



Recurso nº 1070/2014 C.A. Valenciana 131/2014

Resolución nº 92/2015

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 30 de enero de 2015

VISTO el recurso formulado por D. V. S. G., en representación de EULEN, S.A. frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfafar por el que se acuerda la adjudicación a favor de la entidad GARBIALDI, S.A. el contrato para la prestación del “Servicio de limpieza de edificios municipales de Alfafar”, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 27 de mayo de 2014 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfafar aprobó los pliegos de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que habían de regir el contrato de servicio de limpieza de edificios municipales de Alfafar. El acuerdo se publicó el día 27 de junio en el DOUE, el 26 de junio en el perfil del contratante del Ayuntamiento y el 26 de julio de 2014 en el BOE.

Segundo. El 23 de septiembre de 2014 se reunió la mesa de contratación para la apertura de los sobres 1 y 2, correspondientes respectivamente a la documentación administrativa y a la relativa a la oferta evaluable mediante criterios sujetos a juicios de valor. Tras el análisis de ambos documentos, se valoraron las ofertas en relación con los criterios sujetos a juicio de valor, mediante la emisión del oportuno informe técnico por parte del órgano competente, con el resultado que obra en el expediente.

Tercero. El 29 de octubre de 2014, se reúne nuevamente la mesa para el análisis del citado informe, que aprueban, y se procede a la apertura de la oferta relativa a juicios valorables mediante fórmula, con el resultado que obra igualmente en el expediente.

Cuarto. A la vista de la propuesta elaborada por la mesa con base en los informes técnicos emitidos y una vez cumplimentado el oportuno requerimiento de documentación,

se dicta por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfajar acuerdo de 21 de noviembre de 2014 por el que se decide adjudicar el contrato a la entidad GARBIALDI, S.A., notificado el 24 del mismo mes y año.

Quinto. El 12 de diciembre 2014 la entidad EULEN, S.A. formuló recurso contra dicho acuerdo. Recibido en este Tribunal el expediente, acompañado del informe del órgano de contratación, la Secretaría dio traslado del recurso interpuesto a las otras empresas licitadoras en fecha 7 de enero de 2014, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que ninguno de ellos hubiera hecho uso del trámite.

Sexto. El 12 de enero de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución acordando mantener la suspensión automática producida como consecuencia de la presentación del recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 y 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto el 22 de marzo de 2013 entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Valencia y publicado en el BOE el día 17 de abril del mismo año.

Segundo. El recurso se interpone frente a un acto recurrible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.2 c) TRLCSP y en relación con un procedimiento de contratación de un contrato de servicios de los recogidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II TRLCSP de cuantía superior a 207.000 euros, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1 b) TRLCSP.

Tercero. El recurso está interpuesto en plazo y por persona legitimada para ello, pues fue uno de los licitadores admitidos en el procedimiento y existiendo interés legítimo en el presente procedimiento, ya que la eventual estimación del recurso podría dar lugar a la adjudicación a su favor.

Cuarto. Entrando ya en lo que constituye el análisis de las cuestiones de fondo, el recurrente fundamenta su recurso en la existencia, a su juicio, de las siguientes irregularidades en el informe emitido por los técnicos del Ayuntamiento en relación con la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor que estaban previstos en el pliego de contratación; para ello aporta junto con el recurso un documento nº 3 que titula “informe pericial” donde se recogen las distintas irregularidades que se denuncian, ofreciendo una puntuación alternativa que concluye que la adjudicataria debería haber sido EULEN S.A. En este sentido debe advertirse que el “informe pericial” aportado con el recurso no puede ser valorado como tal, pues no resulta admisible, como parece pretenderse de contrario, sustituir la subjetiva valoración efectuada por el perito de parte por la valoración que debe efectuar el perito de la Administración y que goza de la denominada discrecionalidad técnica a la que aludiremos más adelante.

No obstante, es lo cierto que en su escrito de recurso el recurrente se remite a dicho informe, por lo que sí serán objeto de análisis aquellas cuestiones jurídicas recogidas en el citado documento, si bien a las mismas se les dará el valor de meras alegaciones y no el de prueba pericial, pues como es bien sabido no es posible la prueba pericial de normas jurídicas, cuyo conocimiento y aplicación corresponde al propio Tribunal. Por lo tanto, las alegaciones del recurrente contenidas en su escrito de recurso y completadas con las incluidas en el “informe pericial” aportado como documento nº 3 al que se remite, serán a continuación analizadas, siguiendo, para mayor claridad, el orden de los criterios establecidos en el PCAP:

a) Apartado 2.1. “Programa de trabajo”:

Como consideración general, se señala que la valoración se ha efectuado sin ajustarse a los criterios establecidos en el pliego, añadiendo nuevos subcriterios no previstos y sin especificar la forma en que se reparten los puntos entre los mismos, pues ni siquiera se señala cual es la puntuación máxima y mínima que se otorga a cada uno de ellos.

