



Recurso nº 645/2024

Resolución nº 807/2024

Sección 2ª

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

En Madrid, a 27 de junio de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.M.R.F., en representación de CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio limpieza centros D T Norte de Ibermutua*”, con expediente CG-2024/3360/0001, convocado por IBERMUTUA Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, IBERMUTUA Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274 (en adelante, IBERMUTUA), se convocó mediante anuncio de licitación y pliegos publicados el 1 de marzo de 2024, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el procedimiento de “*Servicio limpieza centros D T Norte de Ibermutua*”, con un valor estimado de 800.098,08 euros.

Segundo. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores.

Tercero. A dicha licitación han concurrido las siguientes empresas: CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L.; GRUPO SIFU ASTURIAS, S.L.; LOWEN SERVICIOS INTEGRALES, S.L.; PROINLEC NORTE, S.L., y SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.



Cuarto. El 20 de marzo de 2024, el órgano de contratación respondió a la pregunta planteada a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público por uno de los licitadores concurrentes a este contrato del siguiente modo:

“Buenos días.

(..)

Las fichas técnicas de la maquinaria y los productos de limpieza no computan a los efectos del límite de la Memoria a presentar para valoración de criterios sometidos a juicios de valor. Un cordial saludo”.

Quinto. El 1 de abril de 2024, se reúne la mesa de contratación para examinar la documentación administrativa del expediente, siendo admitidos todos los licitadores.

Sexto. El 9 de abril de 2024, se reúne la mesa para la apertura de los criterios basados en juicios de valor y para la valoración de los mismos.

Abiertos los sobres, se aporta la documentación a los técnicos para su evaluación y, una vez remitida ésta, se valoran las proposiciones técnicas de acuerdo con los criterios recogidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Séptimo. El 12 de abril de 2024, se reúne la mesa para la apertura de los criterios evaluables automáticamente, su valoración y la formulación de la propuesta de adjudicación.

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley de Contratos del Sector Público, se propone la adjudicación del contrato a la empresa GRUPO SIFU ASTURIAS, S.L.

Octavo. El 30 de abril de 2024, el Director General de IBERMUTUA, acuerda la adjudicación en favor de GRUPO SIFU ASTURIAS, S.L.

Noveno. El 17 de mayo de 2024, CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L., interpone recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación.



Décimo. El 20 de mayo de 2024, de conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicita del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del preceptivo informe, de fecha 22 de mayo de 2024, en el que interesa la desestimación del recurso.

Undécimo. La Secretaría del Tribunal en fecha 27 de mayo de 2024, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. Han hecho uso de este derecho GRUPO SIFU ASTURIAS, S.L., defendiendo la legalidad del acuerdo de adjudicación, y LOWEN SERVICIOS INTEGRALES, S.L., defendiendo la legalidad de su oferta.

Duodécimo. El 29 de mayo de 2024, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dicta resolución por la que se acuerda mantener la suspensión provisional de la ejecución del acuerdo de adjudicación, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 LCSP, de manera que será esta resolución la que acuerde, en su caso, el levantamiento de dicha suspensión.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LCSP.

Segundo. Resultan de aplicación la LCSP y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Tercero. Se han cumplido el plazo en la interposición del recurso, contemplado en el artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. Se recurre contra la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto y contrato que pueden ser objeto de recurso especial, conforme a los artículos 44.1.a) y 44.2 c) de la LCSP.

Quinto. CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L., en calidad de licitadora ha quedado clasificada en cuarto lugar, pero en su recurso solicita que los tres primeros licitadores que le preceden



en la clasificación se les puntúe a los tres con 0 puntos en los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor conforme a lo previsto en el PCAP, con lo que, de estimarse su recurso, tendría claras opciones de resultar adjudicataria del contrato, por lo que al amparo del artículo 48 de la LCSP y la doctrina de este Tribunal, se le reconoce legitimación para interponer este recurso.

