



Recurso nº 970/2020 C.A. de la Región de Murcia 64/2020

Resolución nº 1335/2020

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

En Madrid, a 10 de diciembre de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S. L., contra el acuerdo de fecha 31 de julio de 2020 de adjudicación del procedimiento “*Servicio de limpieza del Centro Regional de Hemodonación y de los locales de los órganos centrales del Servicio Murciano de Salud*”, expediente CSE/9999/1100910423/19/PA, en relación con el lote 2, convocado por el Servicio Murciano de Salud, anulando la citada adjudicación a CLECE, S.A., el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Por el Servicio Murciano de Salud se acordó el inicio del procedimiento para la adjudicación del contrato de servicios de servicio de limpieza del Centro Regional de Hemodonación y de los locales de los órganos centrales del Servicio Murciano de Salud, sitos en c/ Pinares, 4 y edificio Habitamia en c/ Central, 7, Espinardo, que incluye la desinfección, desinsectación y desratización del Centro Regional de Hemodonación y del local de los órganos centrales del SMS ubicado en c/ Pinares, 4.

El contrato, calificado como servicios, clasificación CPV 90910000, servicios de limpieza, tiene un valor estimado de 1.484.873.88 euros licitándose por procedimiento abierto, tramitación ordinaria. El precio viene formulado en términos de tanto alzado según determina el artículo 309 LCSP.

Segundo. El procedimiento de adjudicación siguió los trámites que prescribe la vigente 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 2014/34/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), propios del procedimiento abierto para un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

Se procede el 6 de noviembre de 2019 en la Plataforma de Contratación del Sector Público a la publicación de la licitación del contrato de servicio de. El 25 de octubre de 2019 se publica en el DOUE y en el Perfil del contratante el anuncio de licitación.

Tercero. El 3 de marzo de 2020 se emite el informe de la comisión técnica nombrada para la valoración de las ofertas técnicas presentadas para la contratación del servicio de limpieza y el 11 de marzo de 2020 se reúne la mesa de apertura de las ofertas económicas.

Cuarto. El 11 de marzo de 2020, se constituye la Mesa de Contratación para proceder al acto público de apertura de la documentación acreditativa de los criterios cuantificables de forma automática (Sobre C).

A propuesta de la mesa de contratación se procede a la adjudicación del contrato (lote 2) por acuerdo de fecha 31 de julio de 2020 del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud del y a su publicación el 31 de agosto de 2020 a CLECE, S.A., por un precio de adjudicación: 348.520,93 Euros sin IVA (IVA 21% 73.189,40Euros) Total IVA Incluido: 421.710,32€.

La resolución contiene las puntuaciones obtenidas en el procedimiento por cada una de las licitadoras, y que se incorpora como Anexo respecto del Lote II:

Licitador	Puntuación
B30879811 GRUPO AMIAB MURCIA S.L.U.	47,32(33,25 + 14,07)
B30365712 STV GESTION, S.L	62,89(47,50 + 15,39)
B30132724 LIMCAMAR SL	60,40(44,00 + 16,40)
A80364243 CLECE, S.A	78,38 (33,50 + 44,88)



Quinto. El 31 de agosto de 2020 se notifica a la recurrente el acuerdo de adjudicación, interponiendo recurso especial que tiene entrada en el registro electrónico el 21 de septiembre siguiente.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso con fecha 29 de septiembre de 2020 a los restantes licitadores para que pudieran formular alegaciones. En fecha 6 de octubre se presentan alegaciones por la adjudicataria del contrato.

Séptimo. Interpuesto el recurso especial la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, ha acordado el 9 de octubre de 2020 mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es el competente para resolver este recurso conforme a lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone contra la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado de 11.522.477,56 euros. Por lo tanto, siendo el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000,00 euros, se encuentra entre los contratos susceptibles de recurso conforme al artículo 44.1 a) de la LCSP, y el acuerdo de adjudicación es susceptible de ser recurrido de conformidad con el artículo 44.2 del mismo texto legal.

