



Recursos nº 850/2014 C.A. Castilla-La Mancha 069/2014

Resolución nº 842/2014

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

En Madrid, a 7 de noviembre de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.A.G.G. en representación de CLECE, S.A. (en adelante CLECE o la recurrente), contra la adjudicación por el Ayuntamiento de Guadalajara del contrato de *“Prestación del servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los colegios públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados”* (expediente 2014/S 092-161678), a la empresa INBISA SERVICIOS Y MEDIOAMBIENTE, S.A. (en lo sucesivo, INBISA o la adjudicataria) el Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de Guadalajara (en adelante el Ayuntamiento o el órgano de contratación) convocó mediante anuncio publicado sucesivamente en el DOUE, en el BOE y en el Boletín Oficial de la Provincia, los días 14, 15 y 16 de mayo de 2014, licitación para adjudicar por procedimiento abierto y tramitación ordinaria el contrato de servicios de limpieza de sus edificios y locales. El valor estimado del contrato se cifra en 7.520.889,96 euros y el presupuesto base de licitación anual (sin IVA), en 1.253.481,66 euros. El contrato tiene una duración de cuatro años con posible prórroga por dos años más.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público –cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, así como con lo previsto en las

normas de desarrollo en materia de contratación. El contrato, de la categoría 14 del anexo II del TRLCSP, está sujeto a regulación armonizada. Presentaron oferta cinco empresas y fueron finalmente admitidas cuatro, entre ellas la que recurre.

Tercero. El Pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), en la cláusula 10, en el apartado relativo a los criterios valorables mediante fórmula (sobre 3), además de la oferta económica (que se valora hasta 50 puntos), establece:

“2.- Bolsa de horas: hasta 10 puntos

Se otorgarán 10 puntos al licitador que oferte mayor número de horas anuales y 0 puntos al licitador que no oferte ninguna hora, valorándose el resto de forma proporcional.”

El PCAP se refiere a continuación a los criterios valorables mediante juicio de valor:

1.- Planes de trabajo del servicio: hasta 35 puntos.

Se incluirá una memoria acreditativa en el sobre de documentación técnica que recoja los siguientes aspectos:

1. Tareas a realizar y calendario de realización... en cada centro o dependencia: hasta 5 puntos.

2. Número de personas que prestarán el servicio en cada centro de trabajo, con especificación de su categoría y horarios de trabajo diario, mensual y anual, así como un cuadro resumen de las horas totales anuales de todas las dependencias objeto del presente contrato: hasta 15 puntos.

3. Medios materiales y técnicos que el adjudicatario se compromete a utilizar en cada centro:... hasta 10 puntos.

4. Horario de limpieza de cada turno si hubiere: hasta 5 puntos.

2.- Descripción de planes de contingencia: hasta 2,5 puntos.

Se incluirá una memoria acreditativa: en el sobre de documentación técnica.

3.- Descripción del sistema de inspección y control de calidad: hasta 2,5 puntos.

Se incluirá una memoria acreditativa en el sobre de documentación técnica”.

El PCAP no hace referencia alguna a los criterios para la apreciación de ofertas incursas en presunción de temeridad.

En el Anexo 1 del Pliego de prescripciones técnicas (PPT) se detalla el número de horas anuales de trabajo exigidas por cada dependencia, que cifra en un total de 104.283 horas/año. Este detalle, también se recoge en la cláusula 5 del PCAP al establecer el presupuesto base de licitación.

Cuarto. En la reunión de la Mesa de contratación del 14 de agosto, tras la lectura de la puntuación obtenida en los criterios técnicos evaluables mediante juicios de valor, se procedió a la apertura y lectura de las ofertas económicas incluidas en el sobre 3. INBISA ofertó una baja del 3% y 25.000 horas adicionales por año y quedó clasificada en primer

lugar con 84,65 puntos (48,65 por la oferta económica; 10 por la bolsa de horas y 26 por la oferta técnica); la oferta de CLECE fue de 4.800 horas adicionales y una baja del 2,96% y quedó en segundo lugar con 82,50 puntos (48,58 por la oferta económica; 1,92 por la bolsa de horas y 32 por la oferta técnica). A la vista de la clasificación de las ofertas propuesta por la Mesa, el 23 de septiembre el órgano de contratación acordó la adjudicación del contrato en favor de INBISA lo que se notificó a los licitadores el 3 de octubre.

