



Recurso nº 1220/2018 C.A. Illes Balears 88/2018

Resolución nº 29/2019

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

En Madrid, a 18 de enero de 2019

VISTO el recurso interpuesto por D. I.C.C., en representación de LIREBA SERVEIS INTEGRATS, S.L. contra adjudicación de la licitación convocada por la Agencia Tributaria de las Islas Baleares para contratar el servicio de limpieza de los locales de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares en Mallorca en 2019, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En virtud del Acuerdo Marco CC 1/2015 AM, la Agencia Tributaria de las Islas Baleares convocó licitación para la adjudicación de un contrato de servicios para la limpieza de sus locales en la isla de Mallorca, con número de expediente DES01 5789/2018 y un valor estimado de 222.354,72 euros.

Segundo. Tras el envío de invitaciones, se presentó oferta por las empresas BALIMSA, S.A., BRILLOSA, S.L., LIREBA SERVEIS INTEGRATS, S.L., BROCOLI, S.L. Y CONTRACTACIÓ INTEGRAL DE SERVEIS DE NETEJA, S.A. (CISNSA).

De acuerdo con el pliego específico del contrato, los criterios de valoración de las ofertas y su ponderación era la siguiente: oferta económica, evaluable mediante fórmula (53%); plan de trabajo, evaluable mediante juicio de valor (42%); puntuación obtenida en el Acuerdo Marco en el criterio "*Organización y calidad del Servicio*" (5%).

Sobre el contenido del plan de trabajo, el apartado "*Forma de evaluar las ofertas*" del pliego específico del contrato indicaba lo siguiente:



“El plan de trabajo ha de incluir una memoria descriptiva de la gestión del servicio con la planificación operativa, organizativa y técnica del servicio.

La memoria ha de contener obligatoriamente el número de horas y la planificación horaria de acuerdo con los márgenes establecidos en este pliego, la especificación del número de trabajadores que se adscriben a la ejecución del servicio, la programación de las tareas, el calendario de limpieza de cristales, el listado de productos de limpieza que han de estar incluidos en el listado incluido en el Acuerdo Marco, la maquinaria a utilizar en función del edificio y las técnicas de limpieza a utilizar en cada caso.

La forma de evaluar el plan de trabajo será la siguiente:

- *Número de horas y planificación horaria: máximo 15 puntos.*
- *Programación de las tareas y calendario de limpieza de cristales: máximo 12 puntos.*
- *Número de trabajadores para la ejecución y seguimiento del contrato: máximo 10 puntos.*
- *Materia y maquinaria a utilizar: máximo 5 puntos.*

Se otorgará la máxima puntuación al licitador que presente el plan de trabajo que se considere más ajustado a las necesidades del servicio. Se valorará el incremento de frecuencias sobre los servicios mínimos detallados en el Anexo I, que los recursos humanos y técnicos asignados sean adecuados a las dimensiones y características del edificio, la capacidad de sustitución y de repuesto ante peticiones o quejas de servicio de máxima relevancia, y el tiempo de atención de quejas y reclamaciones.

De acuerdo con la cláusula 43 del PCA del Acuerdo Marco, la adjudicación de los contratos derivados de limpieza ordinaria se llevará a cabo en dos fases: para superar la primera fase de la adjudicación el licitador deberá superar una puntuación mínima equivalente a la mitad de la ponderación asignada al criterio del plan de trabajo (21 puntos).”



Tercero. De acuerdo con el apartado “Descripción general del servicio. Cuadro de frecuencias” del pliego específico del contrato:

“La limpieza de los diferentes despachos, así como la de cristales y otros elementos, se ha de realizar con carácter general una vez finalizado el horario laboral de atención al público (9 a 14 horas) y, como máximo, terminar a las 20.00 horas en los edificios de Troncoso y Quadrado y a las 17-18 horas en Aragón, horas en que se realizan las tareas de revisión y cierre de las dependencias por parte de los servicios de vigilancia. En cualquier caso, el personal de limpieza ha de abandonar las instalaciones como mínimo 5 minutos antes del cierre.

Las frecuencias mínimas que se consideran adecuadas son las que figuran en el Anexo I; no obstante, las empresas podrán proponer otras debidamente justificadas en el plan de trabajo.”

Finalmente, el Anexo I detalla las tareas que deberán efectuarse con carácter diario, semanal, mensual o a petición del encargado del centro y según el estado de los elementos.

Cuarto. El 22 de octubre de 2018, se emitió informe de evaluación de las ofertas presentadas por los diferentes licitadores. Dentro del proceso de evaluación de ofertas, la valoración del plan de trabajo se justificó, en lo que se refiere al número de horas y la planificación horaria del trabajo, del siguiente modo:

“En la primera fase, con la finalidad de objetivar mejor el plan de trabajo, el cual es un criterio evaluable mediante juicio de valor, se ha optado por seguir las pautas siguientes:

a) En lo que respecta al número de horas y a la planificación horaria del plan de trabajo, que según establecen los pliegos específicos, se ha de valorar con un máximo de 15 puntos, se ha tenido en cuenta el mayor número de horas que cada empresa propone para ejecutar el contrato.

Así, se han otorgado 15 puntos a quien ofrezca el mayor número de horas, mientras que al resto se ha aplicado un cálculo proporcional.

El resultado de esta operación es el siguiente:

	CISNSA	BRÓCOLI	LIREBA	BRILLOSA	BALIMSA
Número de horas	Limpiador: 102,5 Especialista: 9,75 Total: 112,25 horas	Limpiador: 115 Especialista: 9,75 Total: 124,75 horas	Limpiador: 115 Especialista: 10,75 Total: 125,75 horas	Limpiador: 110 Especialista: 9,75 Total: 119,75 horas	Limpiador: 87,5 Especialista: 11,6 Total: 99,1 horas
Puntuación:	13,38 puntos	14,88 puntos	15 puntos	14,28 puntos	11,82 puntos

Quinto. La suma del conjunto de puntos obtenidos en cada fase arrojó el siguiente resultado:

	CISNSA	BRÓCOLI	LIREBA	BRILLOSA	BALIMSA
Puntuación total fase 1	39,38	36,18	39,89	27,07	36,05
Puntuación total fase 2	55,1	50,62	47,68	54,98	49,12
Puntuación total	94,48	86,80	87,57	82,05	85,17

Sexto. Mediante resolución de 5 de noviembre de 2018, el contrato fue adjudicado a la empresa CISNSA al haber obtenido la puntuación total superior.

Séptimo. Con fecha 5 de noviembre de 2018, se notifica a la empresa LIREBA SERVEIS INTEGRATS, S.L. que no ha resultado adjudicataria del contrato.

Octavo. Con fecha 22 de noviembre de 2018, tiene entrada en registro del Ministerio de Hacienda escrito firmado por D. I.C.C., en nombre y representación de LIREBA SERVEIS INTEGRATS, S.L., mediante el que interpone recurso especial en materia de contratación



frente a la resolución de 5 de noviembre de 2018, por la que se adjudica a la empresa CISNSA el servicio de limpieza de los locales de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares en Mallorca en 2019.

Noveno. Con fecha 4 de diciembre de 2018, se presentó escrito de alegaciones por la empresa CISNSA.

Décimo. Asimismo, con fecha 4 de diciembre de 2018, el recurrente ha presentado un escrito de alegaciones acompañado de documentación relativa a su exclusión en otro procedimiento de contratación licitado por el Ente Público de Radio Televisión de las Islas Baleares.

Undécimo. Interpuesto el recurso, con fecha 30 de noviembre de 2018, la Secretaria de este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio de Colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears sobre atribución de competencia de Recursos Contractuales, firmado el 29 de noviembre de 2012 y publicado en el BOE de 19 de diciembre de 2012 en virtud de Resolución del Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 10 de diciembre de 2012.

Segundo. Constituye el objeto de la impugnación el acto de adjudicación del servicio de limpieza de los locales de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares en Mallorca en 2019.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2.c) de la LCSP, los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores pueden ser objeto de recurso especial en materia de contratación.

Respecto del contrato, éste se configura como un contrato de servicios con valor estimado de 222.354,72 euros, por lo que el acto mencionado en el artículo 44.2.c) de la LCSP dictado en el procedimiento relativo a este contrato podrá ser objeto de recurso especial en materia de contratación, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 44.1.a de la LCSP.

Tercero. Se han cumplido los requisitos de plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP para la interposición del recurso.

Cuarto. En cuanto a la legitimación de la recurrente, ésta es una sociedad que ha tomado parte en la licitación sin que haya resultado adjudicataria del contrato. Concorre por ello en la recurrente el requisito de legitimación exigido en el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Sobre el fondo del asunto, la recurrente alega que, de la redacción del pliego específico del contrato, se infiere que las frecuencias diarias que se indican en los cuadros recogidos bajo el epígrafe *“Descripción de los edificios donde se desenvolverá el servicio con indicación de los metros cuadrados y dependencias”* deben ser interpretadas como frecuencia mínima de ejecución del servicio, de modo que la presentación de una oferta que recogiera frecuencias diarias por debajo de aquéllas debió conducir a la exclusión del licitador. Solicita, en consecuencia, la anulación de la resolución de adjudicación, la retroacción de actuaciones y, previa exclusión de CISNSA, que se dicte una nueva resolución de adjudicación.

En su escrito de alegaciones de 4 de diciembre de 2018, añade que la resolución de adjudicación impugnada es incongruente con su exclusión en otro procedimiento de contratación licitado por el Ente Público de Radio Televisión de las Islas Baleares, del que se aporta el pliego y el acuerdo de exclusión, dictado el 2 de octubre de 2018.

Por su parte, el órgano de contratación informa que *“el documento de licitación no indica en ninguno de sus apartados que el horario establecido en el cuadro indicado en el recurso interpuesto por LIREBA, SERVEIS INTEGRALS, S.L., tenga la consideración de frecuencia mínima. Si esta hubiera sido la intención de la Administración, lo habría indicado expresamente en el pliego específico”*.

Sobre las alegaciones y documentación presentadas por el recurrente en su escrito de 4 de diciembre de 2018, en las que se alude a una supuesta incongruencia entre uno y otro expediente de contratación (quiebra del principio de igualdad), debe indicarse, en primer lugar, que no nos encontramos ante hechos nuevos que no pudieron ser alegados al tiempo de interponer el recurso especial en materia de contratación el 22 de noviembre de 2018, ya que el acuerdo de exclusión fue dictado el 2 de octubre de 2018, sin que se acredite que la notificación fue posterior a la fecha de presentación del recurso especial. Esta circunstancia debería conducir por sí sola a la inadmisión de las alegaciones complementarias efectuadas.

Ello no obstante, debe recordarse que este Tribunal tiene la obligación de circunscribir su decisión en este procedimiento a la legalidad del acto que ha sido impugnado por el recurrente, sin que deba pronunciarse sobre la legalidad de ningún otro acto administrativo, como sería el acuerdo de exclusión en ese otro procedimiento de contratación. La revisión del acuerdo de exclusión debe efectuarse a través de los cauces legalmente previstos, basándose en un análisis exhaustivo de la información obrante en ese expediente de contratación y las alegaciones de las diferentes partes intervinientes, sin que sea posible efectuar una valoración ulterior en este momento en el sentido interesado por el recurrente.

Dicho esto, a tenor del contenido del pliego específico del contrato, se observa lo siguiente:

El pliego específico del contrato alude a la frecuencia de ejecución del servicio en dos sentidos diferentes: por un lado, se habla de una *frecuencia mínima de ejecución del servicio*, detallada en el Anexo I, que recoge las tareas que deberán efectuarse con carácter diario, semanal, mensual o a petición del encargado del centro y según el estado de los elementos; por otro lado, se habla de una *frecuencia diaria de ejecución del servicio*, que alude al número de horas diarias de servicio en cada local. La controversia se centra en determinar si esta última frecuencia representa un umbral mínimo o no.

La expresión "*Frecuencia diaria de ejecución del servicio*", que aparece recogida en los cuadros incluidos bajo el epígrafe "*Descripción de los edificios donde se desenvolverá el servicio con indicación de los metros cuadrados y dependencias*", debe ponerse

necesariamente en relación con el epígrafe “*Descripción general del servicio. Cuadro de frecuencias*”. Como su propio nombre indica, es éste último apartado el que determinará en última instancia las características de las frecuencias que debe ofertar el licitador y, en particular, si existe alguna frecuencia mínima que deba respetarse.

Así se decidió hacer, por ejemplo, con las frecuencias de ejecución previstas en el Anexo I. Sin embargo, no aparece una previsión análoga en relación con las frecuencias diarias de ejecución del servicio. Se indica únicamente que la limpieza se ha de realizar con carácter general una vez finalizado el horario laboral de atención al público y terminar antes de una determinada hora. De lo anterior, se infiere que el licitador debía únicamente respetar, salvo justificación suficiente, las frecuencias mínimas indicadas en el Anexo I.

Ello no significa que la inclusión en la oferta de una frecuencia diaria de ejecución del servicio superior no haya sido tomada en cuenta. Tal y como indica el informe de evaluación de las ofertas, se ha tenido en cuenta el mayor número de horas que cada empresa propone para ejecutar el contrato, ya que se otorgaron 15 puntos al licitador que ofreció un mayor número de horas, mientras que al resto se aplicó un cálculo proporcional.

En consecuencia, debemos entender que las “*frecuencias diarias de ejecución del servicio*” no constituyen unas frecuencias mínimas obligatorias cuyo incumplimiento conduzca a la exclusión del licitador.

Por todo lo anterior,

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. I.C.C., en representación de LIREBA SERVEIS INTEGRATS, S.L., contra adjudicación de la licitación convocada por la Agencia Tributaria de las Islas Baleares para contratar el servicio de limpieza de los locales de la Agencia Tributaria de las Islas Baleares en Mallorca en 2019.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.