



Recurso nº 992/2018 Comunidad Valenciana nº 227/2018

Resolución nº 1027/2018

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

En Madrid, a 12 de noviembre de 2018.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.B.G. en representación de FERROVIAL SERVICIOS, S.A., frente a la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Vila-real de 3 de septiembre de 2018 por la que adjudica el contrato de “*Servicios de limpieza de diferentes edificios, dependencias e inmuebles de los que es titular el Ayuntamiento de Vila-real*” (Expediente 2017/00009406B), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado en el DOUE de 18 de agosto de 2017 y en el BOE de 11 de septiembre de 2017 se convocó por el Ayuntamiento de Vila-real la licitación del contrato de los servicios de limpieza de diferentes edificios, dependencias e inmuebles de los que es titular, con un valor estimado de 5.057.675,71 euros.

Segundo.- Abiertas las proposiciones de los licitadores, se emite por el comité de expertos en diciembre de 2017 informe técnico de valoración de las ofertas en lo que respecta a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor.

Posteriormente, una vez ponderados asimismo los criterios de valoración automática, resulta como en el Lote 1 la oferta mejor valorada es la de FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A., con una puntuación de 81,12, mientras que la oferta de la empresa aquí recurrente, FERROVIAL SERVICIOS, obtiene una puntuación de 56,31, correspondiendo 2,81 puntos a la valoración de criterios objetivos y 53,5 puntos a los criterios sujetos a juicio de valor, desglosándose esta segunda puntuación en 30 al

criterio 1.a) (prestación del servicio de limpieza), 22,5 al criterio 1.b) (estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles) y 1 punto al criterio 2 (plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal).

En el mismo sentido, en el Lote 2 la oferta mejor valorada es la de EULEN, S.A., con 88,58 puntos. En este lote la oferta de FERROVIAL alcanza 56,68 puntos, desglosados como sigue: 30 al criterio 1.a), 22,5 al criterio 1.b) y 1 al criterio 2, puntuándose los criterios automáticos con 3,18.

Por último, la oferta que obtiene mejor puntuación para el Lote 3 es la de la UTE VARESER 96, S.L., y COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACIÓN, S.L., con 80 puntos, mientras que la proposición de FERROVIAL obtiene aquí 55,22 puntos, correspondiendo 30 al criterio 1.a), 22,5 al criterio 1.b) y 1 al criterio 2, asignándose 1,72 puntos en los criterios objetivos.

De acuerdo con la propuesta basada en las anteriores puntuaciones, se dicta acuerdo de adjudicación con fecha 3 de septiembre de 2018, adjudicándose cada uno de los tres lotes a las empresas que habían presentado las ofertas mejor valoradas, según lo expresado.

Tercero. Frente a dicho acuerdo de adjudicación, que le fue notificado el 4 de septiembre de 2018, FERROVIAL SERVICIOS, S.A., interpone recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado el 25 de septiembre de este año.

Defiende el recurrente su legitimación activa para impugnar la adjudicación por haber participado en la licitación y porque pretende que se declare por el Tribunal la nulidad del procedimiento de contratación lo que llevaría con total seguridad a la convocatoria de una nueva licitación a la que podría optar en igualdad de condiciones, según manifiesta.

En cuanto a su impugnación de la adjudicación, se postula la anulación de la valoración de las proposiciones efectuada por el órgano de contratación por la introducción de subcriterios de ponderación contrarios a los requisitos jurisprudencial y doctrinalmente exigidos vulnerando principio de igualdad, no discriminación y transparencia, debiendo tener ello como consecuencia, a juicio del recurrente, la nulidad de pleno derecho de la licitación.

Se refiere el recurrente al informe técnico sobre las ofertas presentadas de fecha 13 de diciembre de 2017, donde se exponen los subcriterios tenidos en cuenta para otorgar las puntuaciones en los criterios sometidos a juicio de valor.