Quinto. El 21 de octubre tiene entrada en el registro del Tribunal escrito de CLECE, previamente anunciado al Ayuntamiento, de interposición de recurso especial en materia de contratación; pide que se declare la nulidad del procedimiento y, subsidiariamente, que se deje sin efecto la resolución de adjudicación y se retrotraigan las actuaciones al momento de valoración de ofertas

Alega que la oferta de INBISA de horas adicionales es desproporcionada y que *“el órgano de contratación debió (cuando menos) requerir aclaración para comprobar si el número de 25.000 horas responde a una realidad ejecutable en el contrato, o supone un compromiso irrealizable pero en un apartado tan sensible que implica nada menos que la adjudicación del concurso”*.

Sostiene también que la oferta de licitador clasificado en tercer lugar, EULEN, S.A., debió ser excluida porque en su oferta técnica propuso un número de horas (109.229 horas/año) superior a las consideradas en el PCAP, lo que *“debe suponer causa de exclusión de EULEN por no ajustarse a la literalidad del Pliego,...”*.

Considera por último que hay un error en la puntuación otorgada a INBISA en el criterio técnico de *“Resolución de incidencias y tiempo de respuesta”*. Entiende que la oferta de la adjudicataria, *«se ha apartado de la literalidad del Pliego,... alterando frecuencias y porcentajes;... En la particular oferta de INBISA, se altera la frecuencia mensual por una semanal, pero con un error de valoración o cálculo muy grave: en los “Rangos de actuación” aparece una laguna en el tramo comprendido entre “Bueno” y “Excelente”, pues el tramo que va del 95% al 100% no aparece cubierto ni detallado, así mismo el porcentaje del 80% está comprendido en los tramos de “Bueno” y “Regular”...»*. Entiende que hay una irregularidad formal lo suficientemente grave como para determinar la

exclusión y que además, tal irregularidad tiene un reflejo material en la ejecución del contrato.

Señala por último que en otro procedimiento de licitación sobre supuestos idénticos, se ha producido una resolución de adjudicación contradictoria con la recurrida. También ha presentado recurso en tal procedimiento (nº 843/2014), lo que pone de manifiesto *“al objeto de que se proceda en la medida que el Tribunal lo considere oportuno, a unificar doctrina al respecto de estos hechos”*.

Sexto. El expediente administrativo se recibió en el Tribunal el 27 de octubre de 2014 junto al correspondiente informe del órgano de contratación en el que considera que:

- En el PCAP no se han establecido criterios para apreciar la posible temeridad de las ofertas, por lo que *“no procede, como pretende el recurrente, que el órgano de contratación,... hubiese concedido audiencia al adjudicatario para que justificase la valoración de la oferta”*.
- La oferta de EULEN *“no vulnera lo establecido en los Pliegos, puesto que en ningún artículo de los Pliegos se establece que NO se puedan ofertar más horas que las consideradas en el Anexo 1 del Pliego Técnico”*. El apartado 4.2 del PPT determina además que: *“Los contratistas deberán cumplir el número de horas de dedicación de limpieza fijado para cada edificio en el cuadro resumen establecido en el Anexo I, o el ofertado por el adjudicatario en el caso de que fuera superior, nunca inferior”*.
- En cuanto a la *“Resolución de incidencias y tiempo de respuesta”*, aunque la oferta de INBISA detalle más rangos o grados de resolución de incidencias, están comprendidos y se ajustan por tanto a las características requeridas en el PPT. Lo mismo sucede con los porcentajes de facturación por lo que no está justificado acordar la exclusión de INBISA del procedimiento por este supuesto. En todo caso en el informe se deja constancia de que la puntuación de INBISA en este apartado fue de 0,5 puntos -correspondientes al sistema informático de gestión-, mientras que la *“resolución de las incidencias y el tiempo de respuesta”*, se valoró con cero puntos *“por no considerar que mejore el control de los servicios, por lo*