Además, en cuanto a la valoración realizada respecto de cada uno de los subcriterios incluidos en este apartado, el recurrente señala:

- En la organización de los servicios se ha tenido en cuenta un criterio que nada tiene que ver con ello, como es el ratio de “metros cuadrados limpiados por hora y día”, diferenciando en función de las zonas que fueran a ser objeto del contrato, y aplicando una fórmula que no estaba prevista en el pliego, que contemplaba este criterio como un criterio sujeto a juicio de valor.
 - En el criterio relativo al “grado de tecnificación de las tareas y aportación de maquinaria” se dice que EULEN no ofrece el sistema de fregado de doble cubo, cuando de las especificaciones técnicas que obran en la documentación de la oferta presentada, queda claro que el carro de limpieza ofertado sí cuenta con dicho sistema.
 - En el criterio relativo a la “gestión de residuos generados por la empresa” se confunde este criterio con los medios ofertados por distintos licitadores relativos a la selección en origen y que son valorados también como mejoras, dando lugar a una duplicidad en el cómputo del criterio. Además, en relación con este subcriterio, en el informe en letra se señala que se otorga “un punto”, mientras que en la tabla de valoración se asigna “0,5”.
 - En el plan de calidad únicamente se ha valorado la posesión del certificado ISO 9001 lo que resulta discriminatorio.
 - En el criterio relativo a la formación de personal el informe técnico efectúa un reparto de puntos entre los distintos licitadores basándose en reglas de proporcionalidad que no estaban previstas en el pliego y no realizando una comparación subjetiva desde el punto de vista técnico de las distintas ofertas que es lo que debió ser objeto del informe, sin motivar por qué valora con menor ponderación los cursos relativos a prevención de riesgos laborales o medioambiente frente a los específicos de limpieza.
- b) Apartado 2.2. “Listado de materiales: el recurrente critica que se ha valorado únicamente el hecho de que los materiales cuenten o no con la ecoetiqueta, circunstancia que no estaba prevista en el pliego, y sin comparar ambas ofertas desde el punto de vista técnico.

- c) Apartado 2.3. “Compromiso contratación de personas”: el recurrente critica que lo que ha sido objeto de valoración ha sido únicamente la contratación o no de personas de Alfafar, lo que no estaba previsto en el pliego y además resulta discriminador.
- d) Apartado 2.4 “Otras mejoras”. En el caso de las mejoras presentadas, se puntúa la oferta de FULTON, pese a que no ofrece estimación económica alguna. Además, las mejoras se valoran atendiendo a subcriterios no previstos en el pliego y sin conocer la ponderación que se otorga a cada uno.

Quinto. El órgano de contratación da cumplida respuesta a las anteriores alegaciones, que pueden resumirse del modo que sigue, en el mismo orden seguido en el apartado anterior:

- a) Apartado 2.1. “Programa de trabajo”:

En primer lugar, se señala por el órgano de contratación que lo que el recurrente llama “subcriterios” no son sino aspectos que describen lo que va a ser objeto de valoración, pero que son valorados con carácter global y sin asignar puntuación máxima o mínima a cada uno de ellos, sino que la puntuación máxima es la asignada al criterio en general (20 puntos).

Por lo que se refiere a la valoración de los distintos subcriterios señala:

- En cuanto a la metodología utilizada para valorar el criterio “organización de los servicios” se ha utilizado un criterio técnico objetivo indubitable que sirve para garantizar la mayor eficiencia en la organización de los servicios y distribución horaria de los mismos que es lo que se señalaba en el pliego como es el ratio hora/metro cuadrado, dando mayor ponderación a las zonas de mayor influencia, pues permite medir objetivamente la mayor eficacia en el servicio, información que por lo demás se encontraba disponible para los licitadores en el PPT.
- En cuanto al sistema de fregado de “doble cubo” no se tuvo en cuenta en la puntuación de EULEN S.A. ya que en la oferta presentada no se

indicaba expresamente que se contara con dicho sistema, sin que sea suficiente para ello una simple fotografía, pues ello no garantiza que sea precisamente ese el sistema que se ofrece.

- En relación con el criterio relativo a la “gestión de los residuos generados por la empresa” se considera correcta la puntuación otorgada, pues el sistema ofrecido por la recurrente no garantiza la selección en origen, mientras que las de las otras licitadoras sí, por lo que obtienen mayor puntuación. Además se señala que el error se cometió en el texto del informe y no en la tabla de valoración, siendo la puntuación correcta la de 0,5 puntos.
 - En cuanto al plan de calidad, pese a lo señalado por el recurrente, los planes de calidad sí fueron objeto de valoración; no obstante se consideró que todos ellos eran igualmente eficaces, por lo que el único elemento diferenciador, que fue por lo demás totalmente objetivo, fue el hecho de contar con el certificado ISO 9001, lo que permite una valoración totalmente “aséptica” del apartado.
 - En relación con el apartado relativo al plan de formación, en el informe no se hace referencia al mismo.
- b) Apartado 2.2. “Listado de materiales”: se consideró más objetivo utilizar como método de comparación la existencia o no de la ecoetiqueta, por entender que se trata de un elemento completamente objetivo y de reconocido prestigio basado en la certificación ecológica europea.
- c) Apartado 2.3. “Compromiso contratación de personas”: el criterio relativo a la “contratación de personas de Alfafar” sí estaba incluido en el pliego, pues se hacía referencia al mismo en el Anexo I punto 8 apartado 2.3 (compromiso de contratación de personas 5 puntos máximo), que es al que se refiere el informe del órgano de contratación con esa frase; no obstante, se ha constatado que uno de los licitadores al que se había otorgado también la puntuación no cumplía en realidad con el requisito, si bien ello no afecta a la puntuación final pues se trata del licitador que obtuvo menor puntuación y el recurrente sí obtuvo los cinco puntos en este apartado.

- d) Apartado 2.4. “Otras mejoras”: En cuanto al cómputo de las mejoras presentadas por FULTON con un punto pese a no incluir estimación económica de las mejoras, ha de recordarse que en el propio pliego ya se señalaba que la estimación no sería vinculante para la valoración del apartado y en todo caso la supresión de ese punto en nada variaría el resultado final.

Sexto. Sentados así los términos del debate se aprecia que el objeto de la litis se centra en la valoración técnica efectuada por el órgano de contratación de los criterios sujetos a juicio de valor. A este respecto, debe partirse de la consolidada jurisprudencia y doctrina relativa al alcance de la revisión a efectuar por los Tribunales de los aspectos eminentemente técnicos propios de cualquier procedimiento de licitación. Así, debe partirse de la reiterada doctrina de este Tribunal relativa a la discrecionalidad técnica de la Administración, puesta de manifiesto en resoluciones como la de 30 de marzo de 2012:

“Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

Lo que debe valorarse por este Tribunal no es, por tanto, como parece pretenderse de contrario si existía otra forma de repartir los puntos establecidos en el pliego, sino únicamente si el reparto efectuado por el órgano de contratación se corresponde con lo establecido en dicho pliego y si se ha podido incurrir en algún error patente o grosero.

Entrando en la primera de las alegaciones efectuadas por el recurrente, tal y como han sido sistematizadas en los apartados anteriores, debemos partir de lo señalado en el

pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). Así, el PCAP contemplaba los siguientes criterios sujetos a juicios de valor en el apartado 8 del anexo:

“CRITERIOS SUBJETIVOS

SOBRE Nº 2 MÁXIMO 35 PUNTOS (PONDERACION 35%).

2.1.-PROGRAMA DE TRABAJO.- 20 puntos máximo. Programa de trabajo con:

-Estudio técnico de las dependencias en las que va a desarrollarse la actividad objeto del presente contrato y sistema de prevención de riesgos laborales implantado por la empresa, con mención a las soluciones adoptadas ante los riesgos indicados.

-Organización de los servicios, horarios dedicados y empleados destinados a cada una de las dependencias y distribución horaria. Eficiencia en el reparto horario y de tareas asignadas.

-La metodología y protocolos de trabajo para el desarrollo del servicio de limpieza, modelo de fichas de control en cada uno de los centros de trabajo y libro de partes de trabajo e incidencias, de acuerdo al Pliego de Prescripciones Técnicas.

-El grado de tecnificación de las tareas y la aportación de maquinaria, materiales y productos para el desarrollo de los diferentes procesos de limpieza y desinfección. Se valorará a asimismo la automatización de las actuaciones de limpieza y utilización de maquinaria especializada que aumente la productividad por cada trabajador.

-Listado de maquinaria, útiles y materiales, con indicación exacta del tipo o marca comercial, cantidades y periodicidad del suministro, para cada uno de los centros de trabajo

-Gestión de los residuos generados por la empresa y en los centros de trabajo de conformidad con la legislación vigente. Se valorará igualmente la separación de los residuos en origen y su posterior gestión separativa.

-Plan de calidad, programación central y seguimiento de los servicios.

-Propuesta de formación del personal, con lista de los empleados que han seguido cursos reglados relacionados con las tareas objeto del presente contrato. En dicha lista se incluirá el nombre de los cursos, horas de duración e identificación del centro en el que se hayan impartido. Podrán incluirse, en su caso, los planes de formación en los que los empleados vayan a participar durante el periodo de vigencia del contrato.

2.2 LISTADO DE MATERIALES.- 5 puntos máximo. Listado de materiales a utilizar, con indicación expresa de los que tengan un carácter nocivo o contaminante y posibles alternativas a dichos materiales. Se valorará la utilización de materiales respetuosos con el medio ambiente y la calidad de los mismos.

2.3.- COMPROMISO DE CONTRATACIÓN PERSONAS.- 5 puntos máximo. Compromiso de la empresa de contratación de personas con dificultad de acceso al empleo, con obligación de coordinación con la Agencia de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Alfajar, en relación a la selección de dicho personal.

2.4.- OTRAS MEJORAS.- 5 puntos. Otras mejoras. Se calificarán otras propuestas de mejora en general y servicios adicionales añadidos a los prescritos en los pliegos, así como ampliaciones del servicio y otras acciones que favorezcan el resultado del objeto del contrato.

Las ofertas de mejora deberán presentarse con una estimación económica y dicha estimación no será vinculante en ningún caso a efectos de la valoración final a realizar.

Entre las mejoras se considerarán la colocación de elementos permanentes tales como jaboneras, papeleras, paragüeros, alfombras y cualquier otra a determinar en la presentación de la oferta.

Estas propuestas serán independientes de las ya presentadas en apartados anteriores”.

La primera conclusión que cabe extraer de la anterior dicción es que, tal y como señala el recurrente, el PCAP no estableció la ponderación que se atribuía a cada uno de los aspectos o subcriterios que iban a ser objeto de valoración dentro del criterio “programa de trabajo”. Esta indefinición del PCAP ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina de este Tribunal desde el punto de vista del principio de transparencia, igualdad y libre

acceso a la contratación, en aplicación de la jurisprudencia emanada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas resoluciones; a este respecto cabe citar la resolución nº 923/2014, que, con cita de otras, señaló:

“Así, en la Resolución 304/2014, de 11 de abril, se ponía de relieve como la doctrina sentada por el TJUE en el asunto C 532/06 (Alexandroupulis), resuelto mediante sentencia de 24 de noviembre de 2008, que previamente hemos citado, dejaba a salvo la doctrina que el propio Tribunal mantuvo en STJUE de 24 de noviembre de 2005 en el asunto C 331/04 (ATI EAC y Viaggi di Maio), cuyo apartado 32 dispone:

“32 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales que los artículos 36 de la Directiva 92/50 y 34 de la Directiva 93/38 deben interpretarse en el sentido de que el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:

- no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
- no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
- no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores”.*

Citábamos asimismo esta doctrina en la Resolución 389/2014, de 19 de mayo, donde añadíamos que:

“Se trata de dos supuestos de hecho diferentes, de ahí que en principio parezca que en la sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupulis) el Tribunal de Justicia adopte una doctrina más restrictiva pero en realidad no lo haga, al dejar expresamente a salvo la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, referida a un supuesto en el que

los Pliegos recogían con un mayor grado de detalle las pautas (los criterios de valoración y su ponderación, y los subcriterios de aquéllos) aplicables para decidir la adjudicación.