Sexto. El recurso se fundamenta en esencia, en que, a juicio de la recurrente, las demás empresas licitadoras presentaron una memoria expositiva de los criterios de juicios de valor superando el límite señalado en el apartado 21.3 del PCAP.

A tal fin, defiende que las fichas técnicas aportadas por los tres licitadores que le preceden en la clasificación deben formar parte de la memoria expositiva, conforme a lo regulado en este sentido en el PCAP y quedar por tanto sujetas a los límites expuestos, centrando el recurso principalmente en el límite de las veinticinco (25) hojas a simple cara, que, como máximo, debe tener la citada memoria.

Asimismo, alega que la respuesta a la pregunta respondida por el órgano de contratación en la Plataforma de Contratación, en fecha 20 de marzo de 2024 a las 8:16 horas de la mañana, no es vinculante y carece de validez alguna. Entiende que con dicha respuesta el órgano de contratación modifica las condiciones fijadas en los pliegos, contraviniendo la normativa aplicable, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la doctrina de este Tribunal que cita en el recurso.

En consecuencia, solicita que se acuerde la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a la valoración de los criterios sujetos a un juicio de valor y tras puntuar con 0 puntos a todas las empresas que hayan presentado una Memoria superando el límite de extensión de veinticinco (25) hojas a simple cara, en tamaño DIN-A4, espaciado sencillo, letra Arial 11 incluyendo la portada, índices, fotografías, anexo, etc., proceda a continuación a la adjudicación del contrato a su favor.

Séptimo. El órgano de contratación, por su parte, defiende la legalidad del acuerdo de adjudicación rechazando las alegaciones de la recurrente.



En síntesis, sostiene que las fichas técnicas no se computan en el máximo de hojas permitidas, pues por su propio formato ocupan un espacio notablemente superior al que se exige como máximo en la memoria técnica. De ahí que en el detalle del tipo de documento que ha de computar en dicha extensión, se haga referencia en el paréntesis abierto a portada, índices, fotografías, anexo, etc., pero no a las fichas técnicas.

En relación con la respuesta a la consulta formulada, ampara la misma en el artículo 138.3 de la LCSP, reconoce que los pliegos prevén que las aclaraciones no son vinculantes, alegando que ello supone que no tiene carácter imperativo para los oferentes, pero sí que alcanza al órgano de contratación en la interpretación que deba dar a lo dispuesto en los pliegos, conforme a lo predicado, a fin de no causar indefensión.

Octavo. Entrando a conocer el fondo del asunto, ha de dilucidarse si las fichas técnicas exigidas en el PCAP han de entenderse incluidas, o no, en los límites previstos para la memoria expositiva de los criterios sometidos juicios de valor.

En relación con las fichas técnicas, señala la cláusula 19.2.1 del PCAP:

“19.2.1.- Criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor: Sí

2. Criterios sometidos a un juicio de valor. Hasta 25 puntos

2.1. Plan de prestación del servicio. Hasta 16 puntos.

2.1.1 Dimensionamiento y organización de los puestos de trabajo: Plan de implantación del servicio, planificación y reparto de las tareas a realizar dentro del horario solicitado en el pliego. Se valorará el sistema de supervisión y los métodos de control de la calidad del servicio en relación con su capacidad para implementar mejoras.

*2.1.2 Grado de Tecnificación de la limpieza, aportación de maquinaria y relación de productos, útiles, vestuario y equipos de protección individual. **Debiéndose adjuntar las fichas técnicas de los mismos.***



2.1.3 Metodología de trabajo a realizar concretamente en las dependencias, según área de trabajo: descripción de los tipos de limpieza a realizar en cada una de las áreas, así como sus frecuencias.

2.1.4 Calidad de la oferta: se valorará que la oferta técnica se presente de forma ordenada y estructurada, siguiendo los puntos establecidos en el presente pliego.

Se puntuará conforme al siguiente detalle:

- *Completamente adecuado: 16 puntos*
- *Bastante adecuado: 12 puntos*
- *Adecuado: 8 puntos*
- *Poco adecuado: 4 puntos*
- *No adecuado o inexistente: 0 puntos*

No obstante lo anterior, cuando una propuesta deba valorarse por encima de cualquiera de los tramos indicados pero sin alcanzar el tramo superior, se incrementará la puntuación que le corresponda con un punto (1) más.

2.2. Plan formativo específico: Hasta 5 puntos

Se valorará la implantación de un programa de formación específico en materia de limpieza hospitalaria, en materia de planes de emergencia en hospitales, en materia de reciclaje y en materia de medio ambiente. Se especificará el número de horas de duración de cada curso.

Se puntuará conforme al siguiente detalle:

- *Completamente adecuado: 5 puntos.*
- *Bastante adecuado: 4 puntos.*
- *Adecuado: 2,5 puntos.*
- *Poco adecuado: 1 puntos.*
- *No adecuado o inexistente: 0 puntos*



No obstante lo anterior, cuando una propuesta deba valorarse por encima de cualquiera de los tramos indicados pero sin alcanzar el tramo superior, se incrementará la puntuación que le corresponda con un punto (1) más.

2.3 Plan de gestión de incidencias. Hasta 4 puntos

Se valorarán los medios materiales y personales que se pongan a disposición de Ibermutua para la resolución de contingencias, tales como deficiencias del servicio, retén de personal y programa de sustituciones o coberturas, necesidades de ampliación del personal por causas sobrevenidas, tiempos de resolución, monitorización del trabajo, etc. Se valorará también el tiempo de respuesta ante tales eventualidades.

Se puntuará conforme al siguiente detalle:

- *Completamente adecuado: 4 puntos*
- *Bastante adecuado: 3 puntos*
- *Adecuado: 2 puntos*
- *Poco adecuado: 1 puntos*
- *No adecuado o inexistente: 0 puntos*

No obstante lo anterior, cuando una propuesta deba valorarse por encima de cualquiera de los tramos indicados pero sin alcanzar el tramo superior, se incrementará la puntuación que le corresponda con un punto (1) más”.

A la memoria expositiva de los criterios sometidos a juicios de valor se refiere la cláusula 21.3 PCAP en los siguientes términos:

“21.3.- SOBRE 3: OFERTA PARA CUYA EVALUACIÓN SE REQUIERE EFECTUAR UN JUICIO DE VALOR: SÍ

En el caso de que se establezca criterios de juicio de valor se presentará en un sólo documento con arreglo al modelo que figura en el ANEXO IV.1 “Memoria expositiva de los criterios sometidos a un juicio de valor” que vendrá numerada y con un índice en el que se especifiquen cada uno de los apartados de la cláusula 19.2.1 del cuadro de características,



no podrá tener una extensión superior a veinticinco (25) hojas a simple cara, en tamaño DIN-A4, espaciado sencillo, letra Arial 11. Dentro de esta extensión se computarán todas las hojas (portada, índices, fotografías, anexo, etc.).

La superación del límite de extensión señalado (número de hojas y caras) supondrá la no valoración de este apartado y, por tanto, que la oferta se valore en este ítem con cero (0) puntos.

Con carácter general, las ofertas se presentarán en formato pdf.”