que en ningún caso este sistema ofertado por INBISA ha podido suponerle ningún trato de privilegio.”.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a las demás empresas licitadoras para que, si lo estimaran oportuno, pudieran formular alegaciones. Así lo ha hecho INBISA que solicita la desestimación del recurso y manifiesta también que los pliegos no establecen criterio alguno para determinar la eventual desproporción de las ofertas y que su oferta técnica respecto a la “*resolución de incidencias*” respeta los límites establecidos en el PPT.

También EULEN ha formulado alegaciones para oponerse al recurso por entender que su oferta no se encuentra en ningún supuesto de exclusión, por cuanto el apartado 4.2 del PPT permite que se oferten más horas. Por el contrario, al haber ofertado un 4,74% más de horas del mínimo establecido, la puntuación obtenida por su oferta en el subcriterio técnico relativo al número de personas que prestan servicio en cada centro, debió alcanzar el máximo de 15 puntos establecido en el PCAP.

Octavo. Con fecha 3 de noviembre de 2014 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se recurre la resolución de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 de dicha norma y de conformidad con lo dispuesto en el Convenio de colaboración suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, publicado en el BOE de 2 de noviembre de 2012.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP. CLECE concurrió a la licitación por lo que está legitimada para recurrir conforme señala el artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. La primera cuestión a dilucidar es si, como alega CLECE en su recurso, es procedente la determinación de ofertas desproporcionadas respecto a la bolsa de horas complementaria.

Los criterios de adjudicación del contrato (cláusula 10 del PCAP) se refieren tanto a criterios que se puntúan mediante juicio de valor (planes de trabajo, planes de contingencia y sistema de inspección y control) como a criterios valorables mediante fórmula; éstos se refieren a la oferta económica y a la bolsa de horas complementaria. La determinación de la puntuación y la ponderación de cada uno de estos criterios, se establecen en dicho apartado.

Para estos supuestos, el artículo 152 del TRLCSP, en su apartado 2, establece que:

“2. Cuando para la adjudicación deba considerarse más de un criterio de valoración, podrá expresarse en los pliegos los parámetros objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de la inclusión de valores anormales o desproporcionados. Si el precio ofertado es uno de los criterios objetivos que han de servir de base para la adjudicación, podrán indicarse en el pliego los límites que permitan apreciar, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o anormales”.

De acuerdo con ello en los contratos en cuya adjudicación, como es el caso, se tiene en cuenta más de un criterio, para poder considerar ofertas con valores anormales o desproporcionados es necesario que en los pliegos se prevea esta posibilidad y se fijen los parámetros objetivos para apreciarla. Así lo hemos manifestado expresamente en múltiples resoluciones (como referencia, con cita de otras, en la Resolución 431/2014, de 30 de mayo), en la que se resaltaba que *“es el pliego de cláusulas administrativas particulares el que debe de especificar los criterios objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, si la proposición no puede ser cumplida..., aplicándose exclusivamente para determinar tal situación los criterios establecidos en el pliego”.*

Como en aquel caso, en el que ahora se examina tampoco el PCAP recoge previsión ni referencia alguna a las bases objetivas que permitan apreciar el carácter desproporcionado de las ofertas, ni consiguientemente, puede requerir su justificación al licitador. Por tanto, al no incluirse en los pliegos los parámetros objetivos para apreciar si una oferta es presuntamente desproporcionada no puede tenerse en cuenta esta posibilidad.

Cuarto. Las alegaciones de CLECE respecto a la oferta de EULEN carecen de la mínima justificación. Como alegan el Ayuntamiento y la empresa es el propio PPT el que claramente indica que los contratistas deberán cumplir para cada edificio el número mínimo de horas consignadas en el Anexo I *“o el ofertado por el adjudicatario en el caso de que fuera superior, nunca inferior”*.

Por tanto, la pretensión de CLECE de que se excluya la oferta de EULEN carece del mínimo rigor y debe ser desestimada. Máxime cuando, una vez desechada la apreciación de ofertas temerarias, la alegación formulada no modificaría el resultado de la licitación.

Quinto. En cuanto a la alegación de la recurrente sobre un presunto error en la valoración de la oferta de INBISA carece también de justificación. Como indica el Ayuntamiento en su informe, la propuesta de la adjudicataria sobre *“resolución de las incidencias y el tiempo de respuesta”*, se valoró con cero puntos. Esa propuesta, aunque se aparte de la literalidad del pliego, está comprendida dentro de los intervalos establecidos en el PPT y en ningún caso puede ser motivo de exclusión.

Sexto. La alegación de EULEN de que en el subcriterio de *“Nº de personas y horas”* se le otorgue el máximo de 15 puntos establecido en el PCAP en lugar de los 10 otorgados, no es admisible dentro del trámite de resolución del recurso especial interpuesto por CLECE y, en todo caso debió ser formulada en plazo como recurso propio por la interesada.

Séptimo. En cuanto a la alusión de CLECE a otro procedimiento de licitación en el que también ha presentado recurso (recurso nº 843/2014) y que *“en supuesto idéntico al presente, ha concluido con un pronunciamiento opuesto en materia de valoración de posible temeridad”*, hay que señalar que ni los pliegos, ni las ofertas, ni la fundamentación del órgano de contratación sobre la posible temeridad son idénticos en ambos procedimientos. En cambio, la fundamentación de los recursos por parte de CLECE, es totalmente contradictoria y, desde luego, muy alejada de una pretendida *“unificación de doctrina”*. Bien al contrario, en el primero de los recursos (843/2014) argumenta fundadamente la incorrección de calificar su propia oferta como temeraria, mientras que en el que ahora se resuelve pretende, con los argumentos contrarios, que se califique

como tal la oferta de INBISA. No hay doctrina que unificar y lo que no resulta admisible es que en defensa del propio interés se empleen consideraciones y argumentos contradictorios.

Octavo. Por todo ello, consideramos que el recurso se presenta con temeridad, con el único objetivo aparente de retrasar la formalización del contrato, dado que CLECE, que venía prestando el servicio hasta ahora, lo presenta con una fundamentación totalmente insuficiente.

Como hemos indicado en otras resoluciones, se aprecia un abuso del derecho al recurso que pretende con evidente mala fe usarlo torcidamente para otros fines, sin reparar en el daño que se causa al adjudicatario y a la entidad contratante mediante la suspensión del acto de adjudicación.

Por consiguiente, resultan de aplicación las previsiones del artículo 47.5 del TRLCSP, por lo que procede la imposición de una multa a la empresa recurrente, dada la evidente temeridad y mala fe del recurso interpuesto y el también innegable perjuicio para el adjudicatario y para el Ayuntamiento de Guadalajara. Al no haber ofrecido éste una cuantificación del perjuicio, se fija la multa en su importe mínimo de 1.000 euros.

Por todo lo expuesto,

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.A.G.G. en representación de CLECE, S.A., contra la adjudicación por el Ayuntamiento de Guadalajara del contrato de *“Prestación del servicio de limpieza de dependencias municipales, incluyendo las del Patronato de Deportes, Patronato de Cultura y los colegios públicos sitos en el municipio de Guadalajara y barrios anexionados”*.

Segundo. Dejar sin efecto la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo previsto en el artículo 45 del TRLCSP.

Tercero. Apreciar la concurrencia de mala fe y temeridad en la interposición del recurso e imponer a CLECE, S.A. una multa de mil euros (1.000,00 €).

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de 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.