



TRIBUNAL DE CUENTAS

RES. 1139/2022

**RESOLUCION ADOPTADA POR EL
TRIBUNAL DE CUENTAS**

**EN SESION DE FECHA 11 DE MAYO DE 2022
(E. E. N° 2019-17-1-0000912, Ent. N° 1230/2022)**

VISTO: las actuaciones remitidas por la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), relacionadas con la Licitación Pública P51901/2018 cuyo objeto es la contratación de servicios de limpieza industrial en la Central Térmica La Tablada y Central Térmica José Batlle y Ordoñez, así como el recurso de revocación interpuesto por Nautizar S.A. contra la resolución G.G 009/19 del 06/2/2019 por la que se dispuso la adjudicación de la contratación a Eskil S.A.;

RESULTANDO: 1) que cumplido en debida forma el requisito de publicidad, en fecha 13/12/2018 se celebró acto de apertura de ofertas, al que se presentaron cuatro oferentes: 1) Eskil S.A.; 2) Nautizar S.A.; 3) Taym Uruguay S.A.; y 4) Cleannet Uruguay S.A.;

2) que en fecha 24/1/2019, la Comisión Asesora emitió dictamen en el que concluyó que:

2.1) las ofertas de Taym Uruguay S.A. y Cleannet Uruguay S.A. resultaron inadmisibles al no acreditar los antecedentes requeridos en el artículo 1.3 del Capítulo II del Pliego Particular;

2.2) las dos ofertas restantes se consideraron admisibles, valorándoselas conforme el factor precio, resultando el siguiente orden de prelación: 1) Eskil S.A. \$ 30.773.320; 2) Nautizar S.A. \$ 42.625.728 (variación de 38,52%);

2.3) los precios ofertados se consideraron adecuados en comparación con las licitaciones abreviadas Y49353 e Y47594;



TRIBUNAL DE CUENTAS

2.4) por lo antedicho, aconsejó adjudicar la contratación a Eskil S.A., por un importe total de \$ 52.704.000 (previsión por ajuste, imprevistos, e impuestos incluidos) y por el plazo de 2 años;

3) que con fecha 29/1/2019 el Departamento de Registro y Control Presupuestal informó que el Grupo 2 fue imputado sin disponibilidad presupuestal en el Ejercicio 2019, y con disponibilidad suficiente para el Ejercicio 2020;

4) que por Resolución G.G N° 009/19 de fecha 06/2/2019, la Gerencia General de UTE, en ejercicio de atribuciones delegadas, resolvió adjudicar todos los ítems de la licitación de referencia –ad referéndum de la intervención preventiva por parte de este Tribunal- a Eskil S.A., por un monto total de \$ 52.704.000 (previsión por ajuste, imprevistos, e impuestos incluidos) por el plazo de 2 años, notificándose a la empresa dicho acto administrativo en fecha 07/2/2019;

5) que con fecha 18/2/2019, la empresa Nautizar S.A. interpuso recursos de revocación y jerárquico contra la resolución de adjudicación, solicitando la revocación del acto impugnado, y explicitando que se interpusieron ambos recursos dado que *“no consta en el propio acto, que el mismo hubiese sido dictado en ejercicio de atribuciones delegadas por el Directorio de UTE”*, difiriendo la fundamentación para ulterior oportunidad;

6) que remitidas las actuaciones para intervención en fecha 20/2/2019, este Tribunal acordó, por Resolución de fecha 06/3/2019 y a requerimiento del Organismo contratante, la devolución de las mismas. En la misma fecha, y ante la remisión de copia de los recursos referidos en el Resultando precedente, por Oficio N° 599/19 este Tribunal requirió al Organismo actuante que, una vez resueltos los recursos en forma expresa o tácita o dispuesto el levantamiento del efecto suspensivo, se remitieran la totalidad de las actuaciones, a los efectos del contralor que le compete a este Tribunal;



TRIBUNAL DE CUENTAS

7) que en fecha 03/5/2019, la Comisión Asesora informó que el Gerente General es ordenador secundario en los términos del artículo 29 del TOCAF, por lo que desde ese punto de vista *“el acto administrativo que dispuso la adjudicación a Eskil S.A de la Licitación Pública P51901 es válido”*;

8) que en fecha 05/6/2019 la recurrente fundamentó sus recursos, expresando -en lo medular-, que la oferta de Eskil S.A. debió ser declarada inadmisibles pues su cotización incumplió con lo establecido en el artículo 1.5.1 del Pliego Particular. En efecto, y tras un minucioso análisis, concluyó que la cotización presentada por Eskil S.A no alcanza para cubrir todos los costos por mano de obra y todos los rubros correspondientes al Grupo 9 Subgrupo 01, según el Convenio Colectivo vigente, por lo que, conforme el citado artículo del Pliego, la oferta debió ser descartada. Adujo además, que la adjudicación efectuada a dicha empresa implicó la trasgresión de los principios de respeto a los pliegos de condiciones, de igualdad de oferentes, de seguridad jurídica, y de buena fe, y solicitó que se revocara el acto de adjudicación y en su lugar se adjudicara la licitación a Nautizar S.A., única oferta admisible;

9) que en fecha 08/07/2019 la Comisión Asesora analizó los fundamentos referidos precedentemente, expresando que:

9.1) respecto del presunto incumplimiento al artículo 1.5.1 del Pliego, la Comisión Asesora analizó todas las ofertas considerando el Convenio Colectivo del Grupo 9 Subgrupo 01 vigente (14/9/2018), y en base a él –así como a los restantes requisitos previstos en el Pliego- se consideraron admisibles las ofertas de Eskil y Nautizar;

9.2) posteriormente, en fecha 13/3/2019, Eskil remitió nota relacionada con la Licitación Abreviada Y51745 de similar objeto, donde manifestó que el Sindicato de la Construcción (SUNCA) planteó que la empresa pagaba salarios en función de una categoría (Peón III) solicitada en el Pliego Particular, extremo



TRIBUNAL DE CUENTAS

que ya no corresponde en razón de que el Convenio Colectivo de 2015 la eliminó, pasándose a aplicar la categoría Peón IV. Esto motivó que el 05/04/2019 se produjera una reunión tripartita en el MTSS a efectos de solucionar el diferendo, informando el Ministerio que la categoría Peón III no existe más, y que en el caso del Medio Oficial Mecánico se debe aplicar la Categoría V;

9.3) a raíz de dichos acontecimientos, y ante los fundamentos de la recurrente, la Comisión reestudió la oferta de Eskil, concluyendo que lo cotizado por la empresa no cumple con el valor del costo de mano de obra según el Convenio Colectivo vigente;

9.4) la Gerencia de Generación Térmica informó que cambiaron las necesidades respecto del servicio licitado, no requiriéndose –a la fecha del informe- la cantidad de personal originalmente solicitada. A su vez, dicha Gerencia consideró los precios cotizados por Nautizar S.A. como excesivos;

9.5) en definitiva, concluye que corresponde hacer lugar parcialmente al recurso, revocando el acto de adjudicación, pero dejando sin efecto el procedimiento debido al cambio de necesidades referido;

10) que en fecha 24/7/2019 la representante de la empresa adjudicataria Eskil S.A. tomó vista de las actuaciones -en tanto interesada en que el acto resistido se mantuviera - sin evacuarla al vencimiento del plazo;

11) que en fecha 24/7/2019, la Asesoría Técnico Jurídica informó que, desde el punto de vista formal, el recurso no mereció objeciones, mientras que en lo sustancial y luego de hacer una reseña de los fundamentos esgrimidos por la impugnante y de lo informado por la Comisión Asesora, comparte las apreciaciones de ésta en cuanto a revocar la adjudicación y dejar sin efecto el llamado. Posteriormente, en fecha 29/7/2019 el Jefe de Asuntos Comerciales informó que, considerando los plazos para pronunciarse, operó denegatoria ficta en fecha 25/7/2019, sin perjuicio de lo