Y, respecto del mismo, señala que *“de la mera lectura de los criterios de ponderación de las ofertas sometidos a juicio de valor establecidos en el PCAP y los utilizados por el comité de expertos en su informe se infiere que, si bien los subapartados introducidos por el Comité para la valoración del criterio Propuesta técnica apartado a) (hasta 30 puntos) pudieran considerarse que están dentro de los límites doctrinal y jurisprudencialmente permitidos al asignar una ponderación a cada uno de los elementos objeto de valoración que para el criterio se establecen en el PCAP (la organización del servicio, planificación, procedimientos y protocolos de limpieza definidos y establecidos por la empresa, así como a las garantías de la buena ejecución y mejoras propuestas en dicha ejecución y organización), los subapartados introducidos por el Comité para asignar puntuaciones en el criterio Propuesta técnica apartado b) (hasta 40 puntos) y en el Plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal (hasta 10 puntos) exceden con creces de ese límite”*.

En tal sentido, manifiesta:

“En efecto el Comité, tal y como puede verse en la tabla precedente, establece 7 escalones de puntuación para la reducción de horas respecto de las indicadas en el artículo 19 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (“PPTP”), lo que pondera con hasta 20 puntos de 100 posibles.

Ni la ponderación atribuida a la reducción de horas, que es muy relevante (20 sobre 100), ni la fórmula matemática para la atribución de puntos está prevista en los pliegos de Licitación.

En el mismo sentido los pliegos tampoco reflejan el escalonado de puntuación para la atribución de puntos en el criterio Plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal (hasta 10 puntos).

Es evidente que la introducción ex novo de estos criterios vulnera los límites de lo admisible conforme la propia doctrina asentada por el Tribunal al que nos dirigimos ya que de ser

conocidos de antemano por los licitadores podrían haber formulado su proposición de otra forma”.

A este respecto, cita la doctrina de este Tribunal que se contiene en la Resolución nº 6/2016, resaltando que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.

Atendiendo a ello, defiende que la valoración técnica, y los subcriterios en ella transcritos, no cumplen los requisitos jurisprudencial y doctrinalmente exigidos. En concreto, el relativo a que los criterios no contengan elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habría podido influir de manera determinante en su contenido. Y concluye por ello que, siendo relevante el defecto observado, se produce una vulneración al principio de igualdad, no discriminación y transparencia previsto en el artículo 139 TRLCSP, debiendo anularse la valoración efectuada sin necesidad de analizar los demás motivos de impugnación señalados por la recurrente.

Finaliza por eso interesando que se anule el procedimiento de contratación.

Cuarto. El órgano de contratación ha evacuado el trámite de informe sobre este recurso, Tras señalar que mediante resolución de la Alcaldía número 4402/2018, de fecha 3 de septiembre de 2018, se adjudicó a las mercantiles FOMENTO VALENCIA DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA S.A., EULEN, S.A. y VARESER 96, S.L., y COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACIÓN, S.L., en UTE, los Lotes I, II y III, respectivamente, del servicio de limpieza de diferentes edificios, dependencias e inmuebles

de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real, comienza manifestando que concurre falta de legitimación activa de la mercantil recurrente.

A este respecto, alude a la puntuación obtenida por las mercantiles admitidas al procedimiento, señalando que *“de las diez mercantiles que concurrieron al Lote I, la mercantil FERROVIAL SERVICIOS, S.A. quedó clasificada en octavo lugar; de las cinco que concurrieron al Lote II, quedó clasificada en cuarto lugar y de las siete que participaron en la licitación del Lote III, quedó en sexto lugar, es decir, que en todos los lotes quedó la penúltima clasificada, clasificación que fue debida en mayor medida a la baja puntuación obtenida en el apartado de los criterios de adjudicación evaluables de forma automática, pues aun en el caso de que hubiese obtenido en cada uno de los lotes la máxima puntuación otorgada por el Comité de Expertos en el apartado de los criterios de adjudicación evaluables en base a juicios de valor (75, 50 puntos en el Lote I, 69,50 puntos en el Lote II y 68 puntos en el Lote III), en ninguno de los tres lotes hubiese resultado adjudicataria, debido a la baja puntuación obtenida en el apartado de los criterios automáticos”*.

Atendiendo a ello, con cita de la Resolución núm. 482/2018 de este Tribunal, de 18 de marzo de 2018, se defiende que, dado que en ningún caso podría ser adjudicataria de estimarse el recurso, no está legitimada para interponerlo y procede inadmitir el recurso.

Adicionalmente a lo anterior, y en cuanto al motivo de impugnación esgrimido en el recurso, se defiende que no se han introducido subcriterios por parte del comité de expertos en la valoración de las ofertas, sino que únicamente se ha efectuado una distribución secundaria de criterios.

