



Recurso nº 1078/2015 C.A. Illes Balears 74/2015

Resolución nº 1107/2015

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

En Madrid, a 04 de diciembre de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. G., en nombre y representación de la empresa Servicios Especiales de Limpieza, S.A. (SELSA), contra el acuerdo de la mesa de contratación de 17 de septiembre de 2015, por el que se excluye a la citada entidad recurrente al no haber superado la primera fase en el procedimiento de adjudicación de *“Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público autonómico”*, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Con fecha 25 y 31 de marzo de 2015 se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado, respectivamente, el anuncio de la Central de Contratación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears por el que se licita el Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público autonómico, por un valor máximo estimado de 22.200.000 euros. La licitación se anunció en el Perfil del Contratante de la Central de Contratación el día 25 de marzo del mismo año. El contrato se dividió en tres lotes en función de su ámbito territorial, correspondiendo el lote 1 a los servicios de limpieza de la Isla de Mallorca, el lote 2 a la isla de Menorca y el lote número 3 a las islas de Ibiza y Formentera.

Segundo. La entidad Servicios Especiales de Limpieza S.A., presentó oferta para cada uno de los tres lotes en que se encuentra dividido el contrato.



Tercero. La Cláusula 18.1 del Pliego Administrativo preveía la articulación del procedimiento para la adjudicación del Acuerdo Marco en dos fases distintas, estableciendo que para pasar de la primera a la segunda, la puntuación mínima necesaria era de 40 puntos.

Cuarto. El día 12 de mayo de 2015, la mesa de contratación procedió a la apertura del sobre que contenía la documentación técnica correspondiente a los criterios evaluables mediante un juicio de valor, encargando la elaboración del informe correspondiente a la Secretaría de la Central de Contratación.

El día 2 de septiembre, la mesa procedió a la lectura del cuadro y resumen de las puntuaciones del informe técnico para la valoración de los criterios evaluables mediante juicio de valor y procedió a la apertura y lectura de las ofertas económicas, solicitando informe técnico para la evaluación de estas últimas.

El día 9 de septiembre, se procedió a la lectura en acto público de las puntuaciones resultantes de la valoración económica y a la aceptación y exclusión o rechazo de los licitadores correspondientes a los efectos de continuar y pasar a la fase dos del procedimiento.

Entre las empresas que no se encontraban admitidas para continuar en el procedimiento, al no haber alcanzado el mínimo de 40 puntos a que nos referíamos anteriormente, estaba la entidad recurrente, SELSA.

El acuerdo de exclusión y no continuación en el procedimiento se comunicó al interesado con fecha 21 de septiembre de 2015. La fecha de interposición del recurso es de 14 de octubre de 2015.

Quinto. Con fecha 29 de octubre de 2015 se dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y aportaran los documentos que tuvieran por conveniente sin que se haya evacuado el trámite.

Sexto. Por resolución de la Secretaria del Tribunal de 29 de octubre de 2015, en ejercicio de competencias delegadas, se acuerda la concesión de la medida provisional de suspensión del



procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 43 y 46 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP), en el artículo 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC), y en el Convenio suscrito al efecto con la Comunidad Autónoma de Illes Balears, publicado en el BOE de 19 de diciembre de 2012.

Segundo. El acto señalado formalmente en su escrito por la recurrente, los pliegos rectores del contrato, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación a tenor de lo dispuesto en el artículo 40 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Tercero. En la interposición del recurso se han cumplido las prescripciones formales y de plazo previstas en el artículo 44 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Tal y como expone acertadamente el órgano de contratación, el recurso debe considerarse interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, toda vez que, tras la notificación del Acuerdo de exclusión, adoptado por la mesa de contratación, el recurrente solicitó vista del expediente, trámite que fue acordado y notificado oportunamente al interesado quien lo ejercitó con fecha 2 de octubre, suspendiéndose el plazo de interposición del recurso especial que nos ocupa, de conformidad con la reiterada doctrina emanada de este Tribunal, desde la fecha de la solicitud hasta la fecha en que la misma se hizo efectiva, volviendo a correr, a partir de ese momento, el plazo correspondiente, cuya totalidad no había transcurrido en el momento de la interposición del presente recurso.

Cuarto. Respecto de la legitimación activa para interponer el recurso especial consta en el expediente que la empresa ha presentado oferta a la licitación correspondiente. Por lo tanto, entendemos que concurre el requisito de legitimación para recurrir previsto en el artículo 42 del TRLCSP.



Quinto. El recurrente considera como fundamentos de nulidad de la resolución que es objeto de impugnación que se han efectuado por parte de la mesa de contratación valoraciones que deben ser consideradas arbitrarias e infractoras del principio de igualdad de trato, al haberse aplicado criterios que no se encontraban expresamente establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. En concreto, se refiere al criterio de Organización y Calidad del Servicio, con un valor de hasta 20 puntos, en el que la mesa de contratación valora la aportación de certificados ISO y OSHAS, cuando el criterio de valoración no prevé esa aportación de certificados, que por otro lado es propia de la solvencia técnica y no de la valoración de ofertas.

Por otro lado, el informe de valoración recoge que la mayoría de las empresas describen la forma de control de la sustitución de ausencias no programadas o no previstas pero no todas las entidades contemplan la forma para controlar esta circunstancia. Incluso, la mayoría de los licitadores lo hace mediante sistemas o aplicaciones que detectan la ausencia a los cinco minutos de haberse producido pero no las que se suceden durante la jornada de trabajo. El recurrente considera al respecto que se están introduciendo a los efectos de valoración criterios nuevos, no contemplados expresamente en el Pliego de Cláusulas.

Se señala, además, en el informe de valoración que SELSA no hace referencia a las Auditorías internas o externas y que no dispone de sistema informático, cuando éstos, según señala el recurrente, son nuevamente elementos no requeridos por el Pliego.

Como segunda de sus alegaciones, redundante con la primera utilizada, se añade por el recurrente que no se pueden incorporar, en la fase de valoración de las ofertas, criterios, subcriterios o elementos no recogidos en los Pliegos y que aparecen, como nuevos, en el informe de valoración. En este aspecto, el recurrente recoge diversas resoluciones dictadas por los tribunales administrativos autonómicos, competentes en materia de resolución de los recursos especiales de contratación en los que se establece expresamente esta doctrina de la obligada inclusión en los Pliegos de los criterios y subcriterios que resulten posteriormente determinantes de la valoración que se efectúa en la valoración que sirve de base para la valoración de las decisiones relativas a la exclusión y adjudicación del contrato.



Se refiere también el recurrente a que la discrecionalidad técnica propia de los órganos de contratación, reconocida en multitud de resoluciones dictadas por los órganos competentes en materia de recursos especiales, no alcanza la arbitrariedad o el manifiesto error en la valoración, produciéndose ésta en la valoración del recurrente cuando no se ha tomado en consideración que en la Memoria Técnica elaborada por SELSA, relativa a la elaboración de quejas se indica expresamente que se dispone de la certificación OSHAS 18001, cuando en el informe de valoración se toman en consideración otras certificaciones de calidad, ISO 9001 e ISO 14001 pero no la citada. Considera el recurrente, que tal omisión, determina la necesaria valoración de su oferta con al menos un punto.

En materia de subrogación de personal, se señala en el informe de valoración que SELSA omite o pasa por alto la subrogación del personal. El recurrente alega que tal omisión tiene su causa en que la subrogación es obligación legal, derivada del Convenio colectivo y del Estatuto de aplicación por lo que considera la no necesidad de su mención expresa en la Memoria y, por lo tanto, no podía haber sido objeto de valoración, consideración que supone, y así lo entiende SELSA, al menos un punto.

En materia de sustitución de personal, se señala en el informe técnico que SELSA no expresa ningún plazo de sustitución del personal, sin embargo, la Memoria Técnica elaborada por el recurrente hace referencia a que el comienzo del trabajo se realizará de forma inmediata, ausencia de consideración que, según el recurrente supone nuevamente, un punto.

En relación con las auditorías internas y los sistemas informáticos de supervisión, el informe técnico señala que SELSA no recoge que sea objeto de auditorías internas ni externas ni que disponga de un sistema informático, elementos éstos que no se exigen en el Pliego. SELSA considera, en sus alegaciones, que de la sola circunstancia de disponer de las certificaciones ISO y OSHAS, implícitamente debe deducirse la existencia de tales auditorías. Y en cuanto a la supervisión por medios informáticos, SELSA entiende que también resultan recogidos en su Memoria en la parte relativa a la organización y calidad del servicio, lo cual supone una omisión de al menos dos puntos.

El informe técnico hace referencia a que el supervisor de SELSA no tiene móvil y que el recurrente no ofrece correo electrónico, cuando en la Memoria relativa a la atención y



resolución de quejas se hace referencia por SELSA, a que las reclamaciones serán recogidas por el jefe de servicios que a cualquier hora puede recepcionar los avisos del correo electrónico en el dispositivo móvil. Este error en la valoración considera SELSA que le ha hecho sufrir la pérdida de al menos un punto.

Concluye SELSA considerando que las omisiones anteriormente señaladas le han supuesto una puntuación menor que la que le correspondería en, por lo menos, seis puntos.

SELSA concluye su escrito de recurso solicitando que se anule el Acuerdo recurrido o subsidiariamente se acuerde que la oferta de SELSA debe ser objeto de valoración en seis puntos más y, en su defecto, retrotraer las actuaciones al momento de valoración de las ofertas para valorar de nuevo la oferta de SELSA.

Por su parte, el órgano de contratación en el informe que remite a este Tribunal se opone a las consideraciones que se realizan en su recurso por la entidad recurrente al entender que todos los criterios están perfectamente definidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en el procedimiento que debe seguirse para su valoración. Esta consideración es extensible tanto al criterio de organización y calidad del servicio, atención y resolución de quejas, criterios ambos donde la asignación de veinte puntos sigue unas pautas de acuerdo con las que se asigna una puntuación distinta según la calificación del licitador, distinguiendo entre insuficiente, hasta siete puntos; suficiente, hasta catorce puntos; buena, hasta veinte puntos. Lo mismo ocurre con el criterio de atención y resolución de quejas y reclamaciones.

Considera el órgano de contratación que la valoración de las ofertas no solo atiende a las propuestas y su bondad sino también a la comparación de unas con otras.

