



Recurso nº 1157/2024 C.A. Región de Murcia 71/2024

Resolución nº 1416/2024

Sección 1ª

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

En Madrid, a 08 de noviembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. P.G.P.D.L., en representación de SAMYL FACILITY SERVICES, S.L., contra el acta de la Mesa de Contratación de fecha 30 de julio de 2024, en virtud de la cual se propone, entre otras cuestiones, excluir la proposición del licitador SAMYL FACILITY SERVICES, S.L, así como admitir la justificación de FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., (en adelante FCC) del procedimiento "*Prestación del servicio de limpieza de edificios públicos del municipio de Pliego*", expediente 296/2023, convocado por el Ayuntamiento de Pliego, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, el Ayuntamiento de Pliego, se convocó mediante anuncio de licitación y pliegos publicados el 16 de enero de 2024 en la Plataforma de Contratación del Sector Público el procedimiento de "*Prestación del servicio de limpieza de edificios públicos del municipio de Pliego*", expediente 296/2023, con un valor estimado de setecientos ocho mil novecientos sesenta y dos euros con cuatro céntimos (708.962,04 €).

Segundo. La licitación se encuentra sujeta a 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).

Tercero. A dicha licitación han concurrido las siguientes empresas:



- ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.
- CONCAMAR, S.L.
- FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.
- ICISER, S.L.
- LIMAIS S.COOP.
- ONET IBERIA SOLUCIONES, S.A.U.
- PROURVIS, S.L.
- SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.
- TÉCNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.

Cuarto. El 26 de febrero de 2024, la Mesa de Contratación procedió a la apertura de la documentación administrativa (sobre 1) y, tras admitir las proposiciones presentadas, a la apertura de los criterios que dependen de juicios de valor (sobre 2).

Vista y aceptada la documentación presentada, la Mesa de Contratación propuso solicitar a los Servicios Técnicos informe del Proyecto de Explotación.

Quinto. El 29 de abril de 2024, la Mesa de Contratación aceptó el informe de criterios de valoración sujetos a juicio de valor, emitido en fecha 22/04/2024 por el Ingeniero Técnico, D. A.R.L., en el que se recogía el siguiente resumen de puntuación:

	CALIDAD ATENDIENDO A CLARIDAD Y COHERENCIA	JUSTIFICACIÓN RECURSOS HUMANOS PROPUESTOS	HERRAMIENTAS DE GESTIÓN Y CONTROL DEL SERVICIO	MEJORAS	TOTAL
LICITADORES / PUNTUACIONES	MAX. 5 P	MAX. 20 P	MAX. 20 P	MAX. 5 P	MAX. 40
ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	4,30	14,25	13,55	5,00	37,10
CONCAMAR, S.L.	2,83	15,75	12,25	2,05	32,88
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	3,58	12,00	16,87	3,64	36,09
ICISER, S.L.	1,25	3,10	6,72	0,00	11,07
LIMAIS S.COOP	4,10	12,75	11,62	0,00	28,47
ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.	4,35	16,00	14,62	2,95	37,92
PROURVIS S.L.	4,73	15,75	8,75	0,00	29,23
SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.	4,10	17,75	15,00	4,55	* 40,00
TECNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.	2,98	11,50	12,37	2,27	29,12

*valor ajustado al máximo permitido por el artículo 9 del PCAP

ICISER, S.L. _ LIMAIS S.COOP. _ PROURVIS S.L. _ No presentan mejoras



A continuación, se llevó a cabo la apertura de las ofertas económicas (sobre 3), como criterios valorables en cifras o porcentajes, que arrojaban las siguientes cifras:

LICITADOR	OFERTA CONIVA	BOLSA HORAS ofertadas
ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	426.777,42	200
CONCAMAR, S.L.	413.820,00	600
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	413.753,14	1.000
ICISER, S.L.	420.343,59	200
LIMAS S.COOP	414.402,01	300
ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.	379.175,38	300
PROURVIS S.L.	384.822,97	1.501
SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.	428.874,82	3.000
TECNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.	210.065,62	900

Para la valoración de las ofertas presentadas, se remitió la documentación a los servicios técnicos.

Sexto. El 6 de mayo de 2024, se vuelve a reunir la mesa de contratación, para valorar los criterios evaluables automáticamente, arrojándose los siguientes resultados:

Criterio 1: Oferta económica, hasta un máximo de 30 puntos:

LICITADOR	OFERTA CONIVA
ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	426.777,42
CONCAMAR, S.L.	413.820,00
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	413.753,14
ICISER, S.L.	420.343,59
LIMAS S.COOP	414.402,01
ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.	379.175,38
PROURVIS S.L.	384.822,97
SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.	428.874,82
TECNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.	210.065,62

Se considera oferta anormalmente baja o desproporcionada a la presentada por Técnicas y Servicios Integrales de Levante, S.L.