Tercero. La recurrente goza de legitimación de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP. Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo establecido en el artículo 50 de la LCSP.

Cuarto. En esencia la tesis de la recurrente se contiene en el fundamento tercero de su recurso y se basa en considerar que la oferta de la adjudicataria es inferior a la exigida como mínima en los pliegos que rigen la contratación.

Señala en el FJ 3 de su escrito de recurso:



"TERCERO.-Análisis de la oferta realizada por el recurrente.

"Como pudo esta representación comprobar a través de la visualización de la oferta de CLECE, SA, la misma no cumple con las horas mínimas al año exigidas (páginas 9 y 10 de su oferta).

"Seguidamente transcribimos cuadro resumen de la oferta, presentada por CLECE, SA:

Horas semana

<i>Limpiadora</i>	<i>214,52</i>
<i>Peón especialista</i>	<i>5,00</i>

219,5"

"De hecho, como se deduce de la misma, CLECE, S.A. sólo ha ofertado el número de horas que tiene asignado el personal a subrogar, que asciende a 219, 50 horas/semana (lo que equivale a 11.415,56 horas/año, a razón de multiplicar las horas por semana ofertadas por las 52 semanas que tiene un año. Como se comprueba, su oferta está por debajo del número de horas mínimo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas, que asciende a 13.936 hr/año(sic)".

Quinto. En el informe del órgano de contratación se expresa lo siguiente:

La cláusula 11.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige la contratación señala que *"el licitador deberá presentar proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turno y horario, reflejando en su descripción el personal a emplear como mínimo en cada uno de los turnos que se organicen por el contratista y franja horaria de cada uno de ellos, para garantizar la prestación del servicio".*

En los criterios de adjudicación evaluables mediante juicio de valor se recogía la valoración de la Oferta Técnica con un máximo de 43 puntos, dividiéndose en varios subcriterios, entre los que figuraba:



A.- Planes de trabajo y organización. (Hasta 29 puntos), especificándose que en este apartado se valoraría, junto a otros subcriterios: Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas. Infraestructura de la empresa, medios técnicos y materiales, logística. Medios de control horario y uniformidad. (Hasta 10 puntos) En este apartado, tal y como se indica expresamente en su descripción, no sólo se valoraba la asignación de puestos de trabajo con sus turnos y horarios, sino también el resto de especificaciones (infraestructura, medios técnicos, control horario,...), repartiéndose la puntuación conforme a la discrecionalidad técnica de la Comisión.

En este caso concreto se distribuyeron:

- a) 5 puntos *“Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas”*.
- b) 2,5 puntos *“Infraestructura de la empresa, medios técnicos y materiales, logística”*.
- c) 2,5 puntos *“Medios de control horario y uniformidad”*.

En base a este criterio, la Comisión otorgó 0 puntos en el subapartado a) a Clece, S.A., en base a que *“la oferta en personal y número de horas de prestación del servicio no incluye el aumento de horas relacionadas en NOTA ACLARATORIA publicada en el Perfil del Contratante y por tanto se ha omitido el aumento de horas exigido en PPT”*, tal y como consta en el propio informe técnico. Sin embargo a STV se le otorgaron 5 puntos en este mismo subapartado.

Por otra parte, en la misma cláusula 11.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas se establece que *“el contratista vendrá obligado a cumplir las horas, horarios y tareas establecidos en este Pliego consideradas como mínimas y aquellas otras adicionales que se le hayan aceptado en su Oferta Técnica durante todo el periodo de vigencia del contrato.”*

Por tanto, de conformidad con esta cláusula, y tal y como consigna el artículo 139 LCSP *“las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario*



del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.”, la empresa adjudicataria debe cumplir estrictamente las especificaciones de los pliegos, con independencia del contenido de su oferta.

En conclusión el órgano de contratación considera que, aunque en la oferta según el informe de técnico de valoración (documento nº 5 del expediente administrativo, página 26: *“[L]a oferta en personal y número de horas de prestación del servicio no incluye el aumento de horas relacionadas en NOTA ACLARATORIA publicada en el Perfil del Contratante y por tanto se ha omitido el aumento de horas exigido en PPT,”*) no se tiene en cuenta la obligación de prestar un número mínimo de horas en la limpieza de los edificios donde se ubican los órganos centrales del Servicio Murciano de Salud, es susceptible de no valoración y por tanto no de exclusión.

Sexto. Por su parte en las alegaciones de la adjudicataria se señala lo siguiente:

“CLECE, SA, es la actual prestataria del servicio, lo que le da un conocimiento exhaustivo del servicio, de sus características actuales y de cómo poder atender las exigencias recogidas en los pliegos de prescripciones de la mejor manera. Este hecho, y no únicamente el de rebajar el importe de nuestra oferta, es el que nos hace presentar la proposición que ha derivado en la adjudicación ahora recurrida. Nuestra propuesta permite una más eficiente utilización de los recursos públicos, como así parece haber sido entendido por el órgano de contratación, pues se observan más empresas que se encuentran en similares circunstancias en el “Informe de la comisión técnica nombrada para la valoración de las ofertas técnicas presentadas para la contratación del servicio de limpieza en el centro regional de hemodonación y en los órganos centrales del servicio murciano de salud, expediente CSE/9999/1100910423/19/PA”, y que dichas circunstancias se han tenido en cuenta al asignar la puntuación en el apartado correspondiente, sin suponer en ningún caso la exclusión de esas ofertas. En el caso particular de CLECE, S.A., dicho apartado se ha valorado en 5 puntos de los 10 posibles, que a pesar de que a la recurrente le parezca poca sanción y pretenda que se admita que el incumplimiento de las previsiones del Pliego siempre se condena con la exclusión del proceso de licitación, eso no es así.”



De hecho, es doctrina consolidada de ese Tribunal, expresada, entre otras, en la Resolución 815/2014, que *"Las exigencias de dichos pliegos de prescripciones técnicas deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que guían la contratación administrativa (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el principio de estabilidad presupuestaria), recogidos en el art 1 del TRLCSP. En este mismo sentido, se pronuncia el art 139 TRLCSP cuando exige que: "Artículo 139. Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia". En este caso, el informe de valoración de las ofertas no ha optado por la exclusión de CLECE, S.A., y la ha puntuado según el baremo que tendría previamente establecido.*

Y en relación con los informes técnicos, ese Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de presunción de acierto y veracidad por la cualificación técnica de quienes los emiten, y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores. Por tanto, ha sido decisión de la Comisión técnica de valoración admitir la propuesta realizada por CLECE, S.A., evaluándola conforme a los criterios que tenía previamente establecidos, y considerar que con las horas propuestas sería factible el cumplimiento de las condiciones establecidas en los pliegos de condiciones. Porque de hecho, en contra también de lo que asegura la recurrente al decir que *"CLECE, S.A. no va a poder ejecutar el contrato en los términos exigidos en el Pliego"*, está presumiendo un incumplimiento de lo ofertado que no puede estar sujeto a revisión por este Tribunal y que afecta exclusivamente a la ejecución del contrato, de forma que su cumplimiento sólo podrá exigirse a CLECE, S.A., en el momento preciso de su ejecución.

Séptimo. La cuestión planteada consiste en determinar si en la oferta de la adjudicataria se tienen o no en cuenta el número mínimo de horas de trabajo señalados en los distintos documentos contractuales que rigen esta concreta contratación. En la MEMORIA ECONÓMICA DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DEL CENTRO REGIONAL DE HEMODONACION Y DE LOS LOCALES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL SERVICIO MURCIANO DE SALUD, en su apartado 3, dispone bajo la rúbrica



“MODIFICACIONES INCORPORADAS EN LA CONTRATACIÓN” que “[S]e ha procedido a incrementar en el Lote II Servicios Centrales el número de horas de limpiador y peón especialista respecto al contrato anterior, atendiendo al aumento de ocupación de personal en las instalaciones de Habitamia y de Pinares, pues se ha procedido a la reubicación de distintas unidades y servicios de los órganos centrales:

-Limpiador/a: 28,68 horas/ semana.