En cuanto al fondo de la cuestión, en relación con la valoración de los certificados ISO y OSHAS, el órgano de contratación señala que la recurrente confunde el que se valoren esos certificados, cuando el informe recoge que esta es una característica común a la mayoría de las propuestas, poniendo de manifiesto la semejanza de todas ellas en este aspecto y, sin embargo, a pesar de ello con claras diferencias en la exposición de esas propuestas que son las que son objeto de valoración, no así los certificados.



En cuanto a la adscripción del personal, el órgano de contratación expone que no basta con que el contratista se limite a declarar que procederá a esa adscripción, al ser obligatoria, sino que lo que se valora, y así se hace respecto de otras propuestas presentadas por otros licitadores, es el procedimiento o sistema y su exposición para llevar a efecto esa adscripción.

Respecto del control de ausencias, el órgano de contratación se refiere a que es el Pliego de Cláusulas Administrativas el que señala que se tendrán en cuenta el sistema de cobertura de los turnos de trabajo, festivos, vacaciones, bajas y otras eventualidades, y ello a diferencia de lo que el recurrente señala cuando manifiesta que en el informe se hace referencia a la valoración de la ausencia de la descripción del control de ausencias cuando ese factor no estaba previsto en el Pliego.

En materia de auditorías, el recurrente olvida según el órgano de contratación que el propio informe pone de manifiesto que las auditorías solo se valoran cuando se refieran a auditoría de los contratos derivados.

En resumen, el órgano de contratación considera que no se han introducido nuevos criterios o subcriterios de valoración sino que el órgano de contratación o la propia mesa se desenvuelven dentro de la discrecionalidad predicable de los órganos competentes para la valoración de las ofertas cuando de evaluar éstas con arreglo a criterios subjetivos se trate.

Posteriormente, el órgano de contratación vuelve a reiterar las argumentaciones anteriores siguiendo el criterio marcado en el escrito de interposición del recurso y haciendo nueva referencia a la certificación OSHAS, a la subrogación de personal en la que lo que se valora es el detalle en el que entran algunas ofertas, no así la del recurrente. Respecto de la sustitución del personal en la que SELSA hace mención de una bolsa de trabajadores, pero sin explicar el sistema de sustitución, cuando en los Pliegos solicitan o, al menos hacen referencia, a los supuestos a que dan lugar a la sustitución e incluso se añade por el órgano de contratación que la referencia a un plazo inmediato tampoco es una referencia exacta.

Respecto de las auditorías internas y externas, el órgano de contratación reitera que solamente se tendrán en cuenta en la valoración aquellas auditorías que se refieran a los contratos derivados del Acuerdo Marco que es objeto de licitación y, en su caso, adjudicación.



Respecto de los medios informáticos, el órgano de contratación señala que el mismo ha sido valorado dentro de la evaluación efectuada a la entidad recurrente y así se ha señalado, de forma expresa, en el informe.

Por fin, en lo que se refiere a los avisos al supervisor, el órgano de contratación manifiesta que no queda claro en la oferta del recurrente si los correos a los que hace referencia en la misma son correos del cliente o del centro de control, ya que en la oferta SELSA se preocupa de exponer el sistema de recepción de quejas en la Central y el software utilizado para ello.

Por todo lo anterior, el órgano de contratación considera que no procede estimar el recurso interpuesto por la entidad recurrente.

Sexto. Entraremos nosotros ahora en lo atinente a las alegaciones realizadas por el recurrente, y al contenido del informe del órgano de contratación, anticipando en todo caso nuestra doctrina en lo que se refiere a las puntuaciones técnica y a las valoraciones de esta naturaleza realizadas en el seno de un procedimiento contractual por el órgano de contratación, y por aquellos que asesoran o fundamentan las decisiones que este último adopta. Así en tal sentido, señalamos en nuestra resolución 1011/2015, que *“De otra parte, y en cuanto a los aspectos objeto de valoración de naturaleza técnica, también es preciso traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración (por ejemplo, Resolución nº 21/2014, de 17 de enero). Venimos manifestando a tal respecto 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 que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Por ello, en la medida en que se cuestione la valoración de un aspecto de naturaleza técnica, nos corresponderá analizar si de las alegaciones del recurrente puede extraerse la concurrencia de alguna de tales circunstancias.”*



Pues bien, partiendo de esta consideración que sirve de pauta para analizar el presente recurso, debemos analizar si realmente, como entiende el recurrente, concurre en el presente caso, respecto de los aspectos a que se refiere aquél, una valoración errónea al no haber respetado los pliegos del contrato el informe de valoración efectuado a instancia de la mesa de contratación y que sirvió a ésta, para declarar la expulsión o exclusión del recurrente al no alcanzar éste la puntuación mínima exigida por el pliego del contrato. En este aspecto se centra el recurrente, en que el informe técnico hace valoraciones que no se encuentran previstas en el pliego, y en que realiza otras que no atribuyen puntos determinados a su representada, al valorar de forma errónea, los aspectos presentados por el recurrente en los documentos con los que se concurrió a la licitación. Partiendo de ello y considerando que ciertamente, los órganos de contratación no pueden acudir a subcriterios no incluidos en los pliegos contractuales pero sí utilizar discrecionalmente los que figuren en tales documentos, en tanto no actúen de forma arbitraria, errónea o vulnerando derechos de los licitadores, entraremos en cada uno de los aspectos a que se refiere individualmente el recurrente, analizando también los argumentos utilizados por el órgano de contratación en el informe que al amparo del artículo 46.2 del TRLCSP remitió en su momento a este Tribunal.