Es doctrina reiterada de este Tribunal, así como jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, la que señala que las dudas sobre la interpretación de los contratos públicos deben resolverse en virtud de los principios y criterios generales de interpretación de los contratos. Así, en la Resolución nº 1134/2018, de 7 de diciembre (y en la misma línea la Resolución 1383/2021, entre otras posteriores), ya se razonaba que: *“Los contratos públicos son, ante todo, contratos, y que las dudas que ofrezca su interpretación deberán resolverse de acuerdo con las previsiones establecidas en la LCSP, y, caso de que esto no fuera posible, de acuerdo con el Código Civil, acudiendo el Tribunal, a estos efectos, al criterio de interpretación literal si los términos del contrato son claros, de conformidad con el artículo 1281 del Código Civil, “si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al tenor literal de sus cláusulas”.*

En el presente supuesto, los pliegos no son claros sobre si las fichas técnicas han de entenderse incluidas o no en la Memoria explicativa de los criterios sometidos a juicios de valor (en adelante, la Memoria), lo que ha de resolverse acudiendo a una interpretación literal y sistemática de los mismos.

De este modo, para solventar la cuestión, ha de ponerse de manifiesto la distinta naturaleza que tienen la Memoria y las fichas técnicas.

La Memoria es un documento elaborado por el propio licitador, con arreglo al modelo que figura en el ANEXO IV.1 del pliego, en el que expone su oferta, especificando cada uno de los criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor señalados en la cláusula 19.2.1.



Las fichas técnicas en cambio, son documentos ajenos al licitador, no elaborados por éste, que tienen por finalidad ofrecer una información adicional de terceros (fundamentalmente fabricantes) sobre la maquinaria, productos, útiles, vestuario y equipos de protección individual ofrecidos por el licitador y que han de valorarse como grado de Tecnificación.

Por ende, el recurso debe ser desestimado, toda vez que no cabe duda de que se exige la aportación de las fichas técnicas, pero éstas, por su propia naturaleza, no pueden someterse a los parámetros exigidos para la Memoria. Ello por cuanto que, al no ser las fichas técnicas redactadas por el licitador, no puede exigirse que se ajusten a los requisitos de formato impuestos por los pliegos.

En lógica consecuencia, dentro de los elementos incluidos en el cómputo de extensión de la Memoria se incluyen portada, índices, fotografía y anexo, pero no se hace mención expresa a las fichas técnicas que se exigen en la Cláusula 19.2.1. Así, en uno de los subcriterios de adjudicación sometidos a juicios de valor, concretamente el 2.1 “Plan de Prestación del Servicio, disponía (los subrayados y enfatizados son nuestros):

*“2.1.2 Grado de Tecnificación de la limpieza, aportación de maquinaria y relación de productos, útiles, vestuario y equipos de protección individual. **Debiéndose adjuntar las fichas técnicas de los mismos**”.*

Es decir, para valorar el subcriterio del “plan de prestación del servicio” en uno de los aspectos que detalla el propio pliego, exige éste presentar en el sobre nº 3 las correspondientes fichas técnicas en relación con los distintos aspectos reseñados en el subapartado 2.1.2, antes transcrito, no bastando por tanto que se hiciera referencia al mismo en la memoria que había que presentar. Así lo hizo la adjudicataria, como ha podido comprobar este Tribunal, que aportó una memoria de 24 páginas y además unas fichas técnicas de los medios técnicos a utilizar compuestos por la maquinaria, los consumibles higiénicos y, los contenedores higiénicos, no conteniendo otro tipo de documentación distinta a las fichas técnicas. Negar, por tanto, que se pudiera aportar las fichas técnicas además de la memoria, supondría no sólo incumplir la obligación establecida en el pliego sobre su aportación, sino que también impediría valorar este subcriterio que necesitaba para ello del examen y valoración de dichas fichas.



A mayores, tampoco puede acogerse la interpretación de que las fichas técnicas se incluyan en el concepto “anexo” al que se hace referencia en el cómputo de la extensión de la memoria.