-Peón especialista: 10 horas/semana”.

La cláusula 10.1.2. del PCAP establece que en el denominado SOBRE B referente a los CRITERIOS VALORABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR se incluirán los descritos en la Cláusula 8.1.1.A.

Por su parte el PCAP en la citada Cláusula 8.1.1.A. establece entre los CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE JUICIOS DE VALOR. I.OFERTA TÉCNICA. (Hasta 43 PUNTOS):

a. PLANES DE TRABAJO Y ORGANIZACIÓN (HASTA 29 PUNTOS), y dentro de ellos:

- Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas. Infraestructura de la empresa, medios técnicos y materiales, logística. Medios de control horario y uniformidad. (Hasta 10 PUNTOS).

En este caso concreto se distribuyeron:

a) 5 puntos *“Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas”.*

b) 2,5 puntos *“Infraestructura de la empresa, medios técnicos y materiales, logística”.*

c) 2,5 puntos *“Medios de control horario y uniformidad”.*

En base a este criterio, la comisión de valoración otorgó 0 puntos en el subapartado a) a la adjudicataria, en base a que “la oferta en personal y número de horas de prestación del



servicio no incluye el aumento de horas relacionadas en NOTA ACLARATORIA publicada en el Perfil del Contratante y por tanto se ha omitido el aumento de horas exigido en PPT", tal y como consta en el propio informe técnico. Sin embargo a la recurrente se le otorgaron 5 puntos en este mismo subapartado.

Por su parte, la prescripción 11.1, tercer párrafo del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) establece lo siguiente.

"El licitador deberá presentar proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turno y horario, reflejando en su descripción el personal a emplear como mínimo en cada uno de los turnos que se organicen por el contratista y franja horaria de cada uno de ellos, para garantizar la prestación del servicio".

Y en el decimosegundo y decimotercer párrafo de la misma prescripción 11.1 del PPT se establece que "[E]l contratista vendrá obligado a cumplir las horas, horarios y tareas establecidos en este Pliego consideradas como mínimas y aquellas otras adicionales que se le hayan aceptado en su Oferta Técnica durante todo el periodo de vigencia del contrato" señalándose el número mínimo de horas exigidas anualmente para la limpieza del Lote 2 para el Edificio "Habitamia" en horas de limpiadores y de peón especialista y con idéntica diferenciación en el Edificio C/. Pinares (seguido de cuadro explicativo). Este cuadro es el siguiente después de la nota aclaratoria: "El referido párrafo queda como a continuación se indica: El número de horas mínimas exigidas anualmente para la limpieza de los Lotes I y II, son las siguientes:

HORAS MÍNIMAS ANUALES DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO	LIMPIADOR/A	PEÓN ESPECIALISTA
LOTE I "CENTRO REGIONAL DE HEMODONACIÓN	6.084	2.028
LOTE II. EDIFICIO EN C/ PINARES. MURCIA	3.328	260
LOTE II. EDIFICIO EN C/ CENTRAL ESPINARDO. "HABITAMIA"	9.828	520



Octavo. Por tanto del examen conjunto de las cláusulas del PCAP y de las prescripciones del PPT resulta a juicio de este Tribunal que la presentación en la oferta técnica del proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas, determinando un número de horas por debajo de las mínimas exigidas constituye un requisito de admisión sin el cual no debió aceptarse la oferta, y debe tener su relevancia como causa de exclusión, si se tiene en cuenta además que la valoración de las ofertas puede ser variable y ser alterada por la distribución de trabajo y medios contenida en la planificación de tareas exigida, pudiendo afirmarse que la planificación indicada constituye una mera especificación de los medios personales que se van a adscribir a la ejecución del contrato de acuerdo con el número de horas mínimas exigidas puesto que constituye una obligación esencial del contrato de obligada aceptación para el adjudicatario, antes licitador.

Y lo que se trae a colación es que no se han ofertado (oferta técnica) el número mínimo de horas exigido, y lo cierto es que el debate sobre el número de horas no puede contraerse a un subcriterio de valoración de las ofertas técnicas (*“Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas”*) y se dirige a apreciar la exigencia como requisito de las horas mínimas anuales que los licitadores se comprometen a prestar con la sola participación en el procedimiento de contratación.

De lo anterior resulta que efectivamente la adjudicataria en su oferta no cumple las horas mínimas establecidas con tal carácter en el PPT, apartado 11, según nota aclaratoria publicada por el OC. Ese incumplimiento se pone de manifiesto en el INFORME DE LA COMISION TECNICA NOMBRADA PARA LA VALORACIÓN DE LAS OFERTAS TECNICAS. (documento nº 5 del expediente administrativo, página 26: *“La oferta en personal y número de horas de prestación del servicio no incluye el aumento de horas relacionadas en NOTA ACLARATORIA publicada en el Perfil del Contratante y por tanto se ha omitido el aumento de horas exigido en PPT.”*). Incluso como se ha señalado anteriormente el órgano de contratación ya en la propia MEMORIA ECONÓMICA DEL SERVICIO DE LIMPIEZA DEL CENTRO REGIONAL DE HEMODONACION Y DE LOS LOCALES DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL SERVICIO MURCIANO DE SALUD, se insistía, en su apartado 3, que dispone bajo la rúbrica *“MODIFICACIONES INCORPORADAS EN LA CONTRATACIÓN”*, que *“[S]e ha procedido a incrementar en el*



Lote II Servicios Centrales el número de horas de limpiador y peón especialista respecto al contrato anterior, atendiendo al aumento de ocupación de personal en las instalaciones de Habitamia y de Pinares, pues se ha procedido a la reubicación de distintas unidades y servicios de los órganos centrales:

-Limpiador/a: 28,68 horas/ semana.

-Peón especialista: 10 horas/semana”.

Además aunque no se ha discutido que el componente mayoritario de la valoración (oferta económica de la adjudicataria con un peso del 51% mayoritario en la ponderación, teniendo en cuenta asimismo que el precio del contrato está fijado a tanto alzado para el conjunto de la prestación determinada en los pliegos) sea insuficiente para la realización de la prestación objeto del contrato y con la prestación de horas mínimas del personal, en un contrato como los de servicios de limpieza en los que los costes económicos principales son precisamente los costes laborales, el licitador viene obligado a ofertar las horas mínimas establecidas en los documentos contractuales consideradas como requisitos mínimos y el órgano de contratación a exigirlos.

Por tanto, la oferta de la adjudicataria es inferior a la exigida como mínima en los pliegos que rigen la contratación, por lo que no debió procederse a su valoración ni pudo resultar adjudicataria, debiendo anularse la adjudicación y procederse a retrotraer las actuaciones al momento de realización de la propuesta de resolución con exclusión de la oferta de la adjudicataria por incumplimiento del requisito de oferta de las horas mínimas establecidas.

Por todo lo expuesto el recurso debe ser estimado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.M., en representación de STV GESTIÓN, S. L., contra el acuerdo de fecha 31 de julio de 2020



de adjudicación del procedimiento “*Servicio de limpieza del Centro Regional de Hemodonación y de los locales de los órganos centrales del Servicio Murciano de Salud*”, expediente CSE/9999/1100910423/19/PA, en relación con el lote 2, convocado por el Servicio Murciano de Salud, anulando la citada adjudicación a CLECE, S.A. y retrotraer las actuaciones al momento de realización de la propuesta de resolución con exclusión de la oferta de la adjudicataria por incumplimiento del requisito de oferta de las horas mínimas establecidas.

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 58.2 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 la Región de Murcia, 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. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa.