriedad.

(...)

Incidir en que, en la oferta presentada, URBAN describe someramente un procedimiento de trabajo a utilizar, sin enumerar ni exponer medida de seguridad alguna, por no corresponder a dicho trámite. Aun siendo un procedimiento validado en otras actuaciones previas y llevado a cabo en otros proyectos realizados en el pasado por la propia URBAN, que confiere la garantía de su ejecución con escrupuloso respeto a la legislación de prevención de riesgos laborales, en ningún momento se detallan las medidas preventivas de seguridad que conlleva el citado procedimiento de trabajo.

Toda vez que el “técnico” no disponía de una memoria o plan elaborado por URBAN no puede analizar formación, valoración de los riesgos, medidas adoptadas, equipos de protección individual y/o colectivos necesarios, siendo evidente que es muy difícil por no decir imposible valorar algo que se desconoce.

Aun así, por tratarse de un aspecto de singular importancia, se analizan las medidas preventivas a adoptar en materia de seguridad en el trabajo en espacios confinados, tanto a nivel de procedimiento de trabajo como de medidas colectivas o individuales; evaluándose los extremos que se enuncian en el Documento nº 4 “Valoración Preventiva de Posible Actuación en EECC en Lipasam,” del recurso presentado por EXBAL:

(...)

En resumen, entiende esta parte que el informe aportado con el recurso de EXBAL, en tanto evalúa extremos que no se han descrito en la oferta de URBAN, bien directamente se los inventa, bien se refiere a las medidas de prevención realizadas en otras actuaciones llevadas a cabo por la empresa EXBAL, lo que en ningún caso es oponible a la adjudicación realizada en favor de esta parte.

Sin que proceda tampoco la pretensión -que no se reproduce en el suplico- que consta en la página 14 del recurso relativa a la revisión del procedimiento por el Servicio de Prevención de LIPASAM, en tanto ni corresponde al Tribunal emitir dicha orden ni podrá revisarse un Plan de Seguridad e Higiene que URBAN aún no ha formulado.”

Respecto a la cuestión planteada, hemos de partir de las previsiones contenidas en el Pliego, las cuales se contienen en la Cláusula 5.3 ya transcrita, a la que hay que añadir lo dispuesto en :

.- Cláusula 5.5

#### **5.5. Medios técnicos mínimos**

Deben concurrir equipados necesariamente con un grupo generador insonorizado para suministro de fluido eléctrico a las herramientas que, en su caso, precisen como, por ejemplo:

- Grupo de soldadura autónomo
- Ventilación forzada,
- Herramientas de corte
- Bomba de achique
- Máquina hidrolimpiadora a presión.
- Cabrestante y boya para limpieza.

La empresa adjudicataria deberá disponer de todos los medios necesarios para desarrollar los trabajos encomendados sin perjuicio o menoscabo de la seguridad de los trabajadores, otras personas y bienes. En particular, los equipos necesarios para el acceso y permanencia en espacios confinados y que sean equipos de protección y/o de rescate deberán ser identificados en la instrucción de trabajo de la empresa adjudicataria, estarán disponibles en todo momento durante la ejecución de los trabajos, certificados bajo su norma correspondiente, revisados, y que contendrán al menos:

- Equipos de detección de gases múltiple (al menos): niveles de oxígeno, monóxido de carbono, sulfhídrico y gases explosivos (ATEX).
- Equipos de ventilación/extracción de aire.
- Equipos de acceso y rescate: trípode, anti caídas, rescatador
- Equipos de protección personal: Cascos, arneses, cuerdas, mosquetones, máscaras, ropa de trabajo, guantes, protección ocular, etc...
- Equipos de respiración autónomo o semiautónomo
- Dispositivos de enclavamiento de equipos o instalaciones eléctricas, neumáticas o hidráulicas.
- Material de primeros auxilios

## **- Cláusula 11.2**

### **11.2.- Obligaciones laborales, sociales y económicas del contratista**

El adjudicatario responderá de cuantas obligaciones le vienen impuestas en su condición de empleador, así como del cumplimiento de cuantas normas regulan y desarrollan la relación laboral o de otro tipo, existente entre aquélla, o entre sus personas subcontratistas, y las personas trabajadoras de una y otra, sin que pueda repercutir contra LIPASAM ninguna multa, sanción o cualquier tipo de responsabilidad que por incumplimiento de alguna de ellas, pudieran imponerle los organismos competentes.

En cualquier caso, la persona contratista indemnizará a LIPASAM de toda cantidad que se viese obligada a pagar por incumplimiento de las obligaciones establecidas en este pliego, aunque ello le venga impuesto por resolución judicial o administrativa.

Corresponderá y será de cargo de la persona contratista:

- a) La obtención de las autorizaciones y licencias, documentos o cualquier información, tanto oficiales como particulares, que se requieran para la realización del objeto del contrato.
- b) La indemnización de los daños que se causen tanto a LIPASAM como a terceras personas como consecuencia de la ejecución del servicio.
- c) Toda reclamación relativa a la propiedad industrial, intelectual o comercial de los materiales, procedimientos y equipos utilizados en la entrega o prestación del servicio, debiendo indemnizar a LIPASAM todos los daños y perjuicios que para ésta pudieran derivarse de la interposición de reclamaciones, incluidos los gastos derivados de los que eventualmente pudieran dirigirse contra la misma.

LIPASAM podrá resolver el contrato y reclamar, si procede daños y perjuicios, en los casos previstos en las Normas Generales para la contratación de servicios por LIPASAM y particularmente ante incumplimiento grave del adjudicatario, considerándose como tal toda falta grave que afecte a la seguridad y salud en el trabajo, cualquier irregularidad en materia medioambiental, de cotizaciones a la Seguridad Social, seguros de la actividad y/o vehículos, etc...

### **11.3.- Obligaciones complementarias exigibles al contratista**

#### **Cumplimiento de Instrucciones Técnicas de LIPASAM.**

- El contratista deberá cumplir, mediante su aplicación directa o supletoria y en todo momento las instrucciones, procedimientos y protocolos establecidos por LIPASAM para las empresas externas que realicen actividades en los edificios e instalaciones de LIPASAM, en especial y sin carácter excluyente las siguientes:
- IT/SP/4.4.6.11 Instrucción sobre el procedimiento de coordinación de actividades empresariales.
- IT/CA/13 Instrucción sobre contratación sostenible
- IT/SP/4.4.6.1 Procedimiento de adquisición o transferencia de equipos de trabajo, productos químicos y equipos de protección.
- IT/SP/4.4.6.2 Procedimiento diseño de lugares de trabajo, procesos, instalaciones y equipos.
- IT/SP/4.4.6.21 Instrucción de trabajo y plan de emergencia para tareas en espacios confinados. Personal externo.
- Cualquier otra instrucción interna de LIPASAM de aplicación, directa o supletoria, cuya aprobación sea posterior a la formalización de este contrato.

- Cláusula 14

#### **14.- PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES**

El adjudicatario está obligado al cumplimiento de la normativa vigente en materia de Prevención de Riesgos Laborales y Seguridad y Salud Laboral.

El adjudicatario proporcionará con carácter previo al inicio del contrato, y posteriormente con periodicidad mensual (o menor en el caso de variaciones), la información y documentación precisa para la realización de la preceptiva Coordinación de Actividades Empresariales, de acuerdo con lo establecido al respecto en la normativa que en cada momento se encuentre vigente en Prevención de Riesgos Laborales. Esta gestión se realizará obligatoriamente a través de la plataforma de Internet "COORDINAWARE", para cuyo fin el Servicio de Prevención Propio de LIPASAM le facilitará tanto el correspondiente enlace como la clave necesaria.

El adjudicatario deberá disponer de cuantos seguros sean obligatorios y necesarios (accidentes, daños a terceros, responsabilidad civil, incendios...) para su actividad. A requerimiento de LIPASAM, el adjudicatario queda obligado a proporcionar copia de las correspondientes pólizas. (ver Anexo VI).

La empresa adjudicataria estará obligada al cumplimiento estricto de todas las disposiciones vigentes en materia laboral, de la Seguridad Social, de Prevención de Riesgos Laborales y de manera más específica a las referidas en los arts. 18, 20 y 24 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales y R.D. 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el art. 24 de la Ley 31/1995, en materia de coordinación de actividades empresariales. (ver Anexo VI).

A estos efectos, el adjudicatario deberá presentar todos los documentos que le sean solicitados por LIPASAM; algunos de los cuales, en virtud del referido texto del R.D. 171/2004, serán presentados necesariamente antes del inicio de la actividad. El adjudicatario se compromete igualmente al cumplimiento de la IT/SP/ 4.4.6.11 Procedimiento de Coordinación de Actividades Empresariales de LIPASAM, con respecto a las actividades objeto del contrato. (ver Anexo VI).

El contratista del servicio deberá llevar a cabo el mantenimiento y limpieza de todos los elementos materiales adscritos al mismo, así como de los vehículos utilizados en las operaciones objeto del contrato, de tal modo que todos estos elementos, vehículos y equipos se encuentren en perfecto estado de conservación y limpieza, y reúnan las condiciones adecuadas de seguridad en los equipos de trabajo (de acuerdo al RD 1215/1997 de 18 de julio y RD 2177/2004 de 12 de noviembre) contribuyendo con ello a la seguridad laboral, y al buen funcionamiento e imagen del servicio durante el período de prestación del mismo.

LIPASAM podrá exigir en cualquier momento al adjudicatario, a partir del momento de la adjudicación, copia de la documentación que demuestre el cumplimiento de las cláusulas que considere oportuno. El incumplimiento de esta cláusula por parte del adjudicatario facultará a LIPASAM a rescindir el contrato.

Asimismo, la Cláusula 13, que contempla las infracciones y penalizaciones, establece entre las **INFRACCIONES MUY GRAVES**



8. El incumplimiento reiterado de las obligaciones frente a la Seguridad Social o en materia de prevención de riesgos laborales, así como el incumplimiento de los procedimientos e instrucciones internas de LIPASAM en esta materia. En especial la incorporación de personal al servicio sin estar de alta en la Seguridad Social. LIPASAM, como empresa titular y principal, tomará la iniciativa en materia de coordinación de actividades empresariales y activará el procedimiento del que disponga en esta materia, el cual el adjudicatario estará obligado a cumplir.

A todo ello hemos de añadir que ciertamente, y, como señala el informe de la unidad tramitadora, los sobres que contenían la oferta técnica, fueron remitidos al equipo de valoración con objeto de que se verificara que las ofertas técnicas se ajustan a las prescripciones de los Pliegos, constando informe firmado por el Encargado de neumática, el Maestro de neumática, un miembro de la Oficina técnica y el Jefe de Servicio de Mantenimiento, que manifiesta que "Las metodologías de trabajo propuestas en todas las ofertas se consideran ajustadas a las necesidades de Lipasam" y concluye que "se ha dado cumplimiento a todas las prescripciones técnicas descritas en el pliego de condiciones", amén del hecho del necesario análisis y aprobación del Plan de Seguridad y Salud, que, según manifiesta el informe del órgano de Contratación, está en manos del departamento de Prevención de Lipasam y de que la pretensión de hacer primar el criterio técnico de los informes presentados por la recurrente sobre el de los equipos técnicos de la administración no puede prosperar, sin más.

Teniendo en cuenta lo expuesto, así como el Pliego y las alegaciones efectuadas por las partes, recurrente, Órgano de Contratación y adjudicatario, considera este Tribunal la improcedencia de la estimación, en el momento actual, de los incumplimientos esgrimidos en el recurso.

En virtud de lo que antecede y, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la mercantil EXBAL REPARACIONES Y SERVICIOS S.L., contra la adjudicación del Lote 1 del contrato de servicios de **Mantenimiento correctivo (plan de choque) de las 3 centrales y redes de recogida neumática fija de residuos de la ciudad de Sevilla**, Expediente de contratación CE 34/2019, tramitado por la entidad Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal.

**SEGUNDO.-** Levantar la suspensión del procedimiento.

**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 de la LCSP.

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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE  
RECURSOS CONTRACTUALES