Debemos en principio referirnos con carácter general al informe técnico que sirve de fundamento a la valoración que se efectúa por la mesa de contratación y cuya exclusión o separación del procedimiento determina la impugnación que nos ocupa. Como puede observarse, la metodología del informe técnico es la de recoger, en primer lugar, el criterio que se valora, y procede a continuación a desmenuzarlo o concretarlo en cada uno de los aspectos que el mismo prevé para a continuación especificarlos y referirlos a cada una de las ofertas presentadas por cada licitador, establecer cuáles son las proposiciones que cumplen cada una de las previsiones específicas que como decimos parten del criterio en su redacción establecida en el pliego administrativo y posteriormente establecer una puntuación global a cada una de las ofertas. Así puede observarse como el criterio relativo a la “Organización y calidad del servicio” se especifica y concreta, en el informe técnico, en los siguientes: organización y calidad del servicio, características generales, sistema de adscripción del personal, cobertura de turnos de trabajos, vacaciones, festivos, bajas y otras eventualidades; metodología y procesos de supervisión del servicio, personal encargado de la supervisión, capacidad de reacción ante resultados negativos en la inspección, coherentes todos ellos con el propio criterio cuando éste prevé en su redacción original, en el pliego administrativo, que



en cuanto a este criterio 1, *“Organización y calidad del servicio (hasta 20 puntos) Este criterio, referido a los servicios de limpieza ordinaria, valora la gestión y seguimiento eficaz de los servicios y la verificación de su calidad, todo ello aplicado a las necesidades del Acuerdo marco. Para ello tendrá en cuenta el sistema de adscripción de personal necesario a cada servicio y el sistema de cobertura de los turnos de trabajo, festivos, vacaciones, bajas y otras eventualidades. Igualmente se valorará la metodología y los procesos de supervisión de los servicios, el personal encargado y la capacidad de reacción ante resultados negativos en la inspección.”*

Como podemos observar, los subcriterios a que se refiere el recurrente, son cada uno de los aspectos en que el criterio general se especifica, sin que además en el informe técnico se haya querido atribuir a cada uno de estos aspectos una puntuación concreta y determinada, sino que se contemplan los exigidos en el pliego, especificándose cada uno de ellos y posteriormente, se atribuye a cada licitador una puntuación global en el conjunto del criterio. Lo mismo se hace en el criterio 2, relativo a *“Atención y resolución de quejas y reclamaciones (hasta 20 puntos). Este criterio hace referencia a la forma en que la empresa atiende y resuelve aquellas quejas o reclamaciones sobre el servicio efectuadas por la entidad contratante y valora la facilidad en la comunicación de las quejas, la atención rápida y adecuada de las reclamaciones, la existencia de un equipo autónomo para su resolución y la interacción con la Administración”*. Respecto de este criterio, el informe técnico contempla como aspectos determinantes de la puntuación, la atención y resolución de quejas y reclamaciones, en general; la facilidad en la comunicación de las quejas, la atención rápida y adecuada de las reclamaciones, el equipo autónomo para la resolución de las quejas y reclamaciones, y la interacción con la administración, los cuales, como hicimos antes, y ello se puede observar fácilmente, se encuentran todos ellos, especificados en conjunto, y separados convenientemente en la descripción general del criterio. Pues bien, en este caso, el órgano de contratación, y el informe que le sirve de fundamento para adoptar las decisiones técnicas no se han extralimitado ni establecido otros criterios distintos que los establecidos en el pliego administrativo, y se han especificado o concretado los descritos con carácter general en el propio pliego, sin añadir o restar ninguno de ellos, únicamente contemplándolos de forma autónoma y determinando en la oferta de cada licitador si los cumplía o no, pero sin que ello supusiera un reflejo automático en la puntuación, sino que se utilizan como criterios o pautas para efectuar la puntuación global que, previamente se desglose en cada uno de



dichos aspectos. Esta actuación no supone, en síntesis, establecimiento alguno de subcriterios o incorporación de otros no previstos, sino concreción de cada uno de los específicos contemplados en el criterio general.