Criterio 2: Bolsa de horas anual a disposición del Ayuntamiento para las necesidades que de manera extraordinaria puedan surgir, hasta un máximo de 30 puntos:



LICITADOR	BOLSA HORAS ofertadas	% INCREMENTO HOTAS ofertadas respecto al total del servicio
ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	200	1,88
CONCAMAR, S.L.	600	5,64
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	1.000	9,39
ICISER, S.L.	200	1,88
LIMAI S.COOP	300	2,82
ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.	300	2,82
PROURVIS S.L.	1.501	14,10
SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.	3.000	28,18
TECNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.	900	8,45

Se considera oferta anormalmente baja o desproporcionada a la presentada por FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.; PROURVIS, S.L., y SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.

Séptimo. A los licitadores cuyas ofertas se consideraron anormalmente bajas o desproporcionadas, se les requirió la correspondiente justificación, al amparo del art. 149.4 LCSP.

Octavo. Recibidas las justificaciones, mediante providencia de la Alcaldía, de fecha 18 de julio de 2024, se remitieron al responsable de la Oficina Técnica Municipal, para que emitiera informe sobre las ofertas y justificaciones presentadas.

Noveno. El 23 de julio de 2024, la Oficina Técnica emite informe sobre la justificación de las ofertas anormalmente bajas, en el que se concluye lo siguiente:

“A.5. CONCLUSIÓN:

Teniendo en consideración la documentación presentada por la empresa SAMYL FACILITY SERVICES, S.L. y conforme a lo expuesto en el presente informe, no resulta viable la prestación del servicio, determinando la oferta como anormalmente baja.

B.5. CONCLUSIÓN:

Teniendo en consideración la documentación presentada por la empresa PROURVIS S.L. y conforme a lo expuesto en el presente informe, no resulta viable la prestación del servicio, determinando la oferta como anormalmente baja



C.4 CONCLUSIÓN:

La documentación presentada por la empresa FCC Medio Ambiente S.A.U. justifica su inclusión en baja desproporcionada en relación a la baja de horas de libre disposición del ayuntamiento indicando que lo está por un número muy bajo de horas lo cual supone un incremento de coste de 311,62 €/año significando un coste perfectamente asumible dentro de los Gastos Generales y el Beneficio Industrial los cuales asciende a la cantidad de 14.961,45 €/año.

Si bien se ha justificado en puntos anteriores que dicha desviación no es de 311,62 €/año sino de 7.702,3 €/año (valor derivado del correcto pago del valor de la hora mínima a los trabajadores según convenio).

Aun así, dicho valor es compensable dentro de los Gastos Generales y el Beneficio Industrial, es por todo ello que analizando dicha justificación y teniendo en cuenta la doctrina del TACRC, es viable la prestación del servicio”.

Décimo. Emitido el informe, se convocó la Mesa de Contratación, que en sesión celebrada el 26 de julio de 2024, propuso al órgano de contratación la adjudicación en favor de FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., por ser la empresa con mayor puntuación, atendida la siguiente clasificación:

LICITADOR	SOBRE 2	OFERTA ECONÓMICA IVA INCLUIDO	BOLSA HORAS ANUALES OFERTADAS		PUNTUACIÓN TOTAL
	max. 40,00 P	max. 30,00 P	max. 30,00 P		100,00 P
	I. valoración	Precio	HORA	%	
	Puntuación	Puntuación	Puntuación		
ACTUA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L.	I. valoración	426.777,42		1, 88	69,75
	37,10	26,65	6,00		
CONCAMAR, S.L.	I. valoración	413.820,00		5, 64	78,37
	32,88	27,49	18,00		
FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U.	I. valoración	413.753,14	1.0	9, 39	93,58
	36,09	27,49	30,00		



ICISER, S.L.	I. valoración	420.343,59	200	1, 88	44,13
		11,07	27,06	6,00	
LIMAI S.COOP	I. valoración	414.402,01	300	2, 82	64,92
		28,47	27,45	9,00	
ONET IBERIA SOLUCIONES S.A.U.	I. valoración	379.175,38	300	2, 82	76,92
		37,92	30,00	9,00	
PROURVIS S.L.	I. valoración	384.822,97	1.5 01	14,1 0	EXCLUIDA
SAMYL FACILITY SERVICES, S.L.		29,23	29,56	-	EXCLUIDA
	I. valoración	428.874,82	3.0 00	28,1 8	
		40,00	26,52	-	
TECNICAS Y SERVICIOS INTEGRALES DE LEVANTE, S.L.	I. valoración	210.065,62	-	-	EXCLUIDA
		29,12	-	-	

Undécimo. El 20 de agosto de 2024 se interpone el presente recurso especial en materia de contratación contra el acta de la Mesa de Contratación de fecha 26 de julio de 2024, publicada el 31 de julio de 2024.