En este sentido, cita las previsiones del PCAP en cuanto a los criterios de adjudicación evaluables en base a juicios de valor, así como lo expresado por el Comité de expertos en su informe, y razona como sigue:

“Es decir, el Comité opta por efectuar una distribución secundaria de los criterios repartiendo los 30 puntos en 4 niveles:

- *Proyecto de prestación del servicio de limpieza, valorando entre otras la organización del servicio y la planificación de 0 a 5 puntos.*
- *Procedimientos de limpieza de 0 a 5 puntos.*
- *Protocolos de limpieza definidos y establecidos por la empresa, así como garantías de buena ejecución de 0 a 10 puntos*
- *Mejoras, de 0 a 10 puntos.*

Esta distribución, la mercantil recurrente manifiesta que la considera correcta “dentro de los límites doctrinal y jurisprudencialmente permitidos, al asignar una ponderación a cada uno de los elementos objeto de valoración que para el criterio se establecen en el PCAP”.

En cuanto al apartado 1 b) (Estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles), el Comité efectúa la misma distribución que en el apartado anterior.

Si comparamos los extremos que serán objeto de valoración según el pliego con los que son objeto de valoración según el informe del comité de expertos, encontramos los siguientes:

- *El pliego establece que los licitadores deberán aportar un estudio de prestación del servicio por cada inmueble, y el comité de expertos atribuye entre 0 y 10 puntos al “estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles”.*
- *El pliego establece que deberá describirse entre otros extremos para cada centro “la organización y desarrollo de la carga de trabajo, su metodología, régimen horario, disponibilidad y tiempo de respuesta ante incidencias, medios personales y materiales asignados”. El informe del comité de expertos asigna de 0 a 10 puntos a “la organización y desarrollo de la carga de trabajo, su metodología, régimen horario, disponibilidad y tiempo de respuesta ante incidencias, medios personales y materiales asignados”.*
- *El pliego establece que “En dicho estudio, las empresas licitadoras deberán indicar, entre otras cuestiones, el número de operarios que proponen destinar a cada centro, las horas diarias de limpieza a realizar en cada uno de ellos, días a la semana de trabajo y horas*

anuales, así como expresión razonada de todas las cuestiones técnicas (maquinaria y útiles empleados, características constructivas propias de los edificios, etc.) que puedan hacer disminuir las horas previstas de prestación del servicio para cada centro respecto de las indicadas en el Pliego de prescripciones técnicas”. El informe del Comité de expertos valora “las horas previstas de prestación del servicio para cada centro respecto de las indicadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas de 0 a 20 puntos”.

Es decir, lo mismo que se ha hecho con el apartado 1 a), en donde el Comité distribuye en su informe la puntuación prevista para ese apartado entre los criterios establecidos en los pliegos, distribución que FERROVIAL considera correcta, es lo que se hace con el apartado b), repartiendo los 40 puntos en los tres apartados que enuncia el Pliego, sin que se haya introducido ningún subcriterio que no viniese recogido en el mismo.

Lo único que hace el Comité de expertos al introducir la ponderación que denuncia el recurrente, es contribuir a dotar de objetividad la valoración final, pero sin alterar el sentido del criterio de valoración establecido en los pliegos.

Lo mismo ocurre con el apartado 2 relativo al “Plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal”. El pliego atribuye 10 puntos a este apartado, y establece cinco subcriterios entre los que reparte los 10 puntos, a razón de 2 puntos cada uno de ellos. El reparto que después se hace dentro de cada subcriterio no supone la introducción de nuevos criterios no recogidos en los pliegos, sino mera concreción de las especificaciones en ellos contemplados”.

Considera en definitiva correcto este proceder atendiendo a la doctrina sentada por este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en numerosas resoluciones en relación con la posibilidad de que la mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, cumpliéndose a su juicio los requisitos precisos para que tal proceder sea admisible.

Se concluye en definitiva que tanto la distribución que ha efectuado el Comité de expertos de los 40 puntos previstos para valorar el estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles, como la que ha efectuado de los 10 puntos que se atribuyen al Plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal, ha supuesto la atribución de un peso específico a criterios secundarios de criterios de adjudicación previamente establecidos en los pliegos, por lo que no hay alteración de los criterios de valoración establecidos, ni contiene elementos nuevos, ni se ha adoptado en perjuicio de alguno de los licitadores.

Quinto. Por parte de la Secretaría del Tribunal se ha conferido traslado del recurso interpuesto a los restantes interesados, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo evacuado este trámite VARESER 96, S.L., y COMPAÑÍA ESPECIAL DE EMPLEO E INTEGRACIÓN, S.L., concurrentes en UTE a la licitación y adjudicatarias del Lote 3, defendiendo que la recurrente carece de legitimación dado que en el Lote I, se encuentra en octava posición de los diez licitadores, en el Lote II, se encuentra en cuarta posición de los cinco licitadores, y respecto del Lote III, se encuentra en sexta posición de los siete licitadores.

Ha formulado también alegaciones el licitador FOMENTO VALENCIA DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A., empresa adjudicataria del Lote 1, defendiendo asimismo la falta de legitimación de la recurrente exponiendo que en todos los lotes quedó la penúltima clasificada, clasificación que considera fue debida a la baja puntuación obtenida en el apartado de criterios de adjudicación evaluables de forma automática, comportando dicha situación que para el caso de que hubiese obtenido en cada uno de los lotes la máxima puntuación otorgada por el Comité de Expertos en el apartado de criterios de adjudicación evaluables en base a juicios de valor es decir 75, 50 puntos para el Lote I, 69,50 puntos para el Lote II y 68 puntos para el Lote II, en ninguno de los tres lotes hubiese resultado adjudicataria, debido a la baja puntuación obtenida en el apartado de los criterios automáticos.

En cuanto a la impugnación realizada, señala que el Comité sin modificar sus criterios valorativos, distribuye en su informe la puntuación prevista para ese apartado entre los

criterios establecidos en los pliegos. Lejos de introducir subcriterios en la valoración, lo único que hace el Comité de expertos, es objetivar la valoración final, sin alterar los criterios de valoración establecidos en los pliegos.

Sexto. Con fecha 4 de octubre de 2018 la Secretaría de este Tribunal, por delegación de éste, acordó mantener la suspensión del procedimiento de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el art. 45.1 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y en virtud del Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat de Valencia el 10 de abril de 2013 (BOE de 17 de abril de 2013), prorrogado el 25 de febrero de 2016 (BOE de 21 de marzo de 2016).

Segundo. El recurso ha sido interpuesto contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 44, apartado 2.c), de la Ley 9/2017.

En cuanto al régimen legal aplicable al recurso especial tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017 (LCSP), en nuestra Resolución nº 437/2018, en referencia, al igual que sucede en este caso, a la impugnación de un acto dictado con posterioridad a dicha entrada en vigor en un procedimiento regido por el TRLCSP al haberse iniciado el expediente antes de la vigencia de la Ley 9/2017, analizábamos el alcance de la Disposición Transitoria Primera 4, párrafo segundo, de la Ley 9/2017, que habilita el recurso especial en expedientes iniciados con anterioridad a la vigencia de la nueva Ley contra actos del artículo 44 de la misma siempre que se hayan dictado con posterioridad a su vigencia.

Y, a tal respecto, indicábamos:

“Este Tribunal considera que el ámbito objetivo de los contratos respecto de los que cabe interponer recurso especial en vez de otros recursos administrativos en el caso de expedientes que se rijan por el TRLCSP al haberse iniciado antes de la vigencia de la Ley

9/2017, es, con arreglo a lo determinado en la Disposición Transitoria Primera.1, el determinado en el artículo 40.1 del TRLCSP en el caso de que el acto recurrido se haya dictado con posterioridad a su vigencia. Lo que implica que, si bien los actos recurribles son los del artículo 44.2 de la Ley 9/2017, cuyo elenco es mayor que el del TRLCSP, los contratos respecto de los que se dicten han de ser en ese periodo transitorio, los contratos que menciona el artículo 40.1 del TRLCSP, y, además, significa que la nueva Ley ha ampliado el ámbito objetivo del recurso especial solo respecto de los actos en sí mismos considerado dictados en expedientes iniciados con posterioridad a su vigencia. Por tanto, los actos mencionados en el artículo 44.2 de la nueva Ley que antes de su vigencia no eran recurribles, sí lo serán no solo cuando se dicten en expedientes iniciados con posterioridad a la vigencia de aquella Ley, sino también cuando hayan sido dictados en expedientes iniciados antes, pero dictados con posterioridad a dicha vigencia”.

Así las cosas, y en cuanto a si nos encontramos ante un contrato incluido dentro del ámbito objetivo del recurso especial, debe tenerse presente que, tratándose de un procedimiento de contratación iniciado con posterioridad al 18 de abril de 2016, el procedimiento que nos ocupa, regido por el TRLCSP, está sujeto al efecto directo de la Directiva 2014/24/UE. Y, tal y como ha señalado este Tribunal en numerosas resoluciones, como consecuencia de ello, a partir del 18 de abril pueden ser objeto de los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, cualesquiera servicios y no solo los servicios de las categorías 1 a 16 del Anexo II del TRLCSP, distintos de aquéllos susceptibles de ser objeto de un contrato de obras sujeto a regulación armonizada, siempre y cuando no estén expresamente excluidos por la Directiva de su ámbito objetivo de aplicación, entendiéndose desplazado en tal sentido el artículo 16.1 del TRLCSP por la Directiva.

En nuestro caso, se trata de un servicio incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva y se supera el umbral establecido en la misma.

Así pues, se trata de un contrato incluido en el ámbito objetivo del recurso especial, siendo de aplicación, en cuanto a los actos impugnables, lo dispuesto en el vigente art. 44 de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal, al no haber transcurrido más de 15 días hábiles entre la fecha de notificación del acuerdo impugnado y la de presentación del recurso (art. 50.1.d) LCSP).

Cuarto. Por lo que respecta a la legitimación del recurrente, discutida en el informe del órgano de contratación y en las alegaciones efectuadas, hemos de partir del principio general contenido en el art. 48 LCSP, conforme al cual podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

Tal y como hemos señalado por ejemplo en nuestras resoluciones nº 730/2018 y 216/2017, siguiendo la doctrina jurisprudencial al respecto (reflejada en la STS de 20 de julio de 2005), el concepto de interés legítimo se predica de aquellas personas respecto a las cuales la anulación pretendida produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto, y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento.

En tal sentido, para determinar si el interés que muestra la entidad recurrente excede del mero interés por la legalidad es preciso analizar si efectivamente concurre alguna ventaja de tipo jurídico que pueda calificarse como cierta y que correspondería al recurrente en caso de prosperar su pretensión.

En el caso del recurso dirigido frente al acuerdo de adjudicación del contrato, los principios anteriores se traducen en la necesidad de que de la impugnación efectuada por el licitador recurrente se derive, para el caso de ser estimada, un efecto favorable para su esfera jurídica, concretado en la posibilidad efectiva de resultar adjudicatario para el caso de prosperar el recurso. Con base en tal principio, venimos excluyendo la legitimación de aquellos licitadores que impugnan la adjudicación mediante argumentos que, aun en el

caso de prosperar, no conllevarían la posibilidad de que se produjese en definitiva una adjudicación a su favor, como sucede por ejemplo en el caso de cuestionarse simplemente la puntuación del adjudicatario existiendo otros licitadores, no cuestionados, con mejor puntuación que el recurrente.

Si trasladamos las consideraciones anteriores a las circunstancias del supuesto que aquí nos ocupa, nos encontramos con la necesidad de determinar si existe la posibilidad de que de la estimación del recurso pudiera derivarse la condición de adjudicatario del recurrente. A tal fin, y en sentido contrario a lo manifestado en el informe del órgano de contratación o en las alegaciones efectuadas por otros licitadores, estimamos que, dado el contenido de la impugnación, lo relevante no es la posición que ocupe el recurrente en el orden de valoración de las ofertas, sino el hecho de que, de anularse la distribución de la puntuación de los criterios cuestionados llevada a cabo por el comité de expertos, ello pudiera conducir a que el recurrente tuviera la posibilidad de convertirse en adjudicatario. De este modo, se habrá de determinar, para tal hipótesis, si la puntuación que corresponde a los criterios impugnados (el total en este caso, dado que de prosperar el recurso habría de anularse la valoración realizada respecto de todos los licitadores) es suficientemente relevante como para estimar que una nueva valoración pudiera convertir al recurrente en adjudicatario.

Y, en tal sentido, se advierte como, siendo el total de la puntuación que establece el pliego para los distintos criterios de 100, los impugnados alcanzan el 50% de dicha cifra, con lo que, teniendo además presente la puntuación obtenida por Ferrovial en los criterios no impugnados, conduce a estimar que goza de legitimación para interponer el recurso, puesto que una eventual estimación del mismo pudiera conducir, tras la anulación postulada, a una nueva ponderación de criterios en la cual pudiera resultar la oferta del recurrente como la mejor valorada, siempre moviéndonos en términos de hipótesis.

Quinto. Llegados a este punto, procede ya afrontar el examen del motivo de impugnación que esgrime el recurrente, referido a la actuación del Comité de expertos al desglosar la ponderación de los criterios sujetos a juicio de valor en distintos criterios secundarios a los que atribuye este órgano unas concretas puntuaciones, no previstas en el pliego.

Es preciso por ello comenzar citando lo que establece la Cláusula 9 del PCAP en su apartado II “Criterios de adjudicación evaluables en base a juicios de valor”:

“1.- Propuesta técnica, hasta un máximo de 70 puntos.

a) Se valorará hasta un máximo de 30 puntos el Proyecto de prestación del servicio de limpieza presentado por cada licitadora (se deberá describir la organización del servicio, planificación, procedimientos y protocolos de limpieza definidos y establecidos por la empresa, así como a las garantías de la buena ejecución y mejoras propuestas en dicha ejecución y organización).

b) Se valorará hasta un máximo de 40 puntos el estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles.

Los licitadores deberán aportar un estudio de prestación del servicio en el que describan de manera detallada para cada centro, entre otros extremos, la organización y desarrollo de la carga de trabajo, su metodología, régimen horario, disponibilidad y tiempo de respuesta ante incidencias, medios personales y materiales asignados. En dicho estudio las empresas licitadoras deberán indicar, entre otras cuestiones, el número de operarios que proponen destinar a cada centro, las horas diarias de limpieza a realizar en cada uno de ellos, días a la semana de trabajo y horas anuales, así como expresión razonada de todas las cuestiones técnicas (maquinaria y útiles empleados, características constructivas propias de los edificios, etc.) que puedan hacer disminuir las horas previstas de prestación del servicio para cada centro respecto de las indicadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, siempre que se justifique que se cumple con todos los trabajos y operaciones que se detallan en el Capítulo V del citado Pliego.

Para ello, las empresas licitadoras podrán realizar el estudio de campo o auditoría previa de las instalaciones objeto del presente contrato para conocer todas sus características.

(...)

2.- Plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal, hasta un máximo de 10 puntos.

Por la presentación de un Plan de Conciliación de la vida familiar, laboral y personal aplicable a los profesionales que realicen la prestación del servicio de limpieza objeto del contrato, hasta un máximo de 10 puntos. Se valorará la implantación de alguna de las siguientes medidas:

-Ampliación de los permisos de maternidad y/o paternidad, a más días o semanas de los establecidos por la normativa vigente que regula esta materia hasta 2 puntos.

-Ampliación del permiso de lactancia con una duración superior a lo establecido por la normativa vigente en la materia hasta 2 puntos.

-Aumento de los permisos retribuidos para asistir al médico, reuniones/tutorías infantiles, acompañamiento a mayores, etc. hasta 2 puntos.

-Ampliación de la edad del menor para solicitar reducción de jornada, respecto de la establecida por la normativa vigente en la materia hasta 2 puntos.

-Ampliación del 2º grado de consanguinidad o afinidad para solicitar reducción de jornada, para el cuidado de personas dependientes hasta 2 puntos.

Los licitadores deberán presentar una propuesta técnica con indicación concreta y detallada de las medidas a adoptar de entre las enumeradas anteriormente, el calendario de aplicación y las medidas de seguimiento y evaluación, otorgándose la máxima puntuación a la oferta cuya propuesta se considere más adecuada para la consecución de los fines que se pretenden y, a las demás, de manera proporcional”.

Por su parte, en el informe técnico de valoración de ofertas se indica que la evaluación de los criterios a los que se refiere la crítica del recurrente se lleva a efecto en los términos siguientes:

“Para la determinación de la puntuación asignada en el primero de los apartados y en atención a cada plica, se ha propuesto por este comité de expertos en base a juicios de valor, un estado de valores, comprendido o establecido para el apartado “b” del estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles, valorando entre otras

el propio estudio de prestación del servicio de 0 a 10 puntos, por otro lado la organización y desarrollo de la carga de trabajo, su metodología, régimen horario, disponibilidad y tiempo de respuesta ante incidencias, medios personales y materiales asignados valorándolo de 0 a 10 puntos. Por último, se han valorado las horas previstas de prestación del servicio para cada centro respecto de las indicadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas de 0 a 20 puntos, para ello se han generado al menos 7 escalones de puntuación, desde un mínimo de 0 hasta un máximo de 20 puntos por ítem, en función de la reducción de horas a saber:

Puntuación propuesta en puntos Características consideradas para otorgamiento de la puntuación

<i>20</i>	<i>De 7.001 a 10.000 horas menos.</i>
<i>17,5</i>	<i>De 1.001 a 7.000 horas menos.</i>
<i>15</i>	<i>De 301 a 1.000 horas menos.</i>
<i>10</i>	<i>De 101 a 300 horas menos</i>
<i>5</i>	<i>Del tipo a 100 horas menos</i>
<i>2,5</i>	<i>Al tipo</i>
<i>0</i>	<i>Más horas que las fijadas para el tipo</i>
<i>(...)</i>	

Por último, este comité de expertos en base a juicios de valor, ha estimado el segundo de los apartados, referente al plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal. Para ello se ha estimado para los subapartados indicados en el Pliego de maternidad, lactancia, permisos retribuidos, edad del menor para solicitar reducción de jornada, al menos 5 escalones de puntuación, a razón de 0,5 puntos por cada escalón o nivel, desde un mínimo de 0 hasta un máximo de 2 puntos por ítem. El apartado de ampliación del 2º grado de consanguinidad o afinidad para solicitar reducción de jornada, para el cuidado de personas

se ha valorado a razón de 3 escalones de puntuación, a razón de 1 puntos por cada escalón o nivel, desde un mínimo de 0 hasta un máximo de 2 puntos por ítem a saber: (...)”.

En este último criterio la distribución se realiza, efectivamente, mediante la fijación de una escala valorativa que se mueve en intervalos de 0,5 o de 1 punto, mediante una cuantificación desglosada de las distintas posibilidades de mejora para cada uno de los permisos y ventajas laborales contemplados en el pliego.

Planteada así la cuestión, es inexcusable recordar la doctrina relativa a la posibilidad de que por parte de la mesa de contratación se establezca una puntuación desglosada respecto de los subcriterios contemplados en el PCAP cuando en este documento no se ha fijado dicha puntuación concreta. A tal respecto, cabe citar nuestra Resolución nº 17/2015, donde indicábamos:

“La situación descrita respecto de la valoración de las ofertas es equivalente a la que fue enjuiciada por el TJUE en el asunto C 532/06 (Alexandroupulis), resuelto mediante sentencia de 24 de noviembre de 2008. En efecto, en aquel asunto tanto los criterios de adjudicación y sus coeficientes de ponderación como los subcriterios relativos a dichos criterios habían sido previamente fijados y publicados en el pliego de condiciones. No obstante, la entidad adjudicadora en cuestión fijó a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios. El tribunal concluyó: “El artículo 36, apartado 2, de la Directiva 92/50/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1992, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de servicios, en su versión modificada por la Directiva 97/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 1997, interpretado a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se deriva de dicho principio, se opone a que, en un procedimiento de licitación, la entidad adjudicadora fije a posteriori coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación establecidos en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación.” Ello no obstante, la propia sentencia deja a salvo la doctrina que el propio Tribunal mantuvo en STJUE de 24 de noviembre de 2005 en el asunto C 331/04 (ATI EAC y Viaggi di Maio), cuyo apartado 32 dispone: “32. En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales que los artículos 36 de la Directiva 92/50 y 34 de la Directiva 93/38 deben interpretarse en el

sentido de que el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previo para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:

—no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;

— no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;

—no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores”.

En esta línea de razonamiento, en la Resolución nº 654/2017 señalábamos que en la valoración de los criterios de adjudicación en los que no se haya de atender a la aplicación de fórmulas, la discrecionalidad del órgano de contratación para valorar se encuentra limitada entre otras por la necesidad de sujetarse para ello al contenido y naturaleza del propio criterio de adjudicación. Significa ello que no es posible para proceder a la valoración tomar en consideración elementos de juicio que no puedan ser subsumidos bajo la formulación genérica del criterio.

Teniendo presente lo anterior, la clave para resolver la controversia planteada en el presente recurso radica en determinar si la concreción de subcriterios y determinación de la ponderación de éstos realizada en el informe de valoración y posteriormente acogida por la mesa de contratación se acomoda a la descripción del criterio sentada por el pliego, respetando los límites sentados por la sentencia del TJUE de 24 de noviembre de 2005 previamente citada. Dicho de otro modo, se trata de determinar si los aspectos objeto de consideración por el comité de expertos para valorar los subcriterios en cuestión pueden considerarse o no como posibles elementos integrantes de los criterios generales expresados en el pliego.

Es inexcusable por tanto realizar la comparación entre el texto del pliego al recoger en cada caso el específico criterio de adjudicación en liza, y lo recogido en el informe técnico al desglosar su puntuación en distintos subcriterios, centrando nuestra atención en los específicos criterios en los que centra su crítica el recurrente.

Así las cosas, y a la vista de las concretas circunstancias del supuesto que ahora nos ocupa, estimamos que en el informe del comité de expertos se han valorado estrictamente los mismos aspectos fijados en el pliego en lo que respecta a la distribución de la puntuación correspondiente al criterio 2, referido al plan de conciliación de la vida familiar, laboral y personal, limitándose a establecer una distribución de las puntuaciones ya previstas en el pliego en cada caso a efectos de conformar el total de puntuación del subcriterio correspondiente, nada más. Y ello además de modo proporcional y adecuado, mediante una cuantificación desglosada de las distintas posibilidades de mejora para cada uno de los permisos y ventajas laborales contemplados en el pliego, sin que existan diferencias sustanciales en la puntuación.

Asimismo, consideramos que lo mismo sucede en relación con el criterio 1.b), relativo al estudio pormenorizado de prestación del servicio de limpieza por inmuebles, al que se atribuyen 40 puntos en el pliego.

Respecto del mismo, y en lo que respecta al concreto aspecto que es objeto de crítica por el recurrente, esto es, la ponderación que se atribuye a la reducción de horas de prestación del servicio, en el pliego se indicaba como aspecto a valorar, entre otros, la *“expresión razonada de todas las cuestiones técnicas (maquinaria y útiles empleados, características constructivas propias de los edificios, etc.) que puedan hacer disminuir las horas previstas de prestación del servicio para cada centro respecto de las indicadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, siempre que se justifique que se cumple con todos los trabajos y operaciones que se detallan en el Capítulo V del citado Pliego.”*

Este particular aspecto del criterio de adjudicación que nos ocupa se refiere por tanto a la propuesta que pueda hacer disminuir las horas previstas de prestación del servicio, y en desarrollo de tal previsión en el informe técnico se viene a ponderar mayor número de

horas ofertadas por debajo de los mínimos del pliego, con lo que se atribuye una ponderación concreta a un elemento del criterio conforme venía definido por el pliego.

La metodología propuesta y seguida por el comité para aplicar ese criterio se ha ajustado a lo que indica el pliego, y no ha creado subcriterios ajenos al contenido del criterio. A efectos de la valoración ha introducido una metodología para objetivar el sistema de asignación de puntos a cada oferta a partir de la valoración subjetiva del estudio pormenorizado en la parte correspondiente. En este sentido, el comité de expertos toma en consideración lo que el propio criterio determina sobre el fin de la expresión en el estudio de determinadas cuestiones técnicas, que es la posibilidad de que se puedan disminuir las horas previstas de prestación del servicio para cada centro según el PPT.

Cabe concluir por tanto en que no se han introducido subcriterios novedosos por parte del comité de expertos en la valoración de las ofertas, sino que únicamente se ha efectuado una distribución secundaria de criterios respetando las previsiones del pliego.

En definitiva, procede desestimar el motivo de impugnación articulado en el recurso, al respetarse la doctrina señalada acerca de la posibilidad de ponderación de subcriterios por parte del órgano de valoración de las ofertas.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. C.B.G. en representación de FERROVIAL SERVICIOS, S.A., frente a la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Vila-real de 3 de septiembre de 2018 por la que adjudica el contrato de *“Servicios de limpieza de diferentes edificios, dependencias e inmuebles de los que es titular el Ayuntamiento de Vila-real”*, confirmando dicho acuerdo.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida conforme al art. 53 LCSP, de conformidad con lo dispuesto 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 sanción prevista en el artículo 58.2 de la Ley 9/2017.

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 Valencia, 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.