En este último supuesto, se insiste, el TJUE admite con ciertas condiciones que la Mesa de Contratación efectúe a posteriori un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos. Pues bien, en el supuesto que se examina, y a la vista de los documentos incorporados al expediente, el Tribunal constata que el PCAP aplicable a la licitación contiene, contrariamente a lo afirmado por la recurrente, una enumeración detallada de los criterios de adjudicación y de la ponderación asignada a los mismos, así como una relación de los subcriterios de valoración y de sus correspondientes coeficientes de ponderación”.

De lo anterior se deduce que **el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.**

En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.

Pues bien, en el presente caso, a juicio de este Tribunal, la descripción contenida en el criterio de valoración “Gestión de atención e información al cliente” resulta suficiente para



cumplir con tales exigencias. En este sentido ha de darse la razón al órgano de contratación en cuanto que los distintos aspectos señalados en la descripción del criterio no actúan como subcriterios de carácter exhaustivo, sino que se trata de una lista meramente enunciativa que permita a los licitadores comprender qué tipo de herramientas pueden ser valoradas por parte del órgano de contratación y poder dirigir su oferta a cubrir la finalidad técnica que se pretende lograr con el citado criterio de adjudicación y que se encuentra suficientemente explicada en el pliego: dar mayor puntuación a quien ofrezca un mejor servicio a sus clientes.

*Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. **No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado.***

*Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración **habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.***

Por tanto, el hecho en sí de que no se haya establecido una ponderación mediante la asignación de concretos puntos a cada uno de los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta no se considera por sí sola motivo suficiente para anular el pliego en este punto.

No obstante lo anterior, el hecho de que se admitan como legales criterios y subcriterios susceptibles de diversas interpretaciones no supone reconocer en el órgano de contratación una plena discrecionalidad en la valoración. Muy al contrario, de la aplicación correcta o incorrecta de estos criterios podrá derivarse la posibilidad de que el Tribunal, en el caso de que la adjudicación llegara ser impugnada, declare que se ajusta o no a la Ley y al contenido de los pliegos.”

En definitiva, cuando los pliegos no establecen una ponderación concreta en relación con los distintos subcriterios o aspectos que se han utilizado para describir cada criterio, es necesario que el órgano de contratación explique claramente la forma en que se ha valorado cada oferta, valoración que habrá de hacerse en todo caso con arreglo a lo señalado en el pliego, sin introducir nuevos aspectos que no estuvieran especificados previamente o aspectos que, de haber sabido los licitadores que iban a haber sido valorados de una determinada manera, hubieran influido en la oferta realizada.

Pues bien, en el presente caso y pese a lo afirmado por el órgano de contratación en su informe, la valoración del criterio “programa de trabajo” no se hizo de forma global, atendiendo a cada uno de los aspectos que debían ser objeto de valoración según el pliego, sino que, por el contrario, parece que se dividen los 20 puntos entre los distintos aspectos, realizando una nueva ponderación entre los mismos que ni siquiera aparece concretada, no ya en el PCAP, sino tampoco en el propio informe. Así, a la vista del informe, no es posible conocer cuál es el peso que para el órgano de contratación han tenido cada uno de los aspectos que fueron objeto de valoración y como se han repartido los puntos entre cada uno de los licitadores.

Así por ejemplo, en relación con el estudio técnico de las dependencias y el sistema de prevención de riesgos laborales se otorgan dos puntos a EULEN y a GARBIALDI y un punto a UTE FULTON S.A VERTICE y SERVICIOS OSGA, pero sin especificar cuáles eran los puntos totales que estaban en juego en relación con este apartado. Y lo mismo ocurre con todos los demás aspectos: se reparten los puntos entre los distintos licitadores, pero no se explica cuál es el máximo de puntos que había para repartir, de modo que es imposible conocer si la ponderación efectuada a posteriori por el órgano de

contratación resulta o no discriminatoria o si su conocimiento a priori hubiera podido influir decisivamente en las ofertas efectuadas por los licitadores.

Debe por tanto darse la razón en este punto al recurrente, anulando la valoración efectuada por la mesa de contratación en cuanto a los juicios de valor.

Séptimo. Por lo demás, resulta igualmente necesario analizar el resto de cuestiones planteadas por el licitador en relación con los distintos subcriterios de este apartado y los demás criterios sujetos a juicio de valor.

Siguiendo una vez más el orden de los anteriores apartados, ha de comenzarse por lo relativo a la valoración de la “organización de los servicios”. A este respecto es cierto que el órgano de contratación no efectúa una valoración de cada oferta de carácter subjetivo y desde el punto de vista de la ventaja técnica que ofrece la organización ofrecida por cada licitador, que es lo que debe ser objeto de valoración.

Así se ha señalado por este Tribunal en otras ocasiones. Así en la resolución nº 761/2014 se señaló:

“Pues bien, tales premisas resultan claramente erróneas. El objetivo de los criterios evaluables mediante juicios de valor es precisamente comparar las diferentes ofertas y determinar cuál de ellas es la óptima desde un punto de vista estrictamente técnico, debiendo además motivarse cuáles son las ventajas técnicas que ofrecen los licitadores que obtengan mayor puntuación respecto de los que obtengan menos. Es evidente, pues así se afirma expresamente, que en este caso esa comparación no se hizo, sino que el técnico se limitó a comparar las ofertas desde un punto de vista formal, siendo así que lo que debió hacer fue compararlas desde un punto de vista técnico. En este punto debemos traer a colación una vez más la doctrina elaborada por este Tribunal en relación con los criterios de valoración, puesta de manifiesto en Resoluciones como la 21/2013 o la 290/2012:

“En relación con la vinculación de los criterios de adjudicación con el objeto del contrato se pronunció la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en el Informe 9/2009 de 31 de marzo, en el cual afirmaba que la exigencia de esta vinculación directa

es decisiva a la hora de determinar qué criterios se pueden utilizar en la valoración de las ofertas y, en este sentido, señalaba que la vinculación directa exige que el criterio de valoración afecte a aspectos intrínsecos de la propia prestación, a cuestiones relativas al procedimiento de ejecución o a las consecuencias directas derivadas de ésta y que no puede afectar a cuestiones contingentes cuya alteración no afecte ni a la forma de ejecutar la prestación, ni a sus resultados (...). Desde esta perspectiva cabe señalar que el informe técnico no fue acertado en relación con las curvas de área, debiendo darse la razón en este punto al recurrente. Si el propio informe reconoce que no se compararon ambas ofertas para determinar cuál era la óptima, difícilmente se comprende que se asignaran puntuaciones distintas; el hecho de que un licitador ofreciera curvas a distintos calados no permite asignarle mayor puntuación, pues en ningún momento del pliego se establecía la necesidad de aportar tales datos, ni se motiva por parte del órgano de contratación la ventaja técnica que tal oferta reporta a la Administración, según los criterios establecidos en el pliego.”

En el presente caso, lo que hace el órgano de contratación es objetivar a posteriori este criterio, cogiendo sólo un aspecto de la organización del trabajo, que es la relativa a las horas de limpieza por metro cuadrado, diferenciando en función del tipo de zona, lo cual no había sido anunciado en el pliego y utilizando una fórmula que tampoco estaba prevista en el pliego. En definitiva, lo que estaba definido como un criterio técnico y subjetivo relativo a la organización general del trabajo, se convierte así en un criterio evaluable mediante fórmula donde además solo ha sido valorado uno de los aspectos que se describían en el pliego, lo que no se considera correcto, pues no se cumplen así los requisitos exigidos por la jurisprudencia, al haberse apartado la valoración de los criterios fijados previamente en el pliego.

Si el órgano de contratación consideraba que este aspecto podía ser objetivado mediante la utilización de una concreta ratio, debía haberlo publicado así en el pliego señalando cuál era la fórmula a aplicar, para que los licitadores hubieran podido diseñar su oferta en consideración a la misma.

En cuanto al criterio “grado de tecnificación de las tareas”, a la vista de la documentación técnica aportada por EULEN se observa que sí ofertaba el sistema de fregado de doble

cubo, pues no sólo constaba en la fotografía, sino que en las especificaciones técnicas del sistema ofrecido en la descripción del carro de limpieza “modelo Antares I” se señala expresamente que el carro cuenta con “2 cubos de 25 litros y 4 cubos de 4 litros”, y no cabe presumir, como parece pretender el órgano de contratación, que el carro descrito en la oferta no vaya a ser el utilizado en la ejecución del contrato.

Por lo que se refiere al criterio “gestión de residuos generados por la empresa”, señala el órgano de contratación en su informe que lo que se valoró en este punto fue el hecho de que el sistema de gestión de las demás licitadoras garantizaba la selección en origen, mientras que la ofertada por EULEN sólo garantizaba la selección de residuos por el personal al efectuar la recogida. Así se valora expresamente en el informe técnico, donde se hace una motivación especial de la mayor eficiencia del sistema ofrecido por los licitadores SERVICIOS OSGA S.L. y GARBIALDI S.A. No se aprecia además que este aspecto haya sido objeto de valoración en el apartado 2.4, tal y como alega el recurrente, pues en la motivación relativa a dicho apartado no se hace ninguna mención a la recogida selectiva de residuos, por lo que en este punto no puede darse la razón al recurrente.

