



Recurso nº 1141/2016 C. Valenciana 204/2016

Resolución nº 78/2017

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

En Madrid, a 27 de enero de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por D.V.L.A.V. en representación de SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, SL contra la resolución de fecha 28 de noviembre de 2016 por la que se adjudica el contrato de “*Servicio de limpieza de edificios municipales de Enguera*”, Expte.: 2.3.1_2016, a INGENIERIA Y DISEÑOS TECNICOS, SAU (INDITEC), convocado por el Ayuntamiento de Enguera, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 17 de agosto de 2016 se aprobó el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas que han de regir el contrato de servicios de limpieza.

Segundo. El 20 de agosto de 2016 se publicó el anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea. El 3 de septiembre siguiente se publicó en el Boletín Oficial del Estado. En fechas 22 de septiembre y 17 de septiembre, respectivamente, se publicó una corrección de errores en los anuncios de licitación.

Tercero. El 17 de octubre de 2016 se presentaron ofertas por cinco licitadores, LAFUENTE, SL, LIASUR, INDITEC, OSAGA, SL y EL PALMERAL, SC.

Cuarto. El 24 de octubre de 2016 se reunió la mesa de contratación, con la finalidad de revisar la documentación administrativa presentada, admitiéndose a todos los licitadores. El 28 de octubre se procedió a la apertura del sobre 2 (documentación técnica) y remisión de su contenido a un arquitecto técnico para su valoración. En sesión de fecha 3 de noviembre,



una vez emitido el informe técnico, se excluyó a LIASUR por aportar en el sobre 2 documentación que debía figurar en el sobre 3 y se convocó a los licitadores a la apertura del sobre 3, que tuvo lugar el 11 de noviembre de 2016, proponiendo la adjudicación a INGENIERIA Y DISEÑOS TECNICOS, SAU.

Quinto. Con fecha 02 de diciembre se presenta por SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, SL recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación a favor de INGENIERIA Y DISEÑOS TECNICOS, SAU.

Sexto. El 12 de diciembre se remite a este Tribunal el expediente de contratación acompañado del correspondiente informe relativo a la tramitación del procedimiento de adjudicación del contrato.

Séptimo. El 14 de diciembre se dio traslado del recurso a los restantes interesados para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por conveniente, sin que se haya evacuado el trámite.

Octavo. Por otrosí, en el escrito de interposición de recurso se solicitó la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que se adoptó por la Secretaria del Tribunal en ejercicio de competencias delegadas en fecha 15 de diciembre de 2016, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 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).

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 41.3 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana de 10 de abril de 2013 y publicado en el BOE el día 17 de abril de 2013.

Segundo. La legitimación activa de las partes recurrentes se fundamenta por las mismas en el artículo 42 del TRLCSP, al haber concurrido a la licitación de la que no resultó adjudicatario.



Tercero. Se impugna por parte de SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, SL la resolución de fecha 28 de noviembre de 2016 por la que se adjudica el contrato de servicio de limpieza de edificios municipales de Enguera, a INGENIERIA Y DISEÑOS TECNICOS, SAU (INDITEC), convocado por el Ayuntamiento de Enguera.

El acto impugnado es, en consecuencia, susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 40 del TRLCSP.

Cuarto. El recurso se ha presentado dentro del plazo previsto en el artículo 44 del TRLCSP, de quince días hábiles desde la publicación de la resolución de adjudicación.

Se han cumplido por tanto, las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso

Quinto. Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de *lex contractus* de los pliegos, una vez éstos adquieren firmeza. Así, en resoluciones de este Tribunal 178/2013, 17/2013 y 45/2013 se hace referencia a la doctrina de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sentada en la sentencia de 19 de marzo de 2001 (Sección Séptima) en la que se afirma que *«esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía»*. Este criterio se mantiene en la Resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, en la que se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace *«inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que*



existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”».

Sexto. Así, la cláusula 8 del Pliego de Cláusulas Administrativas, bajo la rúbrica “*criterios de valoración para la adjudicación*” prevé unos cuantificables automáticamente (*oferta económica más ventajosa*, con un máximo de 50 puntos; y *mejoras*, con un máximo de 20 puntos). No se cuestiona aspecto alguno de estas puntuaciones por parte de la recurrente. Por otro lado, prevé unos criterios no cuantificables automáticamente con una valoración máxima de 30 puntos, y dentro de ellos el titulado “*Proyecto de prestación del servicio*” que, a su vez, se desglosa en varios subcriterios, entre los cuales el d descrito en la letra c de esta cláusula 8.^a que señala algunos de los aspectos a tener en cuenta en la valoración del proyecto, y la controversia, el aspecto donde centra la recurrente el recurso interpuesto, se circunscribe a los “*medios materiales, instalaciones y maquinaria de que disponga el contratista para la ejecución del servicio, valorándose la máxima efectividad y disponibilidad del mismo*”. Entiende la recurrente que “*no parece que tal criterio esté relacionado con el objeto del contrato*”, en especial el relativo a las instalaciones, invocando un informe del Tribunal de Cuentas de 26 de abril de 2007 sobre la necesidad de que los criterios de adjudicación estén relacionados con el objeto del contrato.

Pues bien, en el presente supuesto la recurrente que cuestiona la vinculación de este criterio con el objeto del contrato, lo hace de forma claramente extemporánea, al no haber formulado en su día recurso alguno contra los Pliegos, invocando entonces la ausencia de relación alguna entre el elemento a valorar en el proyecto de prestación del servicio y el objeto del contrato. Pero es que, además, debe tenerse en cuenta que lo que se ha valorado por el órgano de contratación ha sido, de acuerdo con lo prescrito en los Pliegos, uno de los subcriterios del criterio sobre el Proyecto de Prestación del Servicio relativo a “*los medios materiales instalaciones y maquinarias de que disponga el contratista para la ejecución del servicio, valorándose la máxima efectividad y disponibilidad del mismo*”, es decir, todo el conjunto de medios materiales que se van a dedicar al contrato, y también las instalaciones porque como dice el órgano de contratación, “*el que la empresa disponga de un local/almacén/centro logístico lo más cercano al lugar donde se desarrolla la actividad*



principal”, así como su calidad, es un dato positivo que facilita la mejor prestación del servicio, por lo que se ha tenido en cuenta, junto con los demás factores, para la valoración de este subcriterio, claramente vinculado al objeto del contrato.

Séptimo. Pues bien, la Resolución 132/2015, 6 de febrero ya puso de manifiesto *«la necesidad de que los criterios de adjudicación se definan y ponderen con la suficiente precisión en los Pliegos, sin que resulte admisible la expresión de criterios abiertos e imprecisos que dejen plena libertad a los técnicos y a la Mesa de Contratación a la hora de su concreción en el proceso de valoración de las ofertas. Tal y como ha señalado este Tribunal en distintas Resoluciones, los principios rectores básicos de la contratación pública exigen que, tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos y de igual modo las mejoras, queden fijados con el necesario nivel de concreción en los Pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación. Así, en la Resolución nº 301/2011, de 7 de diciembre de 2011, se ponía ya de manifiesto que la previa concreción de los criterios de adjudicación es un requisito esencial, pues como recuerda la Sentencia del TJUE de 24 de enero de 2008, Asunto Alexandroupulis, una entidad adjudicadora, en su competencia de valoración de ofertas en un procedimiento de licitación, no puede fijar a posteriori coeficientes de ponderación, ni aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, sin que se hayan puesto previamente en conocimiento de los licitadores. Abundando en tal consideración, en la Resolución nº 102/2013, de 6 de marzo, señalábamos que su determinación no puede dejarse a una decisión puramente discrecional del órgano de contratación o de la comisión técnica que le asista adoptada con posterioridad a la apertura de las ofertas, puesto que ello puede generar arbitrariedades y desigualdades entre los concurrentes. De igual modo, hemos de citar lo dispuesto en el artículo 150.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público: “Cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud adecuada. [...] Cuando, por razones debidamente justificadas, no sea posible ponderar los criterios elegidos, éstos se enumerarán por orden decreciente de importancia”. De la simple*



lectura de este precepto se deduce, de una parte, la necesidad de que como norma general se ponderen los criterios de valoración, y de otra, que la ponderación puede hacerse fijando una banda de valores que debe reunir como requisito esencial tener una amplitud adecuada. Con este último requisito, pone de manifiesto el legislador que tampoco en este punto es admisible una total discrecionalidad en el órgano de contratación. Como indica el precepto transcrito, la banda de valores debe tener una amplitud “adecuada”. Bien es cierto que este término tiene la condición de concepto jurídico indeterminado y, por consiguiente, que es prácticamente imposible concretar a priori cuál debe ser esa amplitud. Pero, al menos, su exigencia nos dice que, por deber ser “adecuada”, la facultad del órgano de contratación para fijar tal amplitud no es ilimitada, es decir no es discrecional”».

Por otro lado, la Resolución 173/2013, 14 de mayo, señala que «*el propio Tribunal de Justicia de la UE ha analizado la obligación de que el pliego de cláusulas detalle las condiciones y requisitos de presentación de mejoras, en aras del principio de igualdad de trato de los licitadores (Sentencia 16 de octubre de 2003, asunto Trunfellner GMBH). También para la valoración de las ofertas, que incluye la de las mejoras, su concreción es un requisito esencial, pues, como ha recordado la STJUE de 24 de noviembre de 2008, el órgano de valoración no puede establecer a posteriori coeficientes de ponderación, subcriterios o reglas no reflejadas en el pliego. En tal Resolución decíamos que “debiera existir (en el pliego) una previsión concreta con ocasión de los criterios de valoración de qué mejoras se pueden presentar y cómo se van a valorar, caso contrario queda a disposición del órgano de contratación admitir cualesquiera mejoras y valorarlas de cualquier forma...”*».

De entre todos los criterios y subcriterios incluidos en la cláusula controvertida del Pliego, este Tribunal los considera suficientemente concretados, tanto en su aspecto formal como material, es decir, tanto en lo que puede ofertarse, cuanto en cómo se valorarán y, desde luego, claramente vinculados al objeto del contrato, no habiendo hecho el órgano de contratación sino valorar los elementos de las distintas ofertas de acuerdo con los criterios y subcriterios descritos en los Pliegos sin que se aprecie arbitrariedad ni discriminación alguna en dicha aplicación, que son los aspectos susceptibles de control en las valoraciones de criterios sujetos a juicios de valor.



En este sentido, este Tribunal, en Resolución 176/2011, de 29 de junio ya puso de manifiesto que *“los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad que se refieren en todo caso a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente, los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Este Tribunal viene considerando de plena aplicación a tales casos la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o 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. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”*.

En definitiva, el control de la valoración técnica efectuada por el órgano de contratación debe limitarse a la inobservancia de los elementos reglados y al eventual error ostensible o manifiesto en la valoración. Circunstancias que, a juicio de este Tribunal no concurren en el presente supuesto, sin que pueda apreciarse arbitrariedad en la valoración de los medios auxiliares por parte del mismo, al ser patente que las puntuaciones otorgadas se ajustan a los criterios del Pliego.

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.V.L.A.V. en representación de SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE, SL contra la resolución de fecha 28 de noviembre de 2016 por la que se adjudica el contrato de “*Servicio de limpieza de edificios municipales de Enguera*”, Expte.: 2.3.1_2016, a INGENIERIA Y DISEÑOS TECNICOS, SAU (INDITEC), convocado por el Ayuntamiento de Enguera.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de acuerdo 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 del TRLCSP.

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