

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA  
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 21 de diciembre de 2018.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don R.A.L.R., en representación de las empresas en compromiso de UTE Lahoz López Arquitectos S.L.P. e INGHO Facility Management S.L. (en adelante UTE), contra la Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Gregorio Marañón de fecha 31 de octubre por el que se adjudica el contrato de “Servicio de dirección facultativa de obra (dirección de obra, ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud en obra) para llevar a cabo las obras de construcción del nuevo bloque quirúrgico del Hospital General Universitario Gregorio Marañón” Número de expte. A/SER-012966/2018, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Con fechas 26 y 24 de junio de 2018, se publicó respectivamente en el DOUE y en Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, la convocatoria para la licitación del contrato de servicios de referencia, a adjudicar mediante procedimiento abierto y pluralidad de criterios.

El valor estimado asciende a 371.900,83 euros y la duración del contrato es de veintidós meses.

Interesa destacar en relación con el objeto del recurso que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece en su apartado 9 de la cláusula:

**“9.1 OFERTA ECONÓMICA:**

*(...) Baja temeraria:*

*En el estudio técnico de viabilidad económica realizado por el Poder Adjudicador, se entiende como asumible, una baja máxima respecto del precio de licitación de un 10%, sin que esta situación suponga una merma en la calidad técnica requerida.*

*Se entiende como propuesta anormalmente baja aquella cuyo porcentaje de baja respecto al precio de licitación supere el 10%.*

**9.2 MEJORA EN LA PLANIFICACIÓN DE LA OBRA.**

*Se valorarán las actividades concretas propuestas que logren minimizar el impacto asistencial previsto en el proyecto de ejecución de las obras en tiempo (días naturales).*

*Se puntuará dando el mayor valor al que presente más reducción del impacto de obra correspondiente con el objeto de esta contratación y distribuyendo la puntuación del resto de forma proporcional.*

**9.3 DEDICACION DEL EQUIPO TECNICO**

*El mínimo de visitas a la obra de cada uno de los miembros del equipo técnico (Dirección facultativa, Ejecutiva, Instalaciones y Coordinador de seguridad y salud) será de una visita semanal, partiendo de ese mínimo se valoraran dando mayor valor al que mayores horas de dedicación semanal en obras oferte, distribuyendo la puntuación del resto de forma proporcional”.*

Interesa destacar igualmente las cláusulas 1 y 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas:

**“1. OBJETO**

**CUESTIONES DE CARÁCTER GENERAL**

*El objeto del presente pliego es definir las condiciones técnicas que regirán la dirección facultativa para las obras construcción del nuevo bloque quirúrgico del Hospital general Universitario "Gregorio Marañón".*

### **3. DOCUMENTACIÓN APORTADA POR LA ADMINISTRACIÓN AL LICITADOR**

*Anexo I. Proyecto de Ejecución".*

**Segundo.-** A la licitación convocada se presentaron cuatro empresas una de ellas la recurrente.

Con fecha 20 de septiembre de 2018 la Mesa de contratación procede a la apertura de los sobres que contienen la oferta económica y demás criterios valorables mediante formula, acordando solicitar aclaración de las ofertas sobre un criterio que no es objeto de recurso y una vez efectuado este trámite procede a solicitar la elaboración de informe técnico de valoración. Así mismo considera que ninguna oferta se encuentra en baja desproporcionada, toda vez que aplica el criterio establecido en el artículo 85.4 del Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), en lugar del criterio establecido en el apartado 9.1 de la cláusula 1 del PCAP.

La Mesa de contratación del Hospital Universitario Gregorio Marañón en su sesión celebrada el 8 de octubre de 2018 a la vista del informe técnico emitido sobre la valoración de las distintas ofertas presentadas procede a su clasificación y a proponer al órgano de contratación la adjudicación del contrato a Argola Arquitectos Planeamiento Urbano Arquitectura e Ingeniería S.L., el acta referida a dicha sesión de la Mesa de Contratación en publicada en el perfil de contratante del órgano de contratación el día 15 de octubre de 2018.

El resultado de dicha clasificación es el siguiente:

CLASIFICACIÓN POR ORDEN DECRECIENTE

EXPEDIENTE A/SER-012966/2018 SERVICIOS DE DIRECCION FACULTATIVA DE OBRA (DIRECCION DE OBRA, EJECUCION DE OBRA Y COORDINACIÓN DE SEGURIDAD Y SALUD EN OBRA) PARA LLEVAR A CABO LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN DEL NUEVO BLOQUE QUIRÚRGICO DEL HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO GREGORIO MARAÑÓN

LICITADORES	PRECIO LICITACIÓN Base Imponible 371.900,83	PRECIO EMPRESA Base Imponible	CRITERIO PRECIO (60 Puntos)	CRITERIOS OBJETIVOS (40 Puntos)	PUNTUACIÓN TOTAL
ARGOLA ARQUITECTOS, PLANEAMIENTO URBANO, .QUITECTURA E INGENIERÍA, S.L.P.		334.710,75	31,03	35,36	66,39
PLANHO CONSULTORES, S.L.P.		300.000,00	60,00	3,26	63,26
UTE LA HOZ LÓPEZ ARQUI8TECTOS, S.L.P. y INGHO FACILITY MANAGEMENT, S.L.		334.710,75	31,03	15,00	46,03
UTE CENTRO DE ESTUDIOS DE MATERIALES Y CONTROL DE OBRA, S.A. y AURELIO CAZENAVE SÁNCHEZ		345.867,77	21,72	0,00	21,72

El 6 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de las empresas en compromiso de UTE Lahoz López Arquitectos S.L.P. e INGHO Facility Management S.L. en el que solicita la corrección de la puntuación obtenida por su oferta en el criterio *“mejora en la planificación de la obra”* por considerar que se cometido un error interpretativo por la Mesa de contratación. Dicho recurso fue inadmitido por Resolución de este Tribunal nº 372/2018 de 5 de diciembre por fundamentarse en un acto irrecurrible, al tratarse de la propuesta de valoración que la mesa de contratación eleva al órgano de contratación para que bajo su criterio resuelva.

**Tercero.-** El 30 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de empresas en compromiso de UTE Lahoz López Arquitectos S.L.P. e INGHO Facility Management S.L. en el que solicita la corrección de la puntuación obtenida por su oferta en el criterio *“mejora en la planificación de la obra”* por considerar que se cometido un error interpretativo por la Mesa de Contratación. Así mismo solicita se aplique el PCAP en relación a la determinación de ofertas incursas en baja desproporcionada y en consecuencia se considere como tal la presentada por Plaho Consultores S.L.P. y se proceda a tramitar el procedimiento contradictorio

establecido en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone 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 (LCSP).

Con fecha 11 de diciembre de 2018, el órgano de contratación remitió copia del expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP. Alegan que no ha existido error alguno en la clasificación de la oferta de la recurrente, toda vez que en relación con la mejora en la planificación de la obra, ésta aporta una reducción en días basándola en una nueva planificación del proyecto de ejecución, no basándolo en el aprobado y puesto a disposición de los licitadores.

En relación con la determinación de las ofertas incursas en baja desproporcionada indica que la Mesa de Contratación, ante la redacción que sobre este extremo consta en los pliegos procede a su corrección in situ entendiendo como aplicable la establecida en el artículo 85 del RGLCAP.

**Cuarto.-** La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. Finalizado el plazo se ha recibido escrito de alegaciones por parte de Argola Arquitectos Pual S.L.P., de cuyo contenido se dará cuenta en los fundamentos de derecho.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

**Segundo.-** El recurso ha sido interpuesto por una licitadora clasificada en tercer lugar que pretende obtener una mayor puntuación de su oferta que la colocaría en la

situación de ser adjudicataria del contrato por lo que de conformidad con lo señalado en el artículo 48 de la LCSP ostenta legitimación pues sus *“derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”*.

Así mismo acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 31 de octubre de 2018, notificado el día 16 de noviembre e interpuesto el recurso, ante este Tribunal el 30 de noviembre de 2018, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra la adjudicación en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso este se ha interpuesto contra la puntuación obtenida por la recurrente en uno de los criterios de valoración, concretamente la mejora en la planificación de la obra. Además califica como erróneamente obtenida la puntuación otorgada al adjudicatario en el criterio: “dedicación del equipo técnico” y en último lugar por la no aplicación de la regla de determinación de ofertas desproporcionadas que consta en el PCAP.

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

La regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definen sus calidades, concretamente en el caso de los contratos de suministro los requisitos exigidos por el órgano de contratación como definidores del producto objeto de la contratación, y que por lo tanto implican los mínimos que deben reunir los productos a suministrar, así como de las prestaciones vinculadas al mismo.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

El recurrente alega en su recurso la indebida puntuación obtenida en el criterio de valoración 9.2, ya transcrito en los antecedentes de la presente resolución, en cuanto a que su oferta no solo minimiza el impacto temporal de la obra, sino que bajo su propuesta de nuevas fases lo hace desaparecer.

En aplicación de la doctrina expuesta el órgano de contratación defiende el acuerdo adoptado por la Mesa de Contratación en base a que *“para valorar este criterio, era necesario que las empresas licitantes hayan realizado un estudio del proyecto y de las distintas actuaciones que se realizan en las fases establecidas en el mismo para planificar cada uno de los hitos por los que tendrá que pasar la ejecución de las obras de forma que reduzcan el impacto asistencial, cuantificándolo en tiempo definido en días naturales.*

*Indudablemente, las empresas deberían tener en cuenta que su propuesta tiene que ajustarse a las distintas fases de obra definidas en el proyecto, tal como recoge el punto 12 del pliego de Prescripciones Técnicas, “Bases de ejecución de la obra”, donde se especifica que las obras se ejecutarán con estricta sujeción a las cláusulas estipuladas en el contrato y en el proyecto de ejecución que sirve de base al mismo.*

*La oferta presentada por la UTE Lahoz Arquitectos e Ingho Facility Management, S.L, en las páginas 3 a 8 de su propuesta analiza la viabilidad de las fases de obra definidas en el proyecto y tras considerar que existe conflicto entre las fases*

*establecidas en el mismo, propone la ejecución de la obra en nuevas fases, alterando y vulnerando el proyecto de ejecución.*

*Bajo esta premisa, cambiar las fases del proyecto y en función de su propuesta afirma que el impacto en la actividad asistencial será de “0”, CERO días”.*

En parecidos términos se manifiesta Argola Arquitectos, indicando a este Tribunal que el proyecto de obras ya está aprobado, por lo que no se trata de corregirlo ni modificarlo.

Este Tribunal comprueba que efectivamente en la documentación que conforma la oferta de la recurrente consta una propuesta de mejora de impacto de la obra con el siguiente índice:

*“3 PROPUESTA DE NUEVAS FASES*

*3.1 Descripción de Nuevas Fases*

*Se adjunta croquis con la distribución de las fases propuestas.*

*Fase 1: Construcción de la ampliación.*

*Fase 2.1. : Traslado de diálisis y 3 quirófanos. Uso de los nuevos vestuarios y esterilización.*

*Fase 2.2.: Reforma planta 1 y nuevas plantas*

*Fase 3.: Traslados definitivos, pruebas y puesta en funcionamiento”.*

Concluyendo:

*“Por tanto, podemos concluir que el impacto en la actividad sanitaria y en los cortes de suministro es mínimo, pudiendo considerar que el impacto en la actividad asistencial equivale a menos de 1 día de impacto.*

*Por tanto podemos asimilar el impacto en la actividad asistencial= o (cero) días.”*

En consecuencia, comprobada en este caso por el Tribunal la documentación aportada por la licitadora y que los argumentos del órgano de contratación, se considera que la valoración se ha realizado de forma correcta y el motivo de recurso debe ser desestimado.

Como segunda cuestión objeto de recurso la recurrente opone la puntuación obtenida la adjudicataria en el criterio 9.3, que valora el número de horas en obra por encima del mínimo que se establecen efectuadas por los profesionales que ejecutaran el contrato.

Indica que la adjudicataria ha aportado en su oferta una mejora de visitas a obra de 53 horas, habiendo obtenido una puntuación de 10,36 puntos en lugar de los 5,23 que considera el recurrente que le corresponderían.

El órgano de contratación justifica su puntuación en base a la interpretación que de la oferta de la recurrente se ha hecho y su congruencia con el resto de proposiciones.

Indica que la UTE recurrente ha presentado en su oferta y posterior aclaración una dedicación de 160 horas semanales en visitas de obras, descontando el mínimo que obliga el PCAP restarían 152 horas semanales, Si se distribuyen entre los distintos profesionales resulta un total de nueve horas y media diarias de visita a obra, lo que obviamente no corresponde con la lógica del trabajo. Por esta razón la Mesa de Contratación acuerda valorar la totalidad de horas ofertadas, a excepción del mínimo ya mencionado, de dedicación al proyecto lo que lleva a otorgar a la recurrente 15 puntos y en proporción a la adjudicataria 10,36 puntos.

En su escrito de alegaciones Argola Arquitectos, indica que en la propuesta de la recurrente una misma persona asume dos funciones, por lo que tendrían que restarse las horas que aparecen doblemente computadas.

Este Tribunal entiende que el criterio de valoración que consta en los PCAP hace referencia a la mejora de horas sobre las mínimas exigidas y dedicadas a visitas de obra, no sobre la totalidad de tiempo dedicado al proyecto, por lo que se ha separado del tenor de la descripción del criterio de valoración.

Se reitera que los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual.

Cabe recordar también que la determinación de los criterios de valoración corresponde al órgano de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

No obstante habiendo obtenido la recurrente la mayor puntuación con esta interpretación y habiéndose aplicado de igual modo a todas las ofertas debe desestimarse el recurso por este motivo.

Como tercera cuestión objeto de recurso el recurrente alega la inaplicación del criterio de determinación de ofertas incursas en baja temeraria que consta en los PCAP.

Se advierte que los PCAP establecen como criterio para determinar si una oferta se encuentra incursa en baja desproporcionada que sea inferior al 10 por ciento del precio de licitación. Se ha de destacar que la determinación de la oferta más ventajosa está sometida a una pluralidad de criterios, por lo que no es obligatorio la adopción de los porcentajes establecidos reglamentariamente para la apreciación de ofertas desproporcionadas.

Como ya hemos manifestado anteriormente los pliegos de condiciones vinculan a las partes en su integridad, con mayor incisión para los órganos de contratación, pues son los que establecen las condiciones tanto de los productos o servicios como las condiciones jurídicas de acuerdo con lo establecido en el artículo 28 de la LCSP y por tanto no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

La Mesa de contratación en su sesión de fecha 20 de septiembre de 2018 adopta un acuerdo que debe considerarse nulo, de conformidad con el artículo 40 de la LCSP y 47.1 b) de la Ley 39/2015 de 2 de octubre de Procedimiento

Administrativo Común de las Administraciones Públicas, toda vez que modifica el PCAP en cuanto a la determinación de las ofertas incursas en baja desproporcionada, no siendo competente para la adopción de ese acuerdo.

Este Tribunal ha efectuado el cálculo que establece el apartado 9.1 de la cláusula 1 del PCAP concluyendo que la oferta presentada por Planho Consultores S.L.P., en principio podría estar incurso en baja desproporcionada por lo que deberá efectuarse el trámite recogido en el artículo 149 de la LCSP.

No obstante al haber resultado clasificada en segundo lugar en nada vararía la adjudicación del contrato por lo que procede desestimar igualmente el motivo del recurso.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso interpuesto por don R.A.L.R., en representación de las empresas en compromiso de UTE Lahoz López Arquitectos S.L.P. e INGHO Facility Management S.L. (en adelante UTE), contra la Resolución del Director Gerente del Hospital Universitario Gregorio Marañón de fecha 31 de octubre por el que se adjudica el contrato “Servicio de dirección facultativa de obra, (dirección de obra, ejecución de obra y coordinación de seguridad y salud en obra) para llevar a cabo las obras de construcción del nuevo bloque quirúrgico del Hospital General Universitario Gregorio Marañón” Número de expte. A/SER-012966/2018.

**Segundo.-** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista

en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Levantar la suspensión automática del procedimiento de licitación prevista en el artículo 53 de la LCSP.

**Cuarto.-** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.