



Recurso nº 1114/2021 C.A. Región de Murcia 81/2021

Resolución nº 1347/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 7 de octubre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.D.R.S.J., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante, ASPEL), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir el procedimiento de licitación para la contratación del "*servicio de limpieza de las dependencias municipales del Ayuntamiento de Pliego*", con expediente n.º 575/2021, convocado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Alcaldía del Ayuntamiento de Pliego convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 28 de junio último, licitación para la adjudicación del contrato arriba referido, con un valor estimado, IVA excluido, de 166.916,24 euros.

Segundo. Estando disconforme con los citados Pliegos de la contratación, de acuerdo con el artículo 50 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en fecha 15 de julio del año en curso se presentó, ante este Tribunal, por vía electrónica, escrito de interposición de recurso especial en materia de contratación, en el que se aducía lo siguiente:

- Que el PCAP establece como criterios de adjudicación (en su cláusula duodécima), de entre los cuantificables automáticamente el de mejora en el precio del contrato, al que asigna un máximo de 25 puntos, tamaño de la plantilla destinada a servicios de limpieza, para el que reserva 20 puntos y bolsa de horas extraordinarias, al que atribuye 20 puntos como máximo.



- Que los dos últimos criterios sometidos a fórmulas matemáticas indicados —tamaño de la plantilla y bolsa de horas extraordinarias sin coste para el Ayuntamiento— son contrarios a derecho por no establecerse límite alguno a ambas.
- Y ello porque puede generar distorsiones del que quiera puntuar, pues aun no siendo necesario ofrecer horas de un criterio denominado plantilla más luego más horas de la bolsa para poder llegar a obtener puntuación en cada uno, es la suma de horas con dos denominaciones gratuitas por 40 puntos no contempladas en presupuesto y memoria económica de este concurso.
- Lo razonable sería que, dado que es un servicio reglado y con sus frecuencias y horas en cada parte del servicio de limpieza con sus protocolos y contemplado en la puntuación las mejoras no valorado por la Administración en el presupuesto de licitación, se explicara las razones por las que son necesarias para mejorar un servicio ya dimensionado y presupuestado estas dos acumulaciones de horas de trabajo. Añadiendo que la mejora que supone el ofertar más trabajo para el servicio suponemos que por servicios extraordinarios que no se conocen a priori sin coste que superan el número de horas previsto en dicho presupuesto, debería estar limitada en cuanto a su número máximo.
- Es no sólo posible, sino previsible que el criterio provoque, al carecer de limitación, la presentación de ofertas con bolsas de horas en cantidades fijadas no de acuerdo con un cálculo aproximado sobre las que pueden ser razonablemente necesarias, sino con la intención de obtener la mayor puntuación, aunque sea muy improbable que las horas ofertadas vayan a ser utilizadas.
- Dicha práctica supone infracción del art. 145.7 LCSP, que impone para que las mejoras sean criterios válidos de adjudicación, entre otros requisitos, que fijen sus límites, para apoyar lo que cita resoluciones de diversos Tribunales de Contratos y el voto particular formulado en la Resolución de este Tribunal con referencia 38/2019.

Tercero. El órgano de contratación, en fecha 26 de julio del corriente año, emitió el informe a que alude el art. 56 LCSP, defendiendo que los criterios de adjudicación impugnados resultan plenamente ajustados a derecho, sobre la base de que tales criterios no tienen la consideración de mejoras a los efectos de lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP, al limitarse a valorar una mejora de las condiciones previstas en el pliego en cuanto a recursos



adscritos al contrato y horas de trabajo y que, precisamente, por tratarse de prestaciones perfectamente definidas en el pliego no requieren de la concreción y pormenorización que exige el indicado precepto, en cuando a su definición y delimitación. Toda vez que resulta indiscutible su vinculación con el objeto del contrato y la mejora en el rendimiento del mismo.

En este caso, continúa el órgano de contratación, precisamente, por tratarse de criterios relativos a prestaciones que vienen perfectamente definidas en el pliego de condiciones, los licitadores —al formular su oferta— tendrán como límite el coste de los servicios que oferten y la retribución que oferten en contraprestación de sus servicios. Y ello toda vez que, tratándose de un servicio intensivo en mano de obra el límite vendrá determinado en cualquier caso por los costes laborales sectoriales que debe cumplir todo licitador y que se establece como obligación en el propio pliego de condiciones.

Concluyendo que en este mismo sentido ya se ha pronunciado este Tribunal que, entre otros, desestimó un recurso similar interpuesto por esta misma entidad frente a la licitación del servicio de *“Limpieza en edificios y espacios exteriores en la Universidad de Murcia”*, dentro del Recurso nº 1077/2018 C.A. Región de Murcia 99/2018. En dicho expediente, la Resolución nº 38/2019 desestima las mismas alegaciones que opone la asociación recurrente.

Cuarto. En fecha 29 de julio último, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, 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 de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, a tenor de lo previsto en el artículo 45 de la LCSP, así como del correspondiente Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre



atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Segundo. Se impugnan los pliegos que han de regir Servicio de limpieza de las dependencias municipales del Ayuntamiento de Pliego.

Tercero. La entidad reclamante ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala 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.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Cuarto. El recurso, dadas las fechas indicadas en sede de antecedentes de hecho como de publicación del anuncio de licitación y de presentación del escrito de interposición, debe considerarse interpuesto en el plazo que al efecto fija el art. 50 LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo, como se ha apuntado, afea el recurso a los pliegos el que en relación con los criterios valorables mediante fórmulas, consistentes en tamaño de la plantilla destinada a servicios de limpieza (para el que reserva 20 puntos) y bolsa de horas extraordinarias (al que atribuye 20 puntos como máximo), el no establecimiento de límite conculca el art. 145.7 LCSP, siendo previsible que el criterio de bolsas provoque, al carecer de limitación, la presentación de ofertas con bolsas de horas en cantidades fijadas no de acuerdo con un cálculo aproximado sobre las que pueden ser razonablemente necesarias, sino con la intención de obtener la mayor puntuación, aunque sea muy improbable que las horas ofertadas vayan a ser utilizadas.



Pues bien, como bien apunta el órgano de contratación en su informe, de un supuesto igual al presente se ha ocupado este Tribunal en su Resolución 38/2019, recaída en el recurso 1077/2018, de 24 de enero, respecto de cuyo criterio no se ve motivo para apartarse en la resolución del presente recurso. Se decía en dicha Resolución cuanto sigue:

«Este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse en un asunto similar (anulación de la cláusula de que regulaba la mejora consistente en el aumento del número de horas. En la misma se decía que “en el caso ahora analizado, al no fijarse un número máximo de horas en el PCAP, se hace prácticamente imposible para el licitador, ante tal indeterminación, conocer la valoración que va a tener su oferta de número de horas adicionales, lo que genera inseguridad e impide que se cumplan los criterios expuestos sobre el grado de concreción que ha de cumplir la mejora para que pueda ser utilizada válidamente en los PCAP como criterio de adjudicación, por lo que debe estimarse el recurso en este punto”.

Sin embargo, la doctrina citada debe entenderse limitada a las mejoras en sentido estricto, es decir, a las a las que suponen “prestaciones adicionales no definidas en los Pliegos tal como hemos expresado en nuestra reciente resolución 1259/2018. Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.

La expresión “prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto” se puede entender de dos maneras distintas:

- Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o*
- Solamente aquellas prestaciones adicionales no “definidas” en los pliegos.*

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es



evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto.

El criterio que estamos analizando, la bolsa de horas adicionales de servicio, es claramente relativa al principal servicio que exigen los pliegos como obligatorio: la prestación de apoyos de carácter personal, doméstico o social, en el domicilio familiar, para contribuir al mantenimiento de las personas con limitaciones en su autonomía, en su medio convivencial habitual (cláusula 2 del PPTP). Por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, no se considera aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de “límites”, debiendo resolver el presente recurso en el mismo sentido desestimatorio que en nuestra Resolución 619/2017 (Recurso 446/2017), en cuyo Fundamento de Derecho Quinto, ante un supuesto similar, dijimos:

“2. Impugnación de la cláusula 7.4.2 A,) criterio evaluable de forma automática, consistente en una bolsa de horas total para los cuatro años de duración del contrato.

Alega el recurrente que el hecho de no existir un límite de hora a ofrecer dará lugar a que se presenten ofertas con números de horas exageradas, cuyo cumplimiento sería harto improbable ya que se trata de horas para servicios extraordinarios, para necesidades sobrevenidas de carácter excepcional.

Este Tribunal entiende, en cambio, que el importe de cada uno de los aspectos de mejora que los distintos licitadores ofrezcan a la Administración estará determinado por los costes que dicho ofrecimiento les pueda suponer, el precio ofertado para la realización total del contrato, y el número parámetros de mejora que consideren que racionalmente puede beneficiar a la Administración.



La puntuación obtenida por cada licitador en este criterio de adjudicación se determina objetivamente, en aplicación del criterio proporcional establecido en el pliego.

El órgano de contratación podría haber establecido un límite máximo en cuanto al número de horas de mejora, lo que se consideraría preferible, pero el hecho de no hacerlo no se estima que incumpla la normativa, ni los principios de la contratación pública».

Aplicando la doctrina dimanante de la Resolución parcialmente transcrita al caso que nos ocupa, hay que concluir que los criterios impugnados no constituyen mejoras a los efectos del art. 145.7 LCSP y, por consiguiente, no es necesaria la fijación de límites para ellos, de manera que procede la desestimación del presente recurso.

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. J.D.R.S.J., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir el procedimiento de licitación para la contratación del “*servicio de limpieza de las dependencias municipales del Ayuntamiento de Pliego*”, con expediente n.º 575/2021, convocado por el citado Ayuntamiento.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, según 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 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.