Duodécimo. El 27 de agosto de 2024, el órgano de contratación requiere a FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., como licitador que presentó la mejor oferta, para ser adjudicatario del contrato, la documentación exigida por el art. 150.2 LCSP.

Decimotercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 LCPS, se ha solicitado del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del preceptivo informe.

Decimocuarto. El 29 de agosto de 2024, la Secretaría del Tribunal, por delegación de este, dicta resolución por la que se acuerda la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la presente resolución la que acuerde el levantamiento de la misma.

Decimoquinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 3 de septiembre 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. FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., ha sido el único licitador que ha hecho uso de su derecho, manifestando la inadmisibilidad del recurso por dirigirse contra un acto que no es susceptible de impugnación y defendiendo la legalidad de la propuesta de exclusión, sosteniendo que está fundada y que es conforme a Derecho.

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 46.4 de la LCSP, así como en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 17 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21 de noviembre de 2020).

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

Tercero. Se recurre contra el acta de la mesa de contratación por la que se propone la exclusión del recurrente y se propone como adjudicatario a FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U., por ser el licitador con mayor puntuación.

Ello, en el ámbito de un contrato de servicios con valor estimado superior a 100.000 euros, por lo que, en principio, cabría el recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el art. 44.1 a) LCSP.

No obstante, dentro de los actos enumerados en el art. 44.2 de la LCSP, sólo son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos que taxativamente en él se enumeran, que son los siguientes:

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



- b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.
- c) Los acuerdos de adjudicación.
- d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.
- e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.
- f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

El acta de la mesa contra la que se promueve el presente recurso no queda subsumida en ninguno de los supuestos enumerados, no siendo siquiera un acto de trámite cualificado de los previstos en la letra b) del art. 44.2 LCSP.

De este modo, no pueden acogerse las alegaciones del recurrente de que con dicha acta se le ha excluido de la licitación, pues la Mesa de Contratación se limita a hacer una propuesta al órgano de contratación, sin que dicha propuesta genere derecho alguno. Así, dispone el art. 157.6 LCSP expresamente que *“la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión”*.

Consecuentemente, la propuesta que realiza la Mesa de Contratación no vincula al órgano de contratación, quien puede apartarse de su contenido, si lo motiva suficientemente. De ahí que la propuesta de la Mesa de Contratación se considere un simple acto de trámite,



que no decide directa ni indirectamente sobre la adjudicación, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, por lo que, conforme al artículo 44.2.b) de la LCSP, constituye un acto de trámite no cualificado que no es susceptible de impugnación independiente del acto de adjudicación.

Este criterio lo hemos razonado, entre otras, en nuestra reciente resolución nº 823/2024, de 27 de junio, en la que, con cita en otras anteriores, hemos dicho: *“Según el artículo 44.2.b) de la LCSP únicamente son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre esta, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En el caso que nos ocupa se dirige el recurso contra un acto de trámite que no puede considerarse como cualificado... será el acto de adjudicación por parte del órgano de contratación el que podrá ser objeto de recurso... Ese es el criterio reiteradamente establecido por este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones nº 656/2023 y 560/2023. Procede, por ello, la inadmisión del recurso con base a lo señalado en el artículo 55 c) de la LCSP”. O en la aún más reciente Resolución nº 1380/2023, citada en la nº 178/2024 y en la nº 436/2024 en la cual hemos dicho: “En el presente asunto, la entidad recurrente interpone el recurso especial frente al acuerdo de la Mesa de contratación por el que se eleva al órgano de contratación la propuesta de adjudicación del contrato. Tomando este acuerdo de la Mesa de contratación como acto recurrido, es regla general en nuestro derecho administrativo que contra los actos de trámite no cabe la interposición independiente de recurso administrativo –sin perjuicio de que puedan ser impugnados juntamente con la resolución o acto de terminación del procedimiento–, salvo que aquellos sean de carácter cualificado, bien porque decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, bien determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, o bien produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos, como se establece en el artículo 112.1 de la LPACAP. Este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones que la propuesta de adjudicación no constituye un acto de trámite cualificado ya que no pone fin al procedimiento, decide sobre el fondo del asunto ni genera perjuicio irreparable o produce indefensión, al poder separarse, el órgano de contratación, motivadamente de*



dicho acto de adjudicación y los defectos se pueden hacer valer contra el acto definitivo que es la adjudicación”.

