



Recurso nº 259/2020 C. Valenciana 70/2020

Resolución nº 502/2020

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

En Madrid a 2 de abril de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. E.C.S. en representación de LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L., contra la resolución de adjudicación, de la licitación convocada por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Valenciana, para contratar el “*servicio de limpieza de centros docentes públicos de la Comunidad Valenciana*”, lotes 1 a 5, expediente CNMY19/CD00D/14, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución,

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 10 de octubre de 2019 se publicó por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Generalidad Valenciana anuncio de licitación para el “*servicio de limpieza de centros docentes públicos de la Comunidad Valenciana*”, siendo el plazo para la presentación de las ofertas hasta el 6 de noviembre de 2019 a las 14 horas.

También se procedió a la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea en fecha 14 de junio de 2019.

Segundo. El presente procedimiento de contratación tiene como objeto el contrato de servicios de limpieza de los centros docentes públicos de la comunidad Valenciana mediante procedimiento abierto, tramitación urgente y, con un presupuesto de licitación de 28.640.524,72 € (IVA excluido), dividido en 9 lotes.

Tercero. La licitación del contrato se convocó por el procedimiento abierto y tramitación urgente, siendo valor estimado del contrato de 48.688.892,02 euros y por ende, sujeto a regulación armonizada.

La contratación a adjudicar se califica como contrato de servicios, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, 22, 25.1 a), y 308 y siguientes de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. En lo que respecta al uso de medios electrónicos para la tramitación del expediente de contratación pública, se atenderá a lo expresamente dispuesto en la LCSP, especialmente a las Disposiciones Adicionales decimoquinta, decimosexta y decimoséptima y a las disposiciones de desarrollo, y supletoriamente por lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Cuarto. El plazo para la presentación de las ofertas fue hasta el 5 de julio de 2019.

A la licitación concurrieron las siguientes empresas:

BROCOLI, S.L.

COSTA DE AZAHAR MES NET SL

ELEROC SERVICIOS SL

FERROVIAL SERVICIOS, S.A.

FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L.

ILUNION LIMPIEZA Y MEDIO AMBIENTE

LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.

LIMCAMAR, S.L.

MARSERVI FACILITY, S.L.

NETALIA SERVICIOS INTEGRALES SL

OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.

OPTIMA FACILITY SERVICES, S.L.

RECOLIM, S.L.

SACYR FACILITIES, S.A.

SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA

SOLDENE

UTE FOVASA - CENTROEMPLEO

VARESER 96, S.L.

La empresa recurrente presenta su oferta a los Lotes 1, 2, 3, 4 y 5.

Quinto. Reunida la mesa de contratación el 11 de noviembre de 2019 se procede a aprobar en primer lugar el acta de la mesa celebrada el 7 de noviembre. Una vez realizado dicho cometido, se procede a la apertura de la documentación técnica.

Sexto. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) establece los siguientes criterios en aras a realizar la valoración técnica de las ofertas presentadas:

“CRITERIO 1.- Organización general de la empresa para la prestación del servicio: (5 puntos)

- Infraestructura, maquinaria y medios logísticos de la empresa (hasta 2 puntos)*
- Equipo de gestión y técnicos especialistas para la adecuada ejecución de la prestación (hasta 2 puntos)*
- Sistema de control de horarios y absentismo (hasta 1 puntos)*

CRITERIO 2.- Planificación del servicio por centro: (8 puntos)

- Memoria descriptiva de los centros que integran el lote/s a los que licita a los efectos de la prestación del servicio, tras la visita a los centros. La memoria indicará fecha/s de la visita/s al centro y horas dedicadas a la misma. (hasta 3 puntos).*
- Metodología de limpieza de acuerdo con las particularidades del centro, teniendo en cuenta especificaciones establecidas en el PPTP. Se reflejará, en su caso, la posible dificultad y complejidad de las características particulares del centro y su capacidad para tratar y ejecutar el servicio adecuadamente. (hasta 5 puntos).*

CRITERIO 3.- Gestión de residuos: (1 punto)

- Plan de gestión de residuos generados por el propio servicio de limpieza y de los envases de los productos (hasta 1 punto)*

CRITERIO 4.- Acciones formativas a los empleados: (1 punto)

- Se presentará un plan descriptivo de las acciones formativas dirigidas al personal empleado, en materia de salud laboral, seguridad e higiene en el trabajo, riesgos laborales y todas aquellas acciones formativas encuadradas dentro del objeto de contrato, en el que se indicará el número de cursos, denominación y descripción de su contenido, horas lectivas, número de personas que lo realizan y calendario de impartición (hasta 1 punto).

Serán consideradas ofertas con calidad técnica no aceptable, aquellas cuya valoración resulte inferior a 8 puntos. Estas ofertas quedarán excluidas del procedimiento de contratación, y no se tendrán en cuenta en la valoración de la oferta económica”.

Séptimo. En fecha 17 de diciembre se reúne la mesa de contratación al objeto de valorar los criterios sometidos a juicio de valor y se constata que la empresa recurrente no ha superado el umbral mínimo de 8 puntos requerido por el PCAP:

“En el Lote 1 se constata en la misma acta que:

1. LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L.
2. SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA NET

En el Lote 2

1. LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L.
2. SERVICIOS AUX. DE MANT. Y LIMPIEZA (SAMYL)
3. SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA NET

En el Lote 3:

1. LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L.
2. SERVICIOS INTEGRALES DE LIMPIEZA NET

En el lote 4

1. LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L.
2. SERVICIOS AUX. DE MANT. Y LIMPIEZA (SAMYL)

Y, en el lote 5

1. COINTER CONCESIONES, S.L. (UTE)

2. LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L.

3. SERVICIOS AUX. DE MANT. Y LIMPIEZA (SAMYL)".

En todos los lotes en los que la empresa recurrente ha sido excluida se observa la motivación correspondiente al no haber alcanzado la puntuación mínima, motivando la puntuación obtenida en cada uno de los criterios de adjudicación que conforman los criterios de valoración de cada Lote.

Por ello, conforme a lo dispuesto en apartado LL.1 del Anexo I del PCAP la mesa en el mismo día acuerda excluir a la empresa recurrente al considerar su oferta de calidad técnica no aceptable y se lo notifica individualmente a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 18 de diciembre, constando dicha notificación como no leída por el recurrente en el documento 46 del expediente administrativo.

Octavo. La Mesa de contratación propone, en fecha 26 de diciembre, la adjudicación a las siguientes empresas:

LOTE 1 SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA.

LOTE 2 OHL

LOTE 3 SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA.

LOTE 4. FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L

LOTE 5. FISSA FINALIDAD SOCIAL S.L

LOTE 6. SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA

LOTE 7 VARESER 96 S.L

LOTE 8. SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA

LOTE 9 SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA.

Tras la propuesta se requiere a la empresa que haya presentado la oferta más ventajosa para que dentro del plazo de 10 días hábiles presente la documentación necesaria para proponer a la adjudicación.

Noveno. La recurrente disconforme con el acto de exclusión procede a presentar, el 21 de enero de 2020, recurso especial en materia de contratación contra la exclusión y la propuesta de adjudicación por las siguientes razones:

- No ha existido una notificación individual del acto que determina la exclusión, ni tampoco cumple los requisitos de contenido.
- Improcedente exclusión de la recurrente por arbitraria valoración de los criterios técnicos sujetos a juicio de valor que excede de la discrecionalidad admisible.
- Se ha producido una evidente discriminación en perjuicio de LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L., por cuanto como decimos, la brevedad en que se basa para puntuar suficientemente por encima del límite mínimo exigido en pliegos al resto de licitadoras, no ha servido para que a esta recurrente se le tenga ni tan siquiera valorada su oferta económica, lo que se configura como una evidente discriminación.

Dicho recurso, es resuelto en fecha 12 de marzo de 2020 por este Tribunal con el fallo que determina la desestimación del recurso especial interpuesto contra el acto de exclusión y la inadmisión del mismo respecto a la propuesta de la mesa de adjudicación:

Décimo. Con fecha 26 de febrero de 2020 se presenta nuevo recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del contrato con base a los siguientes argumentos:

- La adjudicación se ha realizado con base a una valoración totalmente discriminatoria entre unos licitadores respecto de otros, ya que todas las empresas valoradas tienen la misma puntuación en la totalidad de los lotes, concretamente 4 puntos cada una.
- Además ha sufrido discriminación porque se ha excluido a unas empresa frente a otras, de modo que algunas de las empresas que no han sido debidamente excluidas no cumplen los requisitos de forma del Pliego rebasando el límite máximo de extensión.
- Existe una deficiente motivación, no sólo respecto de la adjudicación sino también respecto del informe técnico mismo.

Undécimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, sin que se haya hecho uso de este trámite por los demás interesados.

Duodécimo. Ha hecho uso de la facultad de emitir informe en relación con el recurso especial presentado el órgano de contratación, quién solicita la desestimación del recurso

contra el acto de adjudicación por considerar que la empresa ha sido debidamente excluida y señala que la empresa recurrente no superó la extensión permitida en los Pliegos en ningún momento, esto es, la extensión máxima de 40 páginas (20 folios) a redactar en tamaño 10 u 11 espaciado simple o sencillo y márgenes de 2 centímetros, sino que presentó todas sus ofertas con una extensión admisible. Su exclusión se debe a que no ha alcanzado la puntuación mínima exigible (8 puntos) en todas las ofertas que presento para los Lotes para los que ha licitado, debiendo señalar que la discriminación que a este respecto ha apuntado respecto de las otras ofertas se debe a que el PCAP señala que preferiblemente se realizarán con el tamaño de letra y espaciado exigibles sin que sea motivo de exclusión este, aunque si de una puntuación menor, tal y como ha realizado el órgano de contratación. En definitiva alega que, la exclusión está debidamente motivada siendo que las empresas han sido valoradas para cada lote de acuerdo con criterios técnicos, con absoluta objetividad y equidad en la aplicación de los criterios establecidos en el Pliego, tal y como queda reflejado en el informe de valoración de las memorias presentadas.

Decimotercero. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución el 16 de marzo acordando mantener la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el recurso, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y 1.b) RPERMC, así como, el convenio de colaboración entre el convenio de colaboración entre la Generalitat y el Ministerio de Hacienda sobre atribución de competencias en recursos contractuales en aplicación del artículo 46.4 de la LCSP.

Segundo. Tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a los umbrales previstos en el artículo 44 de la LCSP.

Se interpone el recurso especial contra el Acuerdo de adjudicación de fecha 6 de febrero del presente procedimiento de contratación, acto recurrible de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.2. letra b) LCSP.

Tercero. El recurso ha sido formulado dentro del plazo de quince días hábiles.

Cuarto. El recurrente interpone el recurso especial solicitando la anulación del procedimiento de adjudicación, de la resolución de adjudicación y la retroacción del proceso de contratación al momento anterior a tal decisión, argumentando haber existido discriminación en la valoración de las ofertas, así como, en la exclusión respecto de otros licitadores, así como una deficiente motivación de la resolución de adjudicación y del informe técnico que soporta tal decisión.

Quinto. Lo primero que debemos plantearnos es la legitimación del recurrente para recurrir el acto de adjudicación, observando que en la Resolución de fecha 12 de marzo este Tribunal ha confirmado la exclusión del recurrente desestimando el recurso planteado frente a dicho acto de exclusión.

Así, el artículo 48 de la LCSP establece que *“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”*.

En efecto, tal y como se ha expuesto anteriormente, SLI resultó excluida del procedimiento de licitación mediante acuerdo del órgano de contratación notificado el 18 de diciembre de 2019. LIMPIEZAS PARISIEN reaccionó frente al acuerdo de exclusión, y este Tribunal resolvió que la referida exclusión había resultado ajustada a derecho, en Resolución nº 372/2020. Con ello, el acto de exclusión, impugnado y confirmado, determina que la entidad recurrente ha perdido interés legítimo en lo tocante a la impugnación del acuerdo de adjudicación a otro licitador, que con posterioridad a la exclusión, ha resultado adjudicatario.

Constituye doctrina de esta Tribunal, recientemente reflejada en la Resolución nº 1239/2019, que carece de legitimación para impugnar exclusivamente la adjudicación

quien no puede ser en ningún caso adjudicataria del contrato por haber sido excluida. Y ello porque carece de interés legítimo. Ya señalaba la Resolución de 21 de octubre de 2016 que *“los requisitos para que pueda apreciarse la existencia de interés legítimo y, por tanto, de legitimación activa, son los siguientes: 1.- Por interés, que la normativa vigente califica bien de “legítimo, personal y directo”, o bien, simplemente, de “directo” o de “legítimo, individual o colectivo”, debe reputarse toda situación jurídica individualizada, caracterizada, por un lado, por singularizar la esfera jurídica de una persona respecto de las de la generalidad de los ciudadanos o administrados en sus relaciones con la Administración Pública, y dotada, por otro, de consistencia y lógica jurídico-administrativas propias, independientes de su conexión o derivación con verdaderos derechos subjetivos. 2.- Ese interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo es una situación reaccional, en pro de la defensa y efectiva reintegración de lo que doctrinalmente se ha llamado el propio círculo jurídico vital y en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, está conectado precisamente con este concepto de perjuicio, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida habría de colocar al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o como cuando la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo ocasionaría un perjuicio como resultado inmediato de la resolución dictada. 3. Ese “interés legítimo”, que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada (siempre que no se reduzca a un simple interés por la legalidad), puede prescindir, ya, de las notas de “personal y directo”, pues tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como la del Tribunal Constitucional (en Sentencias, entre otras, de este último, 60/1982, de 11 octubre, 62/1983, de 11 julio, 160/1985, de 28 noviembre, 24/1987, 257/1988, 93/1990, 32y 97/1991 y 195/1992, y Autos 139/1985, 520/1987 y 356/1989) han declarado, al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, que éste no sólo es superador y más amplio que aquél sino también que es, por sí, autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional a dictar ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona. En materia de legitimación ya en el ámbito de la contratación señala la citada sentencia que “Tratándose de contratos*

administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (ss. 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado”.

De acuerdo con esta doctrina, para que pueda apreciarse la existencia de legitimación para la impugnación de resoluciones administrativas en materia contractual, deben concurrir los siguientes requisitos: 1. Con carácter general, el interés legítimo viene determinado por la participación en la licitación. 2. No obstante, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso, sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo.”

Como decimos, este Tribunal ha señalado en múltiples resoluciones, a propósito de la impugnación de la adjudicación por un licitador excluido (por todas Resoluciones nº 237/2011, de 13 de octubre, nº 22/2012, de 18 de enero, y nº 107/2012, de 11 de mayo de 2012), que el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública.

La anterior doctrina ha sido confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 3 de julio de 2019, recaída en el recurso contencioso administrativo nº 990/2016 que respecto de la cuestión jurídica objeto del recurso, a saber la adecuación a derecho de la resolución del Tribunal Central de Recursos Contractuales que había negado legitimación activa al licitador excluido del procedimiento de adjudicación, dice: *“Y de aquí deriva precisamente la falta de legitimación por ausencia de interés legítimo de la recurrente para impugnar los actos de adjudicación, en tanto como se ha dicho había quedado excluida previamente del procedimiento de contratación; aunque inicialmente lo ostentara al ser una de las licitadoras, pero no tras su exclusión.”*

En conclusión, resulta claro que la recurrente se encuentra excluida del procedimiento de contratación mediante una resolución del órgano de contratación que ha sido confirmada por nuestra Resolución número 372/2020. Por tanto, como licitadora excluida ha quedado apartada del procedimiento de contratación, carece de legitimación para recurrir en el presente procedimiento puesto que no acredita la existencia de un interés legítimo al no poder experimentar ningún beneficio concreto y tangible como consecuencia de la posible estimación del presente recurso.

En el mismo sentido las Resoluciones 947/2019, de 14 agosto, 917/2019, de 14 de octubre y 1128/2019, de 7 de octubre.

Así pues, el acto administrativo de exclusión es plenamente eficaz y la recurrente carece de interés legítimo para impugnar el acuerdo de adjudicación, al no ostentar ya la condición de licitadora de este procedimiento de contratación, de suerte que no puede llegar a ser adjudicataria.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. E.C.S. en representación de LIMPIEZAS LA PARISIEN, S.L., contra la resolución de adjudicación, de la licitación convocada por la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Comunidad Valenciana, para contratar el *“servicio de limpieza de centros docentes públicos de la Comunidad Valenciana”*, lotes 1 a 5, expediente CNMY19/CD00D/14.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación en lo referente a los lotes 2, 4 y 5, y mantener la suspensión de los lotes 1 y 3 hasta la resolución de los recursos vinculados.

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 Valencia, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la 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.

NOTA: Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.