No obstante, sí es cierto que a EULEN S.A. debió habersele asignado un punto, que es la puntuación que constaba en el texto del informe, pues al mismo debe dársele preferencia frente a lo consignado en la tabla de valoración, ya que es en el texto donde se motiva la puntuación asignada, siendo la tabla un mero resumen numérico de lo expuesto en el texto.

Por lo que se refiere al “plan de calidad”, debemos remitirnos a lo señalado en el punto relativo a la “organización del trabajo”: lo que hace el órgano de contratación no es una comparación de los distintos planes de calidad, sino que se otorga la puntuación con base en el único dato de la constancia o no del certificado ISO 9001, criterio éste que no estaba previsto en el pliego y que, en todo caso, de conformidad con la doctrina de éste y otros Tribunales en la materia tampoco hubiera sido admisible. Ha de señalarse, no obstante, que en este punto carecía el recurrente de legitimación, pues tanto él como el resto de licitadores habían obtenido la máxima puntuación por lo que aun cuando se anulara, ello no habría modificado el resultado final.

Por último, en lo relativo al plan de formación de personal, el órgano de contratación no ha dado contestación al mismo. No obstante, a la vista del PCAP y del informe técnico sí existe una explicación sobre la puntuación otorgada a cada licitador, sin que se haya variado lo dispuesto en el pliego. Así el PCAP señalaba que sería objeto de valoración la programación en formación que tuviera relación “con las tareas del presente contrato”. Por tanto, es correcta la consideración efectuada por el técnico al darle mayor valor a las horas de formación específicas de limpieza frente a otras relacionadas indirectamente con tales labores, pues así se especificó claramente en el pliego. Por ello en este punto tampoco se puede dar la razón al recurrente.

Octavo. Por lo que se refiere al resto de criterios, se ha de hacer referencia en primer término al relativo al “listado de materiales”. En relación con este criterio, pese a que el PCAP se refería a todo un conjunto de criterios, lo cierto es que el órgano de contratación finalmente solo ha utilizado uno, el hecho de que los materiales contaran o no con la llamada “ecoetiqueta”, modificando así los términos que debían ser objeto de valoración, apartándose de lo señalado en el pliego. No obstante, ha de advertirse nuevamente que tampoco la anulación de este criterio variaría el resultado final pues tanto la recurrente como la adjudicataria habían obtenido la misma valoración.

En cuanto al criterio relativo al “compromiso de contratación de personas”, puede decirse nuevamente que su anulación tampoco variaría el resultado de la valoración efectuada, pues tanto la recurrente como la adjudicataria obtuvieron los mismos puntos. En todo caso sí conviene advertir que los criterios de carácter social como son los relativos a la estabilidad en el empleo, o a la contratación de personas en situaciones de especial dificultad, sólo son admisibles de conformidad con la doctrina de este y otros Tribunales competentes en la materia, si tienen relación directa con el objeto del contrato o si se hacen dentro de los supuestos, lo que no parece que ocurra en este supuesto y en ningún caso cuando conlleven criterios de arraigo o localidad como podría inferirse de la dicción del informe.

Finalmente, en cuanto a “otras mejoras”, el órgano de contratación reconoce el error cometido, pero en ningún caso ello habría variado el resultado final de la licitación.

Noveno. A la vista de las consideraciones efectuadas en los apartados séptimo y octavo, resulta necesario anular la valoración efectuada por el técnico y aprobada por la mesa de contratación, lo que a su vez obliga, por mor del principio de transparencia y no discriminación, a la anulación de todo el procedimiento, al conocerse ya el resultado de la apertura del sobre nº 3, por lo que resulta imposible efectuar una nueva valoración de los criterios sujetos a juicio de valor.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Estimar parcialmente el recurso formulado por D. V. S. G. en representación de EULEN S.A. frente al acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfafar por el que se acuerda la adjudicación a favor de la entidad GARBIALDI, S.A. el contrato para la prestación del “Servicio de limpieza de edificios municipales de Alfafar”, anulando el procedimiento de contratación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

Tercero. 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 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.