Así, los propios pliegos, en el cuadro resumen de anexos, establecen los anexos que han de acompañar en cada caso, disponiéndose que *“Los documentos marcados con ☒ deberán incluirse obligatoriamente en sus sobres correspondientes. Los no marcados ☐ que se incluyen, son optativos por las particularidades y necesidades concretas que pueda ser requerido por las empresas licitadoras y por el tipo de contrato (suministros, servicios y obras)”*. Se identifican de este modo los documentos que son obligatorios y los anexos que son optativos, teniendo todos ellos en común que son siempre redactados por el propio licitador (a título de ejemplo, Anexo I.1. Cálculo del presupuesto base de licitación o Anexo II.2. Declaración de compromiso de adscripción de medios). Dentro de estos anexos, en ningún momento se alude a las fichas técnicas cuya aportación impone la cláusula 19.2.1 PCAP.

Sentado lo anterior, en lo que atañe a la aclaración ofrecida por el órgano de contratación y las alegaciones manifestadas al respecto por la recurrente, ha de señalarse que dicha respuesta se realiza al amparo del artículo 138.3 de la LCSP, según el cual:

“3. Los órganos de contratación proporcionarán a todos los interesados en el procedimiento de licitación, a más tardar 6 días antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas, aquella información adicional sobre los pliegos y demás documentación complementaria que estos soliciten, a condición de que la hubieren pedido al menos 12 días antes del transcurso del plazo de presentación de las proposiciones o de las solicitudes de participación, salvo que en los pliegos que rigen la licitación se estableciera otro plazo distinto. En los expedientes que hayan sido calificados de urgentes, el plazo de seis días a más tardar antes de que finalice el plazo fijado para la presentación de ofertas será de 4 días a más tardar antes de que finalice el citado plazo en los contratos de obras, suministros y servicios sujetos a regulación armonizada siempre que se adjudiquen por procedimientos abierto y restringido.

En los casos en que lo solicitado sean aclaraciones a lo establecido en los pliegos o resto de documentación y así lo establezca el pliego de cláusulas administrativas particulares, las respuestas tendrán carácter vinculante y, en este caso, deberán hacerse públicas en el

correspondiente perfil de contratante en términos que garanticen la igualdad y concurrencia en el procedimiento de licitación”.

De este modo, ante la existencia de posibles interpretaciones sobre la extensión de la Memoria, el órgano de contratación ofreció una respuesta a la pregunta planteada en la Plataforma de Contratación del Sector Público, de acuerdo con el artículo 138.3 de la LCSP, aclarando que *“las fichas técnicas de la maquinaria y los productos de limpieza no computan a efectos de límite de la Memoria a presentar para la valoración de los criterios sometidos a juicios de valor”.*

Esta respuesta, de acuerdo con lo hasta ahora expuesto y en contra de lo sostenido por la recurrente, no contraviene los pliegos, sino que ofrece una aclaración de los mismos.

Además, si bien no resulta vinculante de acuerdo con los PCAP, fue tomada en consideración por tres de las cinco empresas licitadoras. Si la ahora recurrente tenía dudas sobre la inclusión o no de las fichas técnicas en la extensión máxima de la Memoria, pudo haber consultado la Plataforma de Contratación o haber solicitado una aclaración al respecto.

Ha de añadirse que es igualmente doctrina de este Tribunal (por todas puede citarse la Resolución nº 1955/2021) que, cuando los términos de los pliegos no son claros, la oscuridad o ambigüedad en las cláusulas del pliego en modo alguno puede interpretarse a favor de la parte que la haya ocasionado, esto es, el órgano de contratación, y ello por aplicación de las previsiones relativas a la interpretación de los contratos recogidas en el Código Civil y en particular de su artículo 1288, que dispone que: *“la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad”.*

Por tanto, ante una duda generada por el pliego, la interpretación no puede resultar restrictiva de la competencia, mediante la exigencia de mayores requisitos a los licitadores, por lo que también debe rechazarse la interpretación que hace la sociedad recurrente, toda vez que implicaría exigir a los licitadores unos requisitos más estrictos que los previstos en los pliegos.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.M.R.F., en representación de CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Servicio limpieza centros D T Norte de Ibermutua*”, con expediente CG-2024/3360/0001, convocado por IBERMUTUA Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 274.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES