



Recurso nº1162/2021 C. Valenciana 254/2021

Resolución nº 1434/2021

Sección 2ª

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

En Madrid, a 21 de octubre de 2021

VISTO el recurso interpuesto por D. P.M.O., en representación de SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.L., (SAMYL en adelante), contra los pliegos de contratación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Almoradí para contratar el *“servicio de limpieza de los edificios públicos del municipio de Almoradí”*, expediente 284/2021, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Almoradí (Comunidad Valenciana) se convocó la licitación para la contratación del *“servicio de limpieza de los edificios públicos del municipio de Almoradí”*, a través del procedimiento abierto. El valor estimado del contrato es de 889.837,24 euros, estando sujeto a regulación armonizada.

La licitación se ajusta a lo previsto en Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en lo sucesivo), en el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público (RD 817/2009 en lo sucesivo) y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante), y para la adjudicación se prevé seguir los trámites del procedimiento abierto.

Segundo. El anuncio de licitación y los pliegos fueron publicados en fecha 21 de julio de 2021 en la Plataforma de Contratación del Sector Público. En fecha 26 de julio el anuncio de licitación se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).



Tercero. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP en adelante), en su cláusula octava, al detallar el contenido de las ofertas y relacionar la documentación administrativa que deben presentar los licitadores, introduce las posibles mejoras que pueden ofertarse por los licitadores y que serán consideradas en la adjudicación del contrato:

“Mejoras: Se podrán ofertar, una, varias o todas las mejoras que se detallan a continuación, sin coste alguno para el Ayuntamiento, y que deberán ser realizadas, cada una de ellas, todos los años de contrato:

Mejora nº 1.: Aumento de la frecuencia en la limpieza de cristales de algunas de las dependencias, sobre los mínimos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. El licitador que ofrezca esta mejora reflejará en su proposición el número de frecuencias anuales de aumento que oferta en cada una de las siguientes dependencias, teniendo en cuenta que cada frecuencia tiene un número preestablecido de horas: (...)

Mejora nº 2. Bolsa de Horas. Los licitadores podrán ofertar, sin coste adicional, poner a disposición del Ayuntamiento una Bolsa de Horas anual para distintos eventos, refuerzos esporádicos, etc. Esta mejora deberá hacerse efectiva todos los años que dure la ejecución del contrato, teniendo en cuenta que si en alguna anualidad no se realizan la totalidad de las ofertadas, se acumularán en la siguiente anualidad. En caso de que se trate del último año de prestación del servicio, se minorará la última factura del contrato en una cuantía igual al número total de horas de mejora no realizadas por el precio/hora fijado en el Convenio Colectivo de aplicación.”

Por otra parte, al abordar la forma de valorar las proposiciones, dispone lo siguiente respecto de la bolsa de horas:

“CLÁUSULA 10. Valoración de las Proposiciones

Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta con mejor relación calidad-precio se atenderá a varios criterios de adjudicación, que se puntuarán en orden decreciente, todos cuantificables automáticamente. Estos criterios de valoración son aplicables a ambos lotes.



A. Mejoras. 90 puntos. Se valorará con un máximo de 90 puntos las mejoras que los licitadores ofrezcan realizar sin coste alguno para el Ayuntamiento, conforme a los siguientes baremos:

Mejora nº 1. (...)

Mejora nº 2. Se otorgarán el máximo de 30 puntos a los licitadores que ofrezcan realizar un mayor número de horas anuales de limpieza, sin coste alguno para el Ayuntamiento, puntuándose el resto conforme a la siguiente expresión aritmética:

$$P= 30 \times (HV/HM)$$

Siendo:

P = Puntuación.

HV = Total de horas anuales del licitador que se valora.

HM = Total de horas anuales del licitador que realiza la mayor oferta."

Cuarto. Disconforme con el contenido de los pliegos, SAMYL deduce contra los mismos el recurso que aquí nos ocupa, que tiene entrada en el registro electrónico del Tribunal en fecha 26 de julio de 2021. En su escrito, SAMYL solicita la anulación de los pliegos por entender que los mismos infringen lo dispuesto en los artículos 28, 145 y 132 de la LCSP, denunciando la falta de concreción y especificación de la mejora consistente en la bolsa de horas.

Quinto. El órgano de contratación, en el informe emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP, interesa la desestimación del recurso y defiende la conformidad a Derecho de los pliegos, rebatiendo cada uno de los aspectos cuestionados por la mercantil recurrente.

Sexto. Interpuesto el recurso, la secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 5 de agosto de 2021, acordando la concesión de la medida provisional solicitada, consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con



lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP. Según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. Se impugnan los pliegos de contratación, acto impugnabile al amparo de lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de la LCSP, y dado que se trata de un contrato de suministros cuyo valor estimado supera el umbral de 100.000 euros que establece el artículo 44.1.a) de la LCSP, se constata que estamos ante un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Tercero. En cuanto a la legitimación, dispone el artículo 48 de la LCSP 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.*

Cuando el objeto del recurso son los pliegos que rigen la contratación, y el recurrente es un empresario eventualmente interesado en presentar proposición en la correspondiente licitación, la doctrina de este Tribunal exige, a efectos de reconocerle legitimación activa, que haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo debido a restricciones introducidas en los pliegos.

Como señalamos en nuestra Resolución 700/2021, 11 de junio

«La empresa recurrente no ha presentado oferta en el procedimiento.



El Tribunal ha mantenido una vez entrada en vigor la LCSP el mismo criterio establecido al amparo de la normativa de contratación anterior. En la Resolución 790/2018, de 14 septiembre se resumen la doctrina fijada por el Tribunal sobre la legitimación para recurrir de una empresa no licitadora. Así: "Este Tribunal se ha pronunciado ya en diferentes recursos sobre las consecuencias de tal circunstancia. Para comenzar, se expuso ya en nuestra Resolución 967/2015, de 23 de octubre de 2015, que la interposición del recurso especial en materia de contratación no suspende el plazo para la presentación de la oferta de licitación, al señalar en su fundamento de derecho quinto:

"Que el artículo 43.4 TRLCSP (artículo 49.4 de la LCSP) dispone que la suspensión del procedimiento que pueda acordarse cautelarmente no afectará, en ningún caso, al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados. Ello lleva aparejado el hecho de que, si no se presenta una oferta, por mucho que se haya formulado recurso, el recurrente perderá la posibilidad de participar en la licitación, en la cual, evidentemente, estará interesado con carácter general. Por tanto, es ostensible que no es similar la posición del licitador recurrente, que la del recurrente licitador, pues en el primer caso, nos encontramos con un sujeto que presenta una propuesta, y sin embargo, pretende cambiar las reglas a posteriori; mientras que en el segundo caso, tenemos a una entidad que cuestiona las reglas que han de regir la contratación, pero que aun así decide participar en el procedimiento por si las mismas no fueran modificadas. Y todo ello, porque como hemos visto, la interposición del recurso, aun cuando se soliciten y adopten medidas cautelares, no afecta al plazo de presentación de ofertas. Sobre esta cuestión podemos invocar la Resolución 948/2014, de 18 de diciembre de 2014, de este Tribunal, en la que nos pronunciamos del siguiente modo: En el presente supuesto, sin ceñirnos exclusivamente a la mera interpretación literal del artículo 43.4 del TRLCSP, el proceso lógico de interpretación del mismo, integrado por la utilización de los criterios generales expresados en el artículo 3.1 del Código Civil, y singularmente, el criterio teleológico (espíritu y finalidad de la norma), permiten llegar a la conclusión de que lo que ha pretendido el legislador es que el órgano competente para resolver el recurso pueda suspender el procedimiento de adjudicación del contrato a fin de, como señala el artículo 3.1 del TRLCSP, corregir infracciones de procedimiento o impedir que se causen otros perjuicios a los intereses afectados, pero sin que ello afecte, es decir, sin que se suspenda, el plazo para la presentación de las proposiciones. A juicio de este Tribunal, el legislador,



en beneficio de la seguridad jurídica de los interesados en la licitación, ha querido establecer un plazo improrrogable para la presentación de ofertas en el procedimiento de contratación, transcurrido el cual, aunque se haya suspendido el procedimiento, se produce la preclusión y se pierde la oportunidad de presentarlas. Por lo tanto, el recurso debe ser desestimado”.

A la vista de esta doctrina, la recurrente no ha presentado oferta de ningún tipo, y el plazo de presentación de ofertas ya ha precluido.

Como consecuencia de lo anterior, el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.

Por el contrario, no tratándose de un supuesto que impida licitar al recurrente, el Tribunal ha inadmitido el recurso por falta de legitimación (...)»

Pues bien, requerido el órgano de contratación por este Tribunal, aporta certificado suscrito por el Secretario Municipal con fecha 16 de diciembre de 2021, que incluye la relación de licitadores que han presentado proposición, y entre los que no figura el recurrente.

Así las cosas,

El motivo esgrimido por la mercantil recurrente para impugnar los pliegos es único: la nulidad o anulabilidad de aquellos por no especificarse en ellos debidamente las mejoras a ofertar por los licitadores incumpliendo lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP. La mejora a la que se refiere son las horas sin coste que pueden ofrecer los licitadores al órgano de contratación, y el defecto que, a juicio de SAMYL, ha de conducir a la anulación



de los pliegos, es que no se concreta el máximo de horas que los licitadores pueden ofrecer. Esta falta de concreción, según la mercantil recurrente, puede generar distorsiones en las puntuaciones e infringe los principios de objetividad, igualdad de trato y transparencia.

El recurrente impugna, en definitiva, un criterio de adjudicación, lo que permite concluir que, al margen del reproche que pudiera hacer al mismo, no le hubiera impedido participar en la licitación.

Cabe concluir, por tanto, que el recurrente carece de legitimidad para la interposición del presente recurso.

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. P.M.O., en representación de SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.L., (SAMYL en adelante), contra los pliegos de contratación de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Almoradí para contratar el *“servicio de limpieza de los edificios públicos del municipio de Almoradí”*, expediente 284/2021.

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 la Comunidad Valenciana, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.