Lo que sí hace el informe técnico, en ambos criterios, es especificar todavía más estos criterios, refiriéndose a aspectos concretos de los mismos como a las certificaciones, auditorías, tiempos de sustitución, métodos concretos de supervisión, pero sin que ello suponga sino una mayor concreción que no resulta de las exigencias del pliego o de las previsiones iniciales del propio técnico informante, sino que son especificaciones que surgen de las propias ofertas técnicas presentadas por los licitadores, y que, como tales, y no desde un punto de exigencia previa, se contemplan y se comparan entre sí, sin que ello dé lugar a una nueva clasificación o determinación de nuevos subcriterios sino que se analizan desde la perspectiva del reflejo que cada criterio tiene en las ofertas técnica de cada licitador, para compararlas y determinar cuál es la que resulta más completa. No encontramos que una clasificación o valoración como la propuesta que no parte de una determinación de criterios distinta de la contemplada por el pliego administrativo y técnico, pueda considerarse como arbitraria o nula. Ocurre en múltiples ocasiones que para determinar qué aspectos concretos deben ser objeto de valoración, una vez determinada la necesidad administrativa a satisfacer y adecuado a ella el establecimiento de los criterios, sólo la comparación de las oferta técnicas puede determinar cómo se atiende mejor a esas necesidades predeterminadas, y es por ello por lo que deben compararse las ofertas para determinar cuál es, en definitiva, la que mejor atiende las necesidades administrativas. En este mismo sentido, utilizar, como hace el informe técnico, cuadros valorativos en los que se parte de la herramientas o aportaciones ofrecidas por los licitadores, marcando cada una de ellas y referenciándolas a cada uno de éstos, no se opone, desde la perspectiva a que hacemos referencia en el presente fundamento, a los criterios de discrecionalidad técnica que son admisibles, toda vez que parten de esas ofertas realizadas, comparándolas entre sí, sin convertir las mismas en mínimos exigibles con carácter general, o establecer tales especialidades como subcriterios o apartados fuera de los establecidos en los pliegos del contrato, sino que simplemente se utilizan como una justificación más de la valoración, en cada uno de los subapartados en los que se divide el apartado principal, pero sin atribuirles una puntuación concreta, fuera y aparte de la que se realiza con carácter general, para cada licitador y respecto de cada uno de los criterios dependientes de un juicio de valor. Como decimos esta forma de elaboración del



informe técnico, nada tiene que ver con el establecimiento de nuevos criterios de evaluación extraños a los inicialmente fijados en el procedimiento contractual, sino que son tan solo referencias de las aportaciones realizadas por los licitadores para llevar a cabo sus oferta y que se encuadran dentro de esa discrecionalidad tantas veces referida, y compatible, en definitiva con la correcta valoración efectuada en el caso que nos ocupa.

Séptimo. En segundo lugar, en cuanto a las cuestiones de fondo relativas a la valoración técnica efectuada por la mesa de contratación que es objeto de impugnación, el recurrente se refiere a las valoraciones efectuadas en cuanto a las certificaciones de calidad, en la valoración que el informe técnico efectúa en cuanto al criterio Organización y calidad del servicio. En este aspecto, el citado informe, después de hacer referencia a las certificaciones aportadas por los licitadores, añade, *“nos vamos a encontrar con propuestas cuyas líneas generales son semejantes en lo que atañe a los procedimientos estandarizados de supervisión o tratamiento de no conformidades. Sin embargo, hallamos también sensibles diferencias, fundamentalmente en lo que atañe al grado de concreción y detalle.”* A continuación, el mismo informe hace referencia expresa a que esos manuales de calidad hacen que las ofertas de los licitadores sean en ese aspecto, estándar y válida, cada una de ellas, para cualquier licitación y que es la planificación lo que debe ser objeto de valoración en este aspecto, añadiendo al respecto que algunas ofertas presentan esta planificación desde el punto de vista posterior a la adjudicación del contrato, cuando exigencia, la del plan de trabajo, es exigencia mínima del pliego en su cláusula 43, por lo que su cumplimiento no puede determinar, respecto de quien se limita a cumplir esta exigencia, la calificación de buena, y ello desde el momento en que el pliego, en la cláusula relativa a los criterios de valoración concretos, se refiere a las exigencias del Acuerdo Marco, y por tanto, no a los aspectos derivados de la adjudicación del contrato sino previos a la misma. En otras palabras, en el aspecto que comentamos las memorias de los licitadores, deben contemplar las exigencias previas, a la adjudicación y específicamente derivadas del Acuerdo Marco, como criterio de adjudicación de éste, siendo otras las exigencias que deben contemplarse como contenido mínimo, como son las relativas al momento en que el contrato basado en el Acuerdo se adjudica. En definitiva lo que se valora como criterio de adjudicación en el Acuerdo son las exigencias del propio Acuerdo, al margen de la adjudicación, ya que estos requisitos derivados de la adjudicación lo que cumplen son los criterios necesarios para la adjudicación, y los que se limitan a cumplir estas últimas exigencia serán los que obtengan la



valoración de insuficiente o suficiente, reservando la calificación de buena, para quienes cumplen con las exigencia requeridas contempladas desde la perspectiva del Acuerdo Marco. Esta interpretación es coherente con las exigencias de la cláusula 19.1 del PCAP, 19.1 *“Organización y calidad del servicio (hasta 20 puntos) Este criterio, referido a los servicios de limpieza ordinaria, valora la gestión y seguimiento eficaz de los servicios y la verificación de su calidad, todo ello aplicado a las necesidades del Acuerdo marco. Para ello tendrá en cuenta el sistema de adscripción de personal necesario a cada servicio y el sistema de cobertura de los turnos de trabajo, festivos, vacaciones, bajas y otras eventualidades. Igualmente se valorará la metodología y los procesos de supervisión de los servicios, el personal encargado y la capacidad de reacción ante resultados negativos en la inspección. Se asignará hasta un máximo de 20 puntos y la valoración de la propuesta se hará de acuerdo con las siguientes pautas:*

— *INSUFICIENTE: La información suministrada no se refiere a todos los apartados: de 0 a 7 puntos.*

— *SUFICIENTE: La información suministrada contempla todos los apartados pero no los concreta o los desarrolla adecuadamente: más de 7 puntos y hasta 14 puntos.*

— *BUENA: La información suministrada se refiere a todos los apartados estando concretados y desarrollados convenientemente: más de 14 puntos hasta 20 puntos. La puntuación máxima se asignará a aquellas propuestas que demuestren un servicio de alta calidad.”*

El subrayado es nuestro, pero del mismo cabe colegir que las exigencias a la hora de valorar deben referirse en cuanto a los aspecto objeto de valoración, en lo relativo a este aspecto concreto de Organización y calidad del servicio, a lo que se contempla en el citado Acuerdo, y no en lo que se refiere al cumplimiento de los requerimientos tras la adjudicación, referencia que debe ser considerada como suficiente, pero no buena a los efectos de la calificación, es decir, como determinante a los efectos de obtener una valoración superior a los 14 y hasta los 20 puntos. Esto es lo que le ha sucedido al recurrente, que sin que nada oponga a estos aspectos concretos a que se refiere el informe técnico, se limita a señalar que no se han computado esas certificaciones, cuando éstas ni podían ser objeto de valoración en cuanto a la adjudicación del contrato marco, no lo han sido sino como pauta determinante para poner



de manifiesto un carácter común en las propuestas de los licitadores que partiendo de su existencia se limitan a sobre las mismas, marcar aspectos que resultan de aplicación a todo contrato o a éste al que nos venimos refiriendo pero en aspectos posteriores a la valoración concreta del Acuerdo Marco, como lo puede ser desde la perspectiva del contrato que basado en éste, se adjudica, una vez seleccionados los licitadores que pueden pasar a esa etapa posterior al Acuerdo que es la de adjudicación.

En definitiva, en lo que a las certificaciones se refiere, en contra de lo argumentado por el recurrente, ni éstas pueden ser objeto de valoración en fase de adjudicación, ni en realidad se han tomado como tal objeto de valoración en lo que se refiere al Acuerdo Marco, por lo que deben desestimarse las alegaciones del recurrente en este aspecto concreto. Por ello, no deben considerarse tampoco las referencias realizadas en el informe en cuanto a tales certificaciones, al ser meramente descriptivas de las presentadas por cada licitador, pero sin referencia en cuanto a la valoración de cada uno de ellos, y por eso mismo, el error en cuanto a la no consideración de una de las certificaciones, concretamente la OSHAS, en absoluto incide en la puntuación correspondiente, aunque se haya omitido que el recurrente la tenga en su poder, es un aspecto absolutamente indiferente en cuanto a la puntuación en los que a este aspecto se refiere.

A continuación el recurrente se refiere a los plazos de sustitución de ausencia no programadas o no previstas, como aspecto no previsto en el pliego y como no valorado correctamente en cuanto si estaba establecido en su oferta. Al respecto, podemos observar tal y como establece el órgano de contratación en su informe, que el propio pliego en la cláusula transcrita antes, contempla este aspecto en cuanto al criterio de Organización y calidad, cuando señala que *“tendrá en cuenta el sistema de adscripción de personal necesario a cada servicio y el sistema de cobertura de los turnos de trabajo, festivos, vacaciones, bajas y otras eventualidades”*, y aunque no se refiera a la necesaria presentación de ratios o tablas, no puede obviarse que su aportación puede contribuir a la verificación de cálculos y a su mejor valoración, aspectos estos que a juicio de este Tribunal son los que se han contemplado en cuanto al aspecto concreto que es objeto de análisis. Es decir, que estas tablas o ratio pueden ser objeto de valoración si su aportación permite determinar cuál es el procedimiento para cumplir un aspecto que sí está contemplado de forma expresa en el pliego como objeto de valoración.



Las afirmaciones de que se aportará el personal necesario o adecuado, como bien señala el órgano de contratación, no pueden ser valoradas al mismo nivel, o con la misma e idéntica puntuación que las ofertas en las que mediante esas aportaciones concretas de ratio o tablas, se asegura mejor, explicando el sistema concreto de sustitución, el procedimiento para cumplimentar estas circunstancias o eventualidades. En suma, no quiere decir que el pliego deba establecer cada uno de los procedimientos a través del cual los licitadores deben dar cumplimiento a las exigencias o pautas de valoración, pero lo que debe quedar claro es que una mejor especificación y explicación, cualquiera sea el procedimiento que se use, determina una mejor puntuación si así el órgano de contratación entiende y considera que se pueden cumplir mejor las exigencias que se van a derivar del Acuerdo Marco.

También en materia de personal, el recurrente alega que ha cumplimentado la obligación legal de comprometer la subrogación de éste y su incorporación al trabajo de forma inmediata y que dichas circunstancias no han sido objeto de valoración. A este respecto debemos señalar que el pliego no hace referencia a esta obligación derivada de convenio colectivo, pero sí puede exigir que se determine el procedimiento que se va a desarrollar para ello por cada licitador. Es en este aspecto en el que debe hacerse referencia a la valoración técnica en el sentido de que el recurrente, no es que pase por alto la referencia a la obligación legal, que se entiende asumida por todos, pues en caso contrario lo que procedería sería una exclusión automática por incumplimiento de pliegos contractuales, lo que ocurre es que el recurrente, no se refiere al procedimiento concreto de subrogación, mientras que otras empresas se refieren a esta obligación de forma expresa, pero sólo algunas son las que tienen en sus ofertas referencia concretas a *“cuál será la actuación de la empresa en el caso en que la relación dimensionamiento del servicio/personal a subrogar, suponga un exceso de personal”*, referencia recogida en la página 6 del informe técnico y que es la que otorga la correspondiente puntuación.

Como señala a este respecto el órgano de contratación no es que se penalice a las ofertas que no contengan esas referencias a que nos referimos, sino que se otorga una mejor puntuación a las empresas que las recogen de forma expresa en sus ofertas, sin que ello pueda suponer una referencia exigible al margen del pliego o una valoración que vaya más allá de las exigencias que se corresponden a la discrecionalidad técnica. Y entendemos con ello que las referencias, cuanto más desarrolladas se encuentren, permiten dentro de los



rangos de puntuación establecidos en el pliego diferenciar la calificación entre suficiente y buena, pero también y dentro de cada una de ellas, otorgar mayor puntuación a las que un mayor desarrollo de cada aspecto concreto presenten, sin que ello pueda suponer en absoluto, una extralimitación de este concepto de discrecionalidad técnica que, en favor de los órganos de contratación reconocemos, en todas las resoluciones que se refieren a esta cuestión. También se refiere al respecto del personal la empresa recurrente, a que no ha sido objeto de correcta valoración el compromiso asumido por ella, respecto de lo cual el órgano de contratación reconoce que no se ha marcado en el cuadro explicativo; también lo es que el recurrente no determina más allá de la existencia de una bolsa de trabajadores, cómo se realizaría el procedimiento concreto de sustitución, pero sí es cierto que esa ausencia de determinación por parte del informe técnico podría haber supuesto una mejor puntuación al respecto, al menos en consonancia con las demás ofertas en que esa determinación se haya valorado. Lo que ocurre, es que en el Pliego técnico se establece con carácter general la obligación de esa cobertura inmediata sin más, es decir, sin especificar en qué consiste esa inmediatez, cuánto tiempo se entiende que contempla ese concepto. Efectivamente la cláusula 10.2.2.b, del PPT, dispone que *“10.2.2 Estabilidad de la plantilla e información sobre el personal; b) En caso de absentismo, enfermedad, vacaciones o cualquier otra contingencia la empresa contratista procederá a sustituir inmediatamente el personal para que, en ningún caso, el servicio quede sin cubrir.”*

Por lo tanto, tratándose de una exigencia del pliego técnico el cubrir con inmediatez las ausencias derivadas de las eventualidades indicadas, es correcta la no valoración de ese compromiso por el licitador, y valorar aquéllos otros que se consideren adecuados con las necesidades del órgano de contratación y adecuadamente justificados.

En otro sentido, entendemos que no se ha considerado ese compromiso a que se refiere el recurrente en su escrito de alegaciones, pero aun cuando lo hubiera sido no debería haberse valorado, toda vez que esa inmediatez como concepto genérico, es la establecida en el pliego, siendo los compromisos más concretos y desarrollados los que merecen una puntuación superior, y así lo expresa el informe técnico en su contenido, haciendo referencia explícita a la mejor consideración de aquellas ofertas que se han detenido en este aspecto, manifestando en la página 7 de su informe, al respecto que la mayoría de las empresas atienden las sustituciones de forma inmediata y hasta los 90 minutos, sin que este aspecto



tenga otra referencia en orden a la puntuación a otorgar a cada una de las ofertas, por lo que no puede considerarse como determinante de la puntuación en lo que al criterio y su valoración técnica, que se encuentra en la página 15 del informe en lo que a la recurrente se refiere, y que en nada disminuye su valoración por tal motivo, pero tampoco en lo que se refiere a las demás entidades valoradas, en nada incide el aspecto que comentamos en lo que se refiere a ese tiempo concreto de respuesta, por lo que tampoco puede atenderse a la petición de una puntuación adicional que concreta el recurrente a este respecto en su escrito, sin que se observe al respecto una valoración en este aspecto que pueda ser calificada como irregular o arbitraria en su análisis.

Por lo que se refiere a la reclamación efectuada por el recurrente, en materia de auditorías externas e internas, el informe técnico contiene una mención específica que justifica de forma plena cuáles se valoran y el motivo determinante para ello. Así, en su página 9, el informe técnico especifica tal extremo señalando al respecto que *“las auditoría internas y externas..., son propuestas de las empresas. Las auditorías internas son, habitualmente, revisiones de los sistemas de calidad efectuadas por las empresas en las que se comprueban su adecuación a los procesos y sistemas de gestión de calidad ISO 9001 y/o medioambiental ISO 14001. Las auditorías externas tienen el mismo objeto, pero son realizadas por empresas ajenas a la auditada. En ambos casos, sólo se valoran aquellas auditorías en las que se evalúan los contratos comprendidos en el Acuerdo Marco.”* Al respecto, resulta clara la afirmación del informe técnico, no todas las auditorías son objeto de valoración, al estar vinculadas las unas a las certificaciones de calidad y ser las otras relativas con la actividad general del licitador, el informe se refiere a la valoración concreta y específica a las que se refieren al objeto del contrato, criterio éste completamente concorde y fiel a las exigencias de los criterios de valoración que no pueden referirse a las características generales de las empresas sino a aquellas que se vinculen concreta y expresamente con el objeto del contrato.

Junto a estas auditorías, el recurrente se refiere también a los sistemas informáticos, cuando éstos en realidad sí han sido objeto de una consideración específica en el informe técnico, el cual en su página 9 con carácter específico respecto de estos sistemas informáticos dentro de los procesos de supervisión del servicio los menciona y valora positivamente y posteriormente, en la página 15 del mismo informe se refiere de forma expresa a los mismos respecto de la valoración integral efectuada la empresa recurrente. Nada permite deducir, en



lo que se refiere a este criterio una valoración arbitraria, discriminatoria, errónea, o contraria al respecto a la equidad o derechos de los licitadores y a los principios de la contratación.

Se refiere a continuación y ya para finalizar su recurso el recurrente al criterio del móvil del supervisor y correo electrónico, señalando que los mismos no han sido objeto de valoración, pero en momento alguno en su oferta y tal y como concreta el informe del órgano de contratación se especifica que tales medios electrónicos permitan o sean el canal entre el cliente y el proveedor del servicio, o si por otro lado, a quien conecta es a la central que recibe el aviso del usuario y el supervisor encargado de atender a la reclamación. Al respecto, no podemos olvidar el criterio tal y como está previsto, en cuanto a su valoración en el pliego administrativo, cuando al respecto éste señala que: *“19.2 Atención y resolución de quejas y reclamaciones (hasta 20 puntos). Este criterio hace referencia a la forma en que la empresa atiende y resuelve aquellas quejas o reclamaciones sobre el servicio efectuadas por la entidad contratante y valora la facilidad en la comunicación de las quejas, la atención rápida y adecuada de las reclamaciones, la existencia de un equipo autónomo para su resolución y la interacción con la Administración. Se asignará hasta un máximo de 20 puntos y la valoración de la propuesta se hará de acuerdo con las siguientes pautas:*

— *INSUFICIENTE: La información suministrada no se refiere a todos los apartados: de 0 a 7 puntos.*

— *SUFICIENTE: La información suministrada contempla todos los apartados pero no los concreta o los desarrolla adecuadamente: más de 7 puntos y hasta 14 puntos.*

— *BUENA: La información suministrada se refiere a todos los apartados estando concretados y desarrollados convenientemente: más de 14 puntos hasta 20 puntos. La puntuación máxima se asignará a aquellas propuestas que demuestren un servicio de alta calidad.”*

Queda claro que una mayor facilidad de comunicación se correspondería con una mayor puntuación y no al contrario, presentándose en el caso que ahora nos ocupa, que el recurrente, ni en su oferta ni posteriormente, en el momento de presentar sus alegaciones haga referencia a si esos canales a que se refiere comunican directamente al cliente o se utilizan para comunicar con la central del proveedor.



Nada permite llegar a la conclusión a la que llega el recurrente en el sentido de resultar procedente la retroacción del procedimiento, o la concesión de nuevas puntuaciones por las omisiones que entiende producidas, y ello desde el momento en que nada cabe reprochar al informe técnico que sirvió de base para adoptar la decisión que ahora se impugna, y desde la consideración de que no procede una retroacción del procedimiento sino acredita quien la pretende el error de la misma, y que éste ha determinado, además la adopción de una decisión distinta de la procedente, toda vez que, en el presente caso ni lo uno ni lo otro queda acreditado en las alegaciones presentadas en el recurso objeto de esta resolución.

Octavo. En suma, para concluir la presente resolución, la puntuación que se impugna, al ser determinante de la adopción por el órgano de competente, la mesa de contratación en el caso que nos ocupa, no puede ser calificada como errónea o discriminatoria, ni determinante de vulneración de derechos por lo que a los licitadores respecta, al basarse en los pliegos del contrato, en los criterios establecidos por éstos, en los especificados en el propio pliego y posteriormente concretados en el informe técnico, atendiendo principalmente a las respuestas dadas en cada uno de los criterios previstos en el pliego por cada licitador, para proceder, en definitiva, a la valoración global de cada uno de los criterios establecidos en el pliego, sin que ello suponga, a juicio de este Tribunal, una transgresión de la discrecionalidad técnica predicable de todo órgano de contratación a la hora de valorar los aspectos que se encuentran sujetos a juicios de valor. Por ello, no podemos atender a la pretensión del recurrente de anular la valoración y exclusión efectuada, ordenando la retroacción de actuaciones al momento de la valoración, al haberse efectuado ésta dentro de los parámetros de la discrecionalidad reconocible a los órganos de contratación con pleno respecto a las pautas establecidas por los pliegos del contrato.

Por todo ello, procede, en definitiva, desestimar íntegramente el recurso interpuesto contra el acuerdo adoptado por mesa de contratación de 17 de septiembre de 2015, por el que se excluye a la citada entidad recurrente al no haber superado la primera fase en el procedimiento de adjudicación de Acuerdo Marco, que es objeto del presente recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Desestimar íntegramente el recurso interpuesto por D. J. M. G., en nombre y representación de la empresa Servicios Especiales de Limpieza, S.A. (SELSA), contra el acuerdo de la mesa de contratación de 17 de septiembre de 2015, por el que se excluye a la citada entidad recurrente al no haber superado la primera fase en el procedimiento de adjudicación de *“Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público autonómico”*.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento acordada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.4 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 de 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 Illes Balears 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 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.