TRIBUNAL DE CUENTAS

cual concluyó que correspondía dejar sin efecto la licitación de referencia, haciendo lugar parcialmente al recurso interpuesto;

12) que sin perjuicio del acaecimiento de la denegatoria ficta, por Resolución R.19-2148 de fecha 12/9/2019, el Directorio de UTE resolvió hacer lugar parcialmente al recurso de revocación interpuesto, dejando sin efecto la adjudicación dispuesta por la Resolución G.G N°009/19 del 06/02/2019;

13) que tras el acaecimiento de la denegatoria ficta, la empresa Nautizar S.A. interpuso acción de nulidad ante el T.C.A, pretendiendo la anulación del acto administrativo de adjudicación. Contestada la demanda en fecha 14/10/2019, la Administración solicitó la clausura del procedimiento al haberse dictado acto administrativo revocatorio del impugnado. El T.C.A, por Sentencia N° 266/2020, resolvió la clausura del procedimiento por haberse extinguido el objeto de la acción de nulidad;

14) que estando en trámite el proceso anulatorio referido en el Resultando precedente, con fecha 04/10/2019 la empresa Nautizar S.A. interpuso recurso de revocación contra la Resolución de Directorio R.19-2148 de fecha 12/9/2019 que revocó el acto de adjudicación dejando sin efecto la licitación y reservándose la fundamentación del recurso;

15) que en fecha 22/10/2019, la Comisión Asesora informó sobre el recurso de referencia, expresando que respecto de lo pedido por la recurrente en cuanto a que se le adjudique la licitación de referencia, dicha adjudicación no es posible por cuanto han cambiado las necesidades originales, pues en las Centrales que requerían el servicio ha habido cambios que repercutieron en una disminución de necesidades, por lo que al tiempo del informe no se justificaba (por excesiva) la cantidad de personal originalmente solicitada. Por otra parte, los precios cotizados por la recurrente se



TRIBUNAL DE CUENTAS

consideraron excesivos (estaban un 38,52% por encima de los cotizados por Eskil);

16) que en fecha 11/11/2019, la Asesoría Técnico Jurídica emitió informe, adhiriendo a lo informado por la Comisión Asesora, y concluyendo que la actuación de la Administración se ajustó a derecho, no habiéndose apartado de las normas y principios que regularon el procedimiento. Este informe fue compartido en lo sustancial por la Jefatura de Asuntos Comerciales en fecha 25/11/2019;

17) que en fecha 03/09/2020 la recurrente fundamentó los recursos interpuestos, alegando que si la Administración hubiera valorado como correspondía a las ofertas, hubiera descartado también a la oferta de Eskil y adjudicado a Nautizar. La dilación del procedimiento que redundó en el alegado cambio en las necesidades de la Administración fue generada por el actuar de la Administración misma, y de no haber mediado, la recurrente ya estaría ejecutando y facturando el servicio. En la misma oportunidad, propuso una solución consistente en aceptar el cambio de necesidades alegado por UTE a cambio de que se le adjudicara a Nautizar S.A. la licitación de referencia condicionada a la disminución de las prestaciones en la proporción que acuerden las partes, en base a lo previsto en el artículo 74 del TOCAF;

18) que en fecha 21/9/2020 la Asesoría Técnico Jurídica informó que la Administración actuó correctamente al revocar el acto de adjudicación, pero que razones externas determinaron un cambio de necesidades el procedimiento terminó perdiendo eficacia jurídica, teniendo la legítima potestad de realizar una nueva convocatoria a un procedimiento competitivo con igual o similar objeto, al cual la recurrente podrá presentarse, no pudiéndose obligar a la Administración a continuar con la presente licitación si su inconveniencia se encuentra fundada, como es el caso. En definitiva,



TRIBUNAL DE CUENTAS

sugirió archivar las actuaciones. Este informe fue compartido en lo sustancial por la Jefatura de Asuntos Contractuales en fecha 08/10/2020;

CONSIDERANDO: 1) que la Comisión Asesora, en su propuesta de adjudicación original consideró admisibles solo a las ofertas de Eskil S.A y Nautizar S.A, sin fundamentar suficientemente dicho juicio de admisibilidad, en particular respecto de la primera (propuesta como adjudicataria), no analizando si sus precios cumplían con la exigencia establecida en el artículo 1.5.1 del Pliego en cuanto a que las cotizaciones respeten los laudos vigentes, siendo el incumplimiento causal de rechazo de la oferta;

2) que dicha insuficiente fundamentación, implicó una contravención al deber de informar fundadamente establecido en el artículo 66 del TOCAF, viciando a su vez al acto de adjudicación basado en la sugerencia de la Comisión, por lo que en lo sucesivo, la Administración deberá cumplir a cabalidad con dicho deber, fundamentando sus dictámenes y motivando debidamente sus actos administrativos;

3) que en cuanto al recurso interpuesto contra el acto de adjudicación, el mismo no merece objeciones formales, mientras que en lo sustancial son de recibo las consideraciones realizadas por la recurrente al impugnar el acto de adjudicación y por la Administración al resolver el recurso. Procedimentalmente, la Administración tiene el deber de resolver expresamente los recursos contra sus resoluciones dentro de determinados plazos (artículo 318 de la Constitución de la República y artículo 6 de la Ley 15.869), previéndose la denegatoria ficta sólo a los efectos de habilitar la vía contencioso anulatoria, sin implicar el cese de dicho deber;

4) que sin perjuicio de que la Administración actuó conforme a derecho al revocar el acto de adjudicación, no resolvió expresamente el recurso dentro del plazo que tenía para hacerlo, sino que lo hizo posteriormente, casi dos meses después de operada la denegatoria ficta, lo que revela un incumplimiento al deber de instruir y resolver los recursos en



TRIBUNAL DE CUENTAS

plazo, establecido en el artículo 318 de la Constitución de la República y en los artículos 106, 129 y 130 del Reglamento de Actuación Administrativa de UTE;

5) que la Administración resolvió dejar sin efecto el procedimiento licitatorio, conducta que resulta legítima al amparo del artículo 68 del TOCAF y 14.1 del Pliego Único de Bases y Condiciones Generales para los Contratos de Suministros y Servicios No Personales, siempre y cuando la decisión surja debidamente motivada;

6) que los cambios de necesidades alegados por la Administración para dejar sin efecto la licitación se encuentran detallados en los antecedentes remitidos, fundamentación que resulta razonable, sin perjuicio de señalar que la incorrecta adjudicación primero, y la tardía resolución expresa del recurso administrativo después, derivaron en una dilación del procedimiento, lapso en el que se produjo el referido cambio de necesidades;

7) que el argumento relativo a la cotización excesiva de Nautizar S.A. para justificar la decisión de dejar sin efecto la licitación no resulta de recibo, en razón de que no puede concluirse que sus precios son excesivos sobre la base de su comparación con los de Eskil S.A., en tanto dicha oferta era inadmisibles en razón –precisamente- de su base de cotización errónea, por lo que no puede tomarse como parámetro comparativo respecto de los precios de Nautizar S.A.;

8) que el recurso contra la resolución que dejó sin efecto el llamado no merece objeciones formales, mientras que en cuanto al fondo del asunto, son compartibles los argumentos esgrimidos por la Administración actuante, destacándose que la propuesta del recurrente en cuanto a que se le adjudicara con disminución de las prestaciones al amparo del artículo 74 del TOCAF, no es posible, en razón de que -para proceder a la disminución- las mismas deben haber nacido, estar vigentes y en ejecución, lo que en el caso no aconteció;



TRIBUNAL DE CUENTAS

ATENTO: a lo expuesto;

EL TRIBUNAL ACUERDA

- 1) Expedirse en los términos de los Considerandos precedentes; y
- 2) Devolver las actuaciones

ag

Cra. Lic. Olga Santinelli Taubner
Secretaria General