En el mismo sentido, la Resolución 574/2023, de 4 de mayo, en la que decíamos: “Conviene recordar aquí que, conforme al artículo 157.6 de la LCSP: “La propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión.” De ello resulta con toda evidencia que la propuesta de adjudicación no es un acto de trámite cualificado. En la medida en que el órgano de contratación puede apartarse de la misma motivadamente no puede calificarse como un acto que ponga fin al procedimiento, ni tampoco decide directa o indirectamente sobre el fondo. Asimismo, no es un acto que se puedan invocar por los licitadores, ni produce perjuicios irreparables a derechos o interés legítimos. Y, en definitiva, no produce indefensión, por cuanto las alegaciones frente a los eventuales vicios pueden hacerse valer en el recurso contra el acto definitivo, esto es, el acuerdo del órgano de contratación en el que, partiendo de la propuesta de la Mesa, se acuerde de manera efectiva acerca de la adjudicación del contrato.” Este criterio trae causa del Acuerdo del Pleno del Tribunal de 17 de marzo de 2022, que decide la cuestión en los siguientes términos: “Que la propuesta de la Mesa de contratación y, con carácter general, el acuerdo del órgano de contratación de clasificación de ofertas, son actos de trámite que no reúnen las características que exige el artículo 44.2.b) de la LCSP para ser susceptibles de recurso especial en materia de contratación, o el artículo 119.2.b) del Real Decreto Ley 3/2020, para ser objeto de reclamación. En particular, no se considera que decidan, directa o indirectamente, sobre la adjudicación”.

También puede citarse la Resolución núm. 752/2022, de 23 de junio de 2022, en la que, ante un supuesto similar al que nos concierne, en un recurso promovido por la misma empresa contra el acta de la mesa de contratación, de 30 de marzo de 2022, por la que se proponía la adjudicación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz, para contratar el servicio de “*Limpieza de centros y dependencias municipales*”, expediente 290566P, resolvimos lo siguiente:



“Pero es que además cabe, en este punto, advertir que el acto impugnado no es susceptible de ser recurrido.

En efecto, se ha recurrido la propuesta de adjudicación no el acto de adjudicación, que no consta se haya producido. Como dispone el artículo 157.6 de la LCSP: “la propuesta de adjudicación no crea derecho alguno en favor del licitador propuesto frente a la Administración. No obstante, cuando el órgano de contratación no adjudique el contrato de acuerdo con la propuesta formulada deberá motivar su decisión”; de ahí que se trate de un acto de trámite que no produce efectos a favor del propuesto como adjudicatario en tanto no se acoja en el acto definitivo de adjudicación, acto del que puede apartarse el órgano de contratación y que, por ello, no decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, no determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, por lo que, conforme al artículo 44.2.b) y 3 de la LCSP, constituye un acto de trámite no cualificado que no es susceptible de impugnación independiente del acto de adjudicación. Procede, por ello, también por este motivo –además de por la falta de legitimación–, inadmitir el recurso conforme a los artículos 55.b) y c) de la LCSP, y 22.1.2º y 4º del RPERMC, ordenando el archivo del expediente sin más trámite”.

Todo ello conduce ineludiblemente a la inadmisión del recurso [artículo 55 -letra c)- de la LCSP], sin perjuicio de la impugnabilidad del acuerdo de adjudicación definitiva que pueda dictarse, en su caso, en el seno del procedimiento

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por el recurso interpuesto por D. P.G.P.D.L., en representación de SAMYL FACILITY SERVICES, S.L., contra el acta de la Mesa de Contratación de fecha 30 de julio de 2024, en virtud de la cual se propone, entre otras cuestiones, excluir la proposición del licitador SAMYL FACILITY SERVICES, S.L, así como admitir la justificación de FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U. (en adelante FCC) del



procedimiento “*Prestación del servicio de limpieza de edificios públicos del municipio de Pliego*”, expediente 296/2023, convocado por el Ayuntamiento de Pliego.

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 58.2 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, 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. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES