



Recurso nº 1375/2020

Resolución nº 190/2021

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

En Madrid, a 26 de febrero de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. O.V.A. en representación de CLECE, S.A., contra la adjudicación del lote 1 de la licitación del contrato del "*Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios*", expediente 2020/00148, convocada por el Tribunal Constitucional, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante Resolución nº 1524/2019, de 26 de diciembre, de este Tribunal se estima en parte el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Profesional de Servicios de Limpieza (ASPEL) contra los pliegos de la licitación convocada por el Tribunal Constitucional para contratar el "*Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios*", expediente 2019/00401.

Segundo. En fechas 29 de junio y 2 de julio de 2020, se publican en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial del Estado, respectivamente, los anuncios de la nueva licitación convocada por el Tribunal Constitucional para la misma contratación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del "*Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios*", expediente 2020/00148.

La contratación, sujeta a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 2.715.249,42 € (IVA excluido) y su objeto se divide en dos lotes:

- Lote 1: Servicio de limpieza y otros servicios complementarios



- Lote 2: Servicio de cafetería

Tercero. La licitación se ha desarrollado de conformidad con los trámites previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a la LCSP, y en particular por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Cuarto. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) rector de esta licitación establece que:

“Cláusula 1. Objeto del contrato

El objeto del contrato es el servicio de limpieza del edificio sede del Tribunal Constitucional y de otras dependencias del mismo, así como otros servicios complementarios, con arreglo a las prescripciones técnicas reguladoras del contrato, en las que se detallan las características, contenido y forma de prestar los servicios por el adjudicatario.

(...)

Cláusula 9. Criterios de valoración de las ofertas.

El órgano de contratación acordará la adjudicación en base a los criterios objetivos que se definen y ponderan en este apartado, de acuerdo con lo establecido en los artículos 145 y 146 de la LCSP. Los oferentes deberán acreditar la situación de su oferta respecto de cada uno de ellos por los medios que en cada caso se indican, a efectos de asignarle la puntuación resultante.

LOTE 1.- SERVICIO DE LIMPIEZA



a) Precio (porcentaje de baja sobre el importe máximo total). Peso sobre la puntuación total: 55 % (hasta 55 puntos).

Acreditación: mediante su indicación en la proposición económica, que se incluirá en el sobre nº 3 ("PROPOSICIÓN EVALUABLE A TRAVÉS DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE APLICACIÓN DE FÓRMULAS"), según modelo que se acompaña como Anexo 2.1 a este pliego.

Atribución de puntos: Con arreglo a este criterio se asignará hasta un máximo de 55 puntos. La puntuación de las distintas ofertas se obtendrá aplicando la siguiente fórmula:

$$Px = 55 - \left[\left(\frac{Ox - 0mb}{Pbl - 0mb} \right) \times 55 \right]$$

Siendo:

Px: puntuación de la oferta que se valora *Ox:* importe de la oferta que se valora *Omb:* importe de la oferta más baja

Pbl: precio base de licitación

La oferta económica comprende, para el periodo de duración del contrato, excluida a estos efectos cualquier prórroga, el conjunto de servicios y prestaciones descritas y exigidas en el pliego de prescripciones técnicas, así como cualesquiera servicios y prestaciones adicionales que incluyan los licitadores en su oferta técnica.

b) Otros criterios evaluables de forma automática: Peso sobre la puntuación total: 14 % (hasta 14 puntos).

- Aportación de toallitas y papel higiénico, hasta 14 puntos. Se considerarán en este punto la aportación de estos productos que sean necesarios.

o Toallitas

Consumo estimativo anual 1.550.000 toallitas



Características: Ecolabel 2 capas Paquetes de 195 a 200 unidades, entreplegadas Premium – QuickDry (Tork Xpress o similar)

El compromiso del licitador de aportar las toallitas necesarias supondrá 7 puntos.

o Papel higiénico.

Consumo estimativo anual 20.000 rollos

Características: Ecolabel 2 capas, testado dermatológicamente, extrasuave y perfumado, (Lucart Profesional Eco 14 o similar).

El compromiso del licitador de aportar el papel higiénico necesario supondrá 7 puntos.

Acreditación: mediante la indicación del correspondiente compromiso en el sobre nº 3 (“PROPOSICIÓN EVALUABLE A TRAVÉS DE CRITERIOS CUANTIFICABLES MEDIANTE APLICACIÓN DE FÓRMULAS”), según modelo que se acompaña como Anexo 2.1 a este pliego.

c) Calidad técnica de la oferta (criterio cuya ponderación depende de un juicio de valor)

Peso sobre la puntuación total: 31 % (hasta 31 puntos).

Acreditación: mediante la inclusión en el sobre nº 2 (“PROPOSICIÓN EVALUABLE MEDIANTE CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIOS DE VALOR”) a que se refiere la cláusula 10 del pliego, de los aspectos técnicos de la oferta, que deben cumplir en todo caso los requerimientos exigidos en las prescripciones técnicas. Comprenderá cualquier elemento técnico que se considere pertinente incluir a estos efectos, detallando o complementando dichas prescripciones, y referido todo ello a las medidas concretas del plan de trabajo, prestaciones adicionales que en su caso se propongan respecto de los servicios objeto del contrato, sistema de gestión y medidas para asegurar la calidad del servicio, condiciones de prestación medioambientales, tales como programas de circuitos de recogida selectiva de residuos u otras relativas a este ámbito, medidas relativas a la prevención de riesgos y enfermedades laborales respecto a productos de limpieza y



maquinaria que superen las condiciones mínimas del pliego de prescripciones técnicas, así como alcance de la cobertura de eventuales responsabilidades.

Atribución de puntos: este criterio no será evaluado de forma automática por aplicación de fórmulas, sino mediante una valoración técnica efectuada por personal especializado en la materia designado a tal fin, cuyo informe-propuesta de valoración será sometido a la consideración de los órganos que sucesivamente hayan de tener intervención en el proceso de valoración de las ofertas y adjudicación del contrato. Para ello se realizará la valoración del conjunto de los aspectos técnicos de la oferta, ponderando los medios acreditados y propuestos y la documentación aportada a tal fin atendiendo a su alcance y naturaleza, a la garantía que los mismos merezcan y a la mayor o menor relación que guarden con el objeto del contrato, considerando muy especialmente la adecuación y coherencia con las necesidades funcionales de las dependencias objeto del servicio, sin que se puedan valorar, en consecuencia, aspectos, programas o proyectos indiferenciados y genéricos. La distribución de los puntos a asignar con arreglo a este criterio se realizará de la siguiente forma:

- Extensión y características de los medios materiales para la ejecución del contrato, hasta 11 puntos: se considerarán en este punto la maquinaria de limpieza adecuada a las necesidades del inmueble, medios auxiliares para la limpieza de techos (biblioteca, sala de vistas, salón de actos, vestíbulo principal).*
- Configuración de un equipo de emergencia, hasta 4 puntos: se considerarán en este punto el personal asignado al equipo de emergencia, la disponibilidad 24 horas y los medios disponibles para su localización, así como el tiempo de respuesta máximo.*
- Plan de formación adecuado al personal y necesidades del inmueble. hasta 4 puntos. Se considerarán en este punto la adecuación de los cursos a las necesidades, en función de los trabajos a desempeñar, duración y posibilidad de realización por todos los trabajadores.*
- Medidas medioambientales, hasta 7 puntos. Se considerarán en este punto las medias encaminadas a la mejora medioambiental una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el*



uso de envases reutilizables; la concienciación al personal en esta materia; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

- Plan de gestión de residuos, hasta 5 puntos: se considerarán en este punto el plan adecuado de gestión medioambiental de residuos, diferenciando los distintos tipos y su preparación para un eficiente reciclaje con contenedores y bolsas de diferentes colores, según su clasificación, que serán reconocibles y visibles para los usuarios, debiendo determinar sobre plano las ubicaciones de los mismos.

En dicho plan se valorará la recogida selectiva de residuos en origen y su gestión hasta el punto limpio.

La documentación relativa a estos criterios se deberá presentar conforme al orden establecido en este punto y no podrá superar las 35 páginas.

(...)

Cláusula 10. Presentación de proposiciones. Forma y contenido de las proposiciones

(...)

10.3.2. En el caso del Lote 1, en la cubierta del «Sobre Nº 2 - Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor », se consignarán en forma y lugar bien visible los datos siguientes:

SOBRE Nº 2

«PROPOSICIÓN EVALUABLE MEDIANTE CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIOS DE VALOR»

Identificación de la licitación:

Nombre completo -y siglas, en su caso- del licitador:



Dirección:

Teléfono:

Correo electrónico habilitado:

Firma(s):

Este sobre, que deberá presentarse cerrado y firmado y contendrá la documentación relativa a los aspectos técnicos de la oferta, en todos aquellos extremos que sean susceptibles de ser valorados con arreglo a lo prevenido en la letra c) de la cláusula 9 para el Lote 1. La documentación incluida en este sobre tendrá carácter contractual.

Con independencia de que el oferente pueda aportar cuanta información y documentación complementaria considere de interés, la documentación técnica comprenderá necesariamente la imprescindible para apreciar el cumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos y previstos en el pliego de prescripciones técnicas, debiendo dar respuesta documental a todos aquellos aspectos que en dicho pliego se detallan y en los que se exija de los licitadores la correspondiente información, precisión, detalle o posicionamiento técnico en cualquier faceta o ámbito contemplado en el pliego.

La extensión máxima de la documentación técnica será de 35 páginas. No se admitirán proposiciones que no se ajusten a las previsiones de servicios y periodicidad establecidas en el PPT.

Por otro lado, los licitadores deberán indicar en la oferta la parte del contrato que tengan previsto subcontratar, señalando su importe, y el nombre o el perfil empresarial, definido por referencia a las condiciones de solvencia profesional o técnica, de los subcontratistas a los que se vaya a encomendar su realización.

Las empresas licitadoras podrán, antes de formular sus ofertas, visitar las instalaciones del Tribunal Constitucional objeto del contrato, a cuyo fin se pondrán en contacto con la Gerencia del Tribunal. La fecha de la visita o visitas se harán públicas en el perfil del contratante. A los licitadores que giren dicha visita se les entregará un documento acreditativo de la misma, que deberán incluir en el sobre 2 de "PROPOSICIÓN EVALUABLE MEDIANTE CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIOS DE VALOR".



Según la memoria justificativa que obra en el expediente, en relación con los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato: *“En el Lote 1, como criterios aplicables de forma automática, se atribuyen 55 puntos al criterio económico (baja sobre el precio licitado), mediante la aplicación de una fórmula matemática, así como 14 puntos al compromiso de aportación de toallitas y papel higiénico sin coste para el Tribunal (material imprescindible para la ejecución de la limpieza de aseos).*

En cuanto a los criterios de “juicio de valor”, valorados en 45 puntos y cuya puntuación deberá asignarse previo informe técnico de la unidad competente, se consideran adecuados y suficientes para valorar la correcta prestación del servicio, y comprenden los siguientes:

- *Extensión y características de los medios materiales para la ejecución del contrato: En un contrato de limpieza, los medios personales asignados al servicio deben contar con instrumentos, herramientas y productos de la debida calidad para ejecutar el contrato en las condiciones exigidas.*
- *Configuración de un equipo de emergencia: Es necesario valorar este criterio dadas las necesidades urgentes e imprevistas de limpieza que pueden suceder durante la ejecución del contrato (goteras, inundaciones, rotura de cristales, etc).*
- *Elaboración de un plan de formación adecuado al personal y necesidades del inmueble: la cualificación profesional del personal asignado al servicio redundará en una mejor calidad del mismo, por lo que se considera adecuado valorar un plan de formación ajustado a las tareas a realizar y las características de los espacios.*
- *Medidas medioambientales y el plan de gestión de residuos: la calidad de estas medidas repercutirá en la sostenibilidad medioambiental del servicio de limpieza, en línea con el Plan de Contratación Pública Ecológica de la Administración General del Estado aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 7 de diciembre de 2018. Este criterio cobra aún mayor relevancia, si cabe, en un contrato de servicios de limpieza.”*

Quinto. Presentadas en plazo las ofertas por los distintos licitadores, se reúne la mesa de contratación en fechas 15 y 28 de julio, 17 de septiembre y 27 de octubre de 2020.



En el acta de la sesión de 17 de septiembre consta lo siguiente:

«1.- Valoración criterios basados en juicios de valor: 2020/00148 - Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios

Una vez remitida la información por el equipo técnico, éste ha valorado las proposiciones técnicas de acuerdo a los criterios del pliego de cláusulas administrativas particulares regidor del contrato, de la siguiente manera:

CIF: A28517308 EULEN, S.A.:

+ 1 - Limpieza

- Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación: 26.8

CIF: B82391186 TEAM SERVICE FACILITY S.L.:

+ 1 - Limpieza

- Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación: 21.0

CIF: A80364243 CLECE, S.A:

+ 1 - Limpieza

- Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación: 20.5

CIF: A83709873 SACYR FACILITIES, S.A.:

+ 1 - Limpieza



- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
20.0

CIF: B39023601 SAMSIC IBERIA:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
20.0

CIF: A28396604 LIMPIEZAS CRESPO, SA.:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
18.8

CIF: B30132724 LIMCAMAR, S.L.:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
18.75

CIF: B26533257 ELEROC SERVICIOS SL:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
17.5

CIF: B81219743 CEJAL LIMPIEZAS S.L.:

+ 1 - Limpieza



- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
15.0

CIF: B47037577 SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
14.9

CIF: A78799012 SAGITAL LIMPIEZA, S.A.:

+ 1 - Limpieza

- *Proposición evaluable mediante criterios sometidos a juicios de valor Lote 1 Puntuación:*
12.5

(...)

7.- Propuesta adjudicación: 2020/00148 - Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios.

De acuerdo a la evaluación de las propuestas aportadas por los licitadores, la mesa concluye la siguiente lista ordenada de manera decreciente de puntuación de acuerdo a las puntuaciones obtenidas por los licitadores en las diferentes fases y acuerda proponer al Órgano de contratación la correspondiente clasificación de ofertas:

LOTE. 1 – LIMPIEZA

Orden: 1 CIF: A28396604 LIMPIEZAS CRESPO, SA. Propuesto para la adjudicación

Total criterios CJV: 18.8

Total criterios CAF: 69.0

Total puntuación: 87.8



Orden: 2 CIF: A80364243 CLECE, S.A

Total criterios CJV: 20.5

Total criterios CAF: 64.36

Total puntuación: 84.86

Orden: 3 CIF: B26533257 ELEROC SERVICIOS SL

Total criterios CJV: 17.5

Total criterios CAF: 67.32

Total puntuación: 84.82

Orden: 4 CIF: B82391186 TEAM SERVICE FACILITY S.L.

Total criterios CJV: 21.0

Total criterios CAF: 62.88

Total puntuación: 83.88

Orden: 5 CIF: A83709873 SACYR FACILITIES, S.A.

Total criterios CJV: 20.0

Total criterios CAF: 63.18

Total puntuación: 83.18

Orden: 6 CIF: B81219743 CEJAL LIMPIEZAS S.L.

Total criterios CJV: 15.0

Total criterios CAF: 63.73



Total puntuación: 78.73

Orden: 7 CIF: B39023601 SAMSIC IBERIA

Total criterios CJV: 20.0

Total criterios CAF: 49.61

Total puntuación: 69.61

Orden: 8 CIF: B30132724 LIMCAMAR, S.L.

Total criterios CJV: 18.75

Total criterios CAF: 46.7

Total puntuación: 65.45

Orden: 9 CIF: A28517308 EULEN, S.A.

Total criterios CJV: 26.8

Total criterios CAF: 29.85

Total puntuación: 56.65

Orden: 10 CIF: A78799012 SAGITAL LIMPIEZA, S.A.

Total criterios CJV: 12.5

Total criterios CAF: 29.04

Total puntuación: 41.54

Orden: 11 CIF: B47037577 SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA



Total criterios CJV: 14.9

Total criterios CAF: 21.1

Total puntuación: 36.0

(...)»

Asimismo, consta en el expediente el Informe-propuesta de valoración, de 15 de septiembre de 2020, emitido por personal técnico en cumplimiento de lo previsto en la cláusula 9 de los PCAP, con la evaluación técnica de las ofertas asumida por la mesa de contratación. En dicho informe se detalla lo siguiente:

«La puntuación correspondiente (31p) a la oferta técnica, se ha distribuido siguiendo lo especificado en la cláusula 9.c, "Calidad técnica de la oferta (criterio cuya ponderación depende de un juicio de valor)" según los criterios de valoración definidos a continuación, conforme a los cuales se han analizado y valorado cada una de las ofertas.

De dicho análisis resulta la puntuación objeto de este informe, que queda recogida en el cuadro del anexo I. 1. CRITERIOS DE VALORACIÓN:

La distribución de los puntos a asignar con arreglo a este criterio se realizará de la siguiente forma:

C) Calidad técnica de la oferta: hasta 31 puntos

C.1 Extensión y características de los medios materiales para la ejecución del contrato, hasta 11 puntos: se considerarán en este punto la maquinaria de limpieza adecuada a las necesidades del inmueble, medios auxiliares para la limpieza de techos (biblioteca, sala de vistas, salón de actos, vestíbulo principal).

Maquinaria adecuada 7.

Medios auxiliares 4.



C.2 Configuración de un equipo de emergencia, hasta 4 puntos: se considerarán en este punto el personal asignado al equipo de emergencia, la disponibilidad 24 horas y los medios disponibles para su localización, así como el tiempo de respuesta máximo.

Personal asignado. 2.

Equipo adecuado. Incremento en caso de especiales circunstancias. / Vehículo y equipación,

Disponibilidad 24 h — Medios de localización. 1.

Disponibilidad 24h /365 días. / Sistema de comunicación eficaz — call center.

Tiempo de respuesta. 1.

Tiempo de respuesta reducido y justificado. / Existencia de plan emergencia

C.3 Plan de formación adecuado al personal y necesidades del inmueble. hasta 4 puntos. Se considerarán en este punto la adecuación de los cursos a las necesidades, en función de los trabajos a desempeñar, duración y posibilidad de realización por todos los trabajadores.

Cursos a realizar. 3.

Adecuación y personal incluido. 1.

CA Medidas medioambientales, hasta 7 puntos. Se considerarán en este punto las medias encaminadas a la mejora medioambiental una gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables; la promoción del reciclado de productos y el uso de envases reutilizables; la concienciación al personal en esta materia; o el impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica.

Plan de G. Medioambiental (MA). 2

La existencia en la empresa de Sist. de gestión MA y de procedimientos específicos.

La adscripción al centro de técnicos especialistas en MA.

Aportaciones especiales con mejora MA.

Manual buenas prácticas medioambientales. 5

Gestión más sostenible del agua; el fomento del uso de las energías renovables. 2

Promoción del reciclado de productos, uso de envases reutilizables, impulso de la entrega de productos a granel y la producción ecológica. 2

Concienciación al personal en esta materia. 1

C.5 Plan de gestión de residuos, hasta 5 puntos: se considerarán en este punto el plan adecuado de gestión medioambiental de residuos, diferenciando los distintos tipos y su preparación para un eficiente reciclaje con contenedores y bolsas de diferentes colores, según su clasificación, que serán reconocibles y visibles para los usuarios, debiendo determinar sobre plano las ubicaciones de los mismos,

Plan de G. Residuos. 5

Desarrollo del plan de G. Residuos

Recogida selectiva de residuos en origen y su gestión hasta el punto limpio».

Con fecha 12 de noviembre de 2020, el órgano de contratación acuerda, conforme a la propuesta de la mesa, la adjudicación del lote 1 de esta licitación a favor de la empresa LIMPIEZAS CRESPO, S.A. por un importe total de 1.245.090,00 € (IVA incluido).

Dicho acuerdo de adjudicación es notificado a los licitadores no adjudicatarios en fecha 16 de noviembre de 2020.

Sexto. Con fecha 4 de diciembre de 2020, la empresa CLECE, S.A. presenta en este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación del lote 1 referenciado.

En este recurso la entidad recurrente solicita la anulación de dicho acto de adjudicación y de todo el procedimiento de contratación con retroacción de las actuaciones al momento de la aprobación de nuevos Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, o subsidiariamente, al momento inmediato anterior al de valoración de las ofertas.

Mediante otrosí se interesa el mantenimiento de la suspensión automática del acto recurrido hasta la resolución del presente recurso.

Séptimo. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 14 de diciembre de 2020, en el que se interesa la desestimación del presente recurso.

Octavo. La Secretaría del Tribunal en fecha 21 de diciembre de 2020 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones. En fecha 29 de diciembre de 2020, se presentan alegaciones por la entidad LIMPIEZAS CRESPO, S.A., mediante escrito en el que se solicita la desestimación de este recurso.

Noveno. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución, de 29 de diciembre de 2020, acordando mantener la suspensión del expediente de contratación en lo relativo al lote 1 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.

Décimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. En cuanto al objeto del presente recurso, lo constituye el acuerdo de adjudicación del lote 1 en procedimiento de contratación para un servicio con un valor estimado superior a cien mil euros, tratándose en consecuencia de un acto impugnabile de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 44.1 a) y 44. 2 c) de la LCSP.

Tercero. Se han cumplido las prescripciones que en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP, no habiendo transcurrido los 15 días hábiles del plazo entre la fecha de la notificación del acto impugnado (16 de noviembre de 2020) y la de interposición del recurso (4 de diciembre de 2020).

Cuarto. La entidad recurrente está legitimada, de conformidad con lo establecido en el artículo 48 de la LCSP, al tratarse de una licitadora que ha presentado oferta al lote 1 y cuyos intereses legítimos podrían verse afectados por el acto impugnado. Particularmente, de concurrir el motivo alegado por la recurrente sobre el error en la valoración técnica efectuada de las ofertas, se anularía el acto de adjudicación; pudiendo obtener como beneficio de su impugnación la adjudicación de dicho lote 1 al haber obtenido la segunda mayor puntuación en la clasificación de las ofertas resultante de su evaluación.

Así lo ha resuelto este Tribunal en una doctrina ya consolidada sobre la interpretación del citado artículo 48 de la LCSP que se contiene, entre otras, en las Resoluciones nº 237/2011, de 13 de octubre, nº 22/2012, de 18 de enero, nº 107/2012, de 11 de mayo de 2012, nº 250/2016, de 8 de abril, nº 236/2019, de 8 de marzo, que cita la previa Resolución 226/2015, de 13 de marzo.

Quinto. Analizada la concurrencia de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de los motivos de fondo. La entidad recurrente no cuestiona las puntuaciones asignadas ni a su oferta económica ni a la presentada por la adjudicataria y restantes

licitadores, ni tampoco las puntuaciones asignadas a la valoración técnica de las ofertas mediante criterios evaluables de forma automática o mediante fórmula. La recurrente se alza contra el acto de adjudicación con base en síntesis en dos motivos de impugnación referidos únicamente a la valoración técnica de las ofertas mediante criterios evaluables con juicios de valor:

- Indebida aplicación por la mesa de contratación de subcriterios de valoración y coeficientes de ponderación que no figuran en los Pliegos, con vulneración de los artículos 122, 132, 145.5 y 146.3 de la LCSP.

En esta línea argumentativa, se señala que: *“El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares se refiere de manera genérica a los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar cada uno de los cinco criterios que comprenden la calidad técnica de la oferta, estableciendo un máximo de puntos asignables para cada uno de ellos.*

Sin embargo, una vez iniciada la tramitación del procedimiento, el informe de valoración realiza una introducción de subcriterios y pautas de ponderación no recogidas en los Pliegos, en relación al Lote 1 que implica una manifiesta vulneración de los principios de transparencia e igualdad de trato...”

Añadiéndose que: *“(...) de haber conocido los subcriterios del apartado “Extensión y características de los medios materiales para la ejecución del contrato”, aun siendo los actuales adjudicatarios y sabiendo que los medios auxiliares en la ejecución del alcance del contrato tienen una importancia, uso y coste de inversión sensiblemente inferiores al que tienen la maquinaria, se hubiera elaborado la oferta con esta premisa y se hubieran ofertados más medios auxiliares para obtener mayor puntuación en el subcriterio creado con posterioridad bajo la denominación “Medios auxiliares” que se valora con 4 puntos y del que no se ha obtenido ninguno”.*

“En definitiva, era necesario que los Pliegos previeran tanto los criterios de adjudicación como los subcriterios de valoración y sus correspondientes coeficientes de ponderación para que el procedimiento de licitación se hubiera tramitado correctamente, pues se trata de una referencia básica para que los licitadores hubieran podido realizar su oferta de forma cabal y ajustada a las necesidades de la Administración.

En virtud de toda la argumentación expuesta, solicitamos la estimación del presente motivo de impugnación, y en consecuencia, la anulación de la resolución de adjudicación

y del procedimiento de contratación, obligando al órgano de contratación a aprobar unos nuevos Pliegos que contengan expresamente y de forma detallada tanto los criterios de valoración como aquellos subcriterios que han de ser tenidos en cuenta por el órgano de contratación a la hora de asignar los puntos correspondientes, así como la puntuación asignada a cada uno de los criterios y subcriterios previamente definidos”.

En apoyo de lo expuesto, se citan, entre otras, las Resoluciones de este Tribunal nº 590/2013, de 4 de diciembre y nº 92/2015, de 30 de enero.

- Arbitrariedad e incoherencia en la valoración de las ofertas técnicas, argumentándose particularmente lo siguiente:

“En relación al subcriterio **Maquinaria adecuada**, hemos observado que en contra de lo que su propio título anuncia no se ha tenido en cuenta la adecuación de la maquinaria al servicio de que se trata, sino tan sólo la variedad y cantidad de maquinaria ofertada, contraviniendo la propia redacción del Criterio Extensión y características de los medios materiales para la ejecución del contrato, en la que se especifica que “se considerarán en este punto la maquinaria de limpieza adecuada a las necesidades del inmueble...”, pues ni los Pliegos **ni el propio informe de valoración establece que se valorará ni la variedad ni la cantidad de las máquinas ofertadas.**

(...)

Carece asimismo de toda lógica que en el subcriterio **Medios Auxiliares** no se hayan valorado ninguno de los medios auxiliares ofertados por CLECE, que siendo perfectamente aptos para el servicio de limpieza y siendo similares e incluso superando en número al de otras ofertas que han obtenido una puntuación igual o superior a 2 puntos, entendiendo esta parte que estamos ante un error manifiesto del órgano de contratación al no haber valorado algunos de los medios materiales incluidos en la oferta de CLECE, S.A que deberían haber sido objeto de valoración habida cuenta las previsiones de los Pliegos.

(...)

En el subcriterio **Personal Asignado**, tras el análisis de las ofertas técnicas facilitadas en la vista del expediente solicitado por esta parte al órgano de contratación, hemos

comprobado que no se sigue un criterio homogéneo para la disminución de puntuación a un licitador, que propone un número de recursos “no realista”, como ocurrió con la oferta de CEJAL en el subcriterio Cursos a realizar que al que nos referiremos a continuación.

(...)

*En el subapartado **Cursos a realizar**, y tras el análisis de la puntuación asignada a cada uno de los licitadores en el Informe-Propuesta de Valoración hemos comprobado que el órgano de contratación no ha considerado en este subcriterio el número de cursos ofertados, sino que las puntuaciones se han centrado en el número de horas/año ofertadas por trabajador, ya que la adecuación de la Formación se ha valorado en el subcriterio Adecuación y personal incluido”.*

Sexto. Con carácter previo, sobre la pretensión de anulación planteada en relación con el expediente de contratación con solicitud de retroacción de actuaciones al momento de su aprobación a fin de que por parte de la Administración se proceda a aprobar unos nuevos PCAP y PPT que rijan esta licitación, debemos advertir que estos pliegos son en este momento procesal “*lex contractus*” y en consecuencia vinculan a los licitadores; sin que proceda la censura de los criterios de adjudicación, ni siquiera de soslayo, para basar la discrepancia que la recurrente tiene respecto de la valoración de su oferta.

En el caso de que las disposiciones de los pliegos ofreciesen dudas al licitador o se considerasen oscuras o ambiguas, debieron haberse solicitado las aclaraciones correspondientes al órgano de contratación, al amparo de lo establecido en el artículo 138 de la LCSP, o debió haberse planteado impugnación directa frente a los mismos, lo que no se hizo por la entidad ahora recurrente que no puede emplear esta vía de impugnación como medio para mejorar su oferta.

No siendo nulos de pleno derecho, no resulta admisible la impugnación de los pliegos con arreglo al artículo 139.1 de la LCSP, ya que la presentación de la proposición “*supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna*”.

En todo caso, esta alegación planteada frente al PCAP resultaría extemporánea, pues de acuerdo con el artículo 50.1 b) de la LCSP, el plazo para interponer este recurso contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales es de quince días hábiles, y *“el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.”* Y en el supuesto que se analiza, los anuncios de la licitación fueron objeto de publicación en fechas 29 de junio y 2 de julio de 2020, por lo que en la fecha de interposición del presente recurso (4 de diciembre de 2020) había transcurrido en exceso ese plazo legalmente establecido para la impugnación directa de los pliegos.

Si lo que la entidad pretende principalmente a través de este recurso es plantear una impugnación indirecta de los pliegos, debe recordarse la reiterada doctrina sentada por este Tribunal respecto de la imposibilidad de atacar los pliegos de forma indirecta con ocasión del recurso contra el acto de adjudicación cuando en su momento no se impugnaron los mismos en el momento oportuno. Así dijimos, entre otras, en la Resolución nº 294/2019, de 25 de marzo, que:

«Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en multitud de ocasiones acerca de la cualidad de lex contractus de los pliegos, una vez éstos adquieran firmeza. En este sentido se ha pronunciado la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 19 de marzo de 2001 y otras resoluciones de este Tribunal: 178/2013, 17/2013, 45/2013 y más recientemente la Resolución 613/2018 en la que se afirma que «esta Sala Tercera ha recordado, en sentencia de 6 de febrero de 2001, la conocida doctrina jurisprudencial en cuya virtud el pliego de condiciones constituye la Ley del Concurso, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo ,especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases, pues, en efecto, si una entidad licitante se somete al concurso tal y como ha sido convocado, sin impugnar, en ningún momento, las condiciones y bases por las que se rija, tomando parte en el mismo, con presentación de su



correspondiente oferta y prestando su consentimiento tanto a las propias prescripciones de la licitación como a la participación de las restantes entidades, carecerá de legitimación para impugnarlo después, contraviniendo sus propios actos, cuando no resulte favorecida por las adjudicaciones que, obviamente, pretendía». Este criterio se mantiene en la resolución 321/2013, donde, con cita de la 178/2013, se precisa que la falta de impugnación de los pliegos hace «inviabile la posibilidad de que se invoque posteriormente su supuesta improcedencia o ilegalidad para impugnar la adjudicación ya efectuada en favor de la proposición más conveniente a otro licitador, tanto más cuando que existe un trámite especialmente concebido para poder impugnar los citados Pliegos en su fase inicial mediante el recurso especial en materia de contratación contra “los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”».

Séptimo. Llegados a este punto, corresponde examinar la alegación consistente en la utilización indebida de subcriterios de adjudicación no previstos en los pliegos en la valoración técnica de las ofertas mediante criterios no evaluables forma automática.

En cuanto a los criterios de adjudicación, en interpretación de los ahora artículos 145 y 146 de la LCSP, nuestra doctrina ha destacado que la fijación de los criterios valorativos por parte del Tribunal es discrecional, siempre que tengan relación con el objeto del contrato y dentro de los límites establecidos en la Ley. Además, este Tribunal ha tenido la oportunidad de elaborar un criterio sobre esta cuestión que suscita el recurso. En la Resolución nº 258/2020, de 20 de febrero, se resume la doctrina del Tribunal sobre el empleo de subcriterios que concretan los criterios de adjudicación con cita de otras resoluciones como la Resolución nº 1208/2019, donde se afirma que:

“La empresa recurrente reconoce que, en el pliego, se recogen los criterios de valoración para cada uno de los lotes, pero afirma que la valoración por parte del informe técnico, se ha hecho con criterios no previstos en él, habiéndose asignado unas puntuaciones concretas a determinados subcriterios que no estaban recogidos en los pliegos. Antes de entrar a examinar el motivo invocado, hemos de recordar unas indicaciones previas ya formuladas por este Tribunal en las resoluciones de sendos recursos relativos también a aspectos de la utilización de subcriterios de valoración. Estas indicaciones se contienen,

entre otras muchas, en la Resolución 1160/2015, de 18 de diciembre, así como más recientemente en la Resolución 22/2018, de fecha 12 de enero de 2018.

Señala la primera de las resoluciones mencionadas que:

“«a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración, determinación que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello (resoluciones nº102/2013, 263/2011).

b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (resolución nº 923/2014).

c) Los criterios establecidos en el pliego no pueden ser alterados con posterioridad, introduciendo nuevos subcriterios o aspectos no recogidos en los pliegos, lo que no impide que al efectuar la valoración se puedan recoger apreciaciones que vengan a concretar en cada caso los aspectos a que se refieren los pliegos con carácter general (resolución 301/2012).” Por su parte, en la Resolución 22/2018, recogiendo doctrina consolidada del Tribunal, recordaba que: «“La primera conclusión que cabe extraer de la anterior dicción es que, tal y como señala el recurrente, el PCAP no estableció la ponderación que se atribuía a cada uno de los aspectos o subcriterios que iban a ser objeto de valoración dentro del criterio ‘programa de trabajo’. Esta indefinición del PCAP ha sido objeto de análisis por parte de la doctrina de este Tribunal desde el punto de vista del principio de transparencia, igualdad y libre acceso a la contratación, en aplicación de la jurisprudencia emanada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en diversas

resoluciones; a este respecto cabe citar la resolución nº 923/2014, que, con cita de otras, señaló: "Así, en la Resolución 304/2014, de 11 de abril, se ponía de relieve como la doctrina sentada por el TJUE en el asunto C 532/06 (Alexandroupulis), resuelto mediante sentencia de 24 de noviembre de 2008, que previamente hemos citado, dejaba a salvo la doctrina que el propio Tribunal mantuvo en STJUE de 24 de noviembre de 2005 en el asunto C 331/04 (ATI EAC y Viaggi di Malo), cuyo apartado 32 dispone: "32. En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales que los artículos 36 de la Directiva 92/50 y 34 de la Directiva 93/38 deben interpretarse en el sentido de que el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:

- no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
- no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
- no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores".*

[...] De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.



En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas. [...] Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado. Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores. Por tanto, el hecho en sí de que no se haya establecido una ponderación mediante la asignación de concretos puntos a cada uno de los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta no se considera por sí solo motivo suficiente para anular el pliego en este punto».

Sexto. Aplicando la doctrina referida al caso que nos ocupa, procede, a juicio de este Tribunal, la desestimación de las pretensiones de la recurrente en la medida en que los subcriterios utilizados en el informe de valoración de las ofertas técnicas no son criterios nuevos no recogidos en los pliegos sino bien una mera concreción de las especificaciones en ellos contemplados o, más precisamente, una motivación de su ponderación. Los subcriterios que la recurrente considera que el informe ha introducido no son tales sino que, antes al contrario, se trata de una mera concreción de los



elementos que ya se encontraban en los criterios de adjudicación por lo que ni modifican los criterios de adjudicación del contrato contenidos en el pliego de condiciones, ni contienen elementos que, de haber sido conocidos en el momento de preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación ni han supuesto efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores”.

De todo ello cabe concluir que en la valoración de los criterios de adjudicación en los que no se haya de atender a la aplicación de fórmulas, la discrecionalidad del órgano de contratación para valorar se encuentra limitada, entre otras, por la necesidad de sujetarse para ello al contenido y naturaleza del propio criterio de adjudicación. Significa ello que no es posible en la valoración, tomar en consideración elementos de juicio que no puedan ser subsumidos bajo la formulación genérica del criterio. Por tanto, la cuestión a dilucidar en este punto es si los subcriterios mencionados por la recurrente deben considerarse o no como posibles elementos integrantes de los criterios expuestos en el pliego.

La respuesta a esta cuestión es indudablemente afirmativa en el supuesto analizado. El planteamiento de la recurrente no es correcto. Del análisis del contenido de la cláusula 9 de los PCAP y el informe técnico, resulta que no se han introducido subcriterios no previstos en los pliegos dado que los elementos tomados en consideración en la valoración técnica de las ofertas están previstos en los pliegos, y lo que hace el informe técnico y luego asume la mesa de contratación es un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio dentro de la ponderación atribuida a cada uno de ellos, esto es, fija a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los pliegos. Se constata así que el PCAP aplicable a la licitación contiene, contrariamente a lo afirmado por la recurrente, una enumeración detallada de los criterios de adjudicación y de la ponderación asignada a los mismos, así como una relación de los subcriterios de valoración, particularmente en el caso invocado del criterio relativo a los medios materiales aplicables al contrato, en el que el pliego explicita claramente que incluye tanto la maquinaria como los medios auxiliares para la limpieza de techos.

Junto a lo anterior, debe recordarse que los criterios dependientes de un juicio de valor deben estar lo suficientemente definidos en los Pliegos, de modo que no dejen al órgano de contratación una libertad ilimitada para la emisión del juicio de valor y, con este, una



libertad absoluta de elección entre las ofertas presentadas (por todas, puede citarse la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea -TJUE- de 4 de diciembre de 2003, asunto C 448 / 01, EVN y Wienstrom). En el supuesto ahora analizado, lo cierto es que los Pliegos han determinado hitos a ponderar en la valoración, y también lo es que no se han asignado puntuaciones limitadas e individualizadas para cada uno de estos hitos, fijándose una banda de valores a aplicar (hasta 11, 4, 7 o 5 puntos). Ello determina que el órgano de contratación va a tener discrecionalidad técnica a la hora de valorar las ofertas, si bien ésta debe ser aceptada con ciertos límites, de modo que deban respetarse siempre unos requisitos mínimos de motivación que permitan a los licitadores conocer qué concretos aspectos han sido ponderados para llegar a la puntuación global que se atribuya por la mesa de contratación a cada oferta. En efecto, por todas puede citarse la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2017 (Recurso 2504/2015), cuando señala que *“la discrecionalidad técnica de la que, ciertamente, están dotados los órganos de contratación para resolver cuál es la oferta más ventajosa no ampara cualquier decisión que pretenda fundarse en ella ni se proyecta sobre todos los elementos en cuya virtud deba producirse la adjudicación. Jugará, por el contrario, solamente en aquellos que, por su naturaleza, requieran un juicio propiamente técnico para el cual sean necesarios conocimientos especializados”*. Y es que, en efecto, *la motivación de los criterios subjetivos dependientes de un juicio de valor no puede dejarse a una decisión puramente discrecional del órgano de contratación o del servicio técnico que le asista, puesto que ello puede generar arbitrariedades y desigualdades entre los concurrentes*.

Al efecto, el artículo 151 de la LCSP exige que el acuerdo de adjudicación esté motivado (*“La resolución de adjudicación deberá ser motivada”*) y permita conocer las razones por las que resulta mejor valorada la propuesta del adjudicatario (*deberá contener “la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente (...) b) ... un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de este con preferencia respecto*



de las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas...”).

De la simple lectura de este precepto se deduce la necesidad de que se ponderen los criterios de valoración, y de otra, que la ponderación efectuada permita a los licitadores cuya propuesta no ha sido mejor valorada, conocer las razones a que obedece su menor valoración, de modo que puedan interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación. Sobre este extremo puede citarse la Resolución de este Tribunal nº 126/2017, de 3 de febrero, que señala lo siguiente:

«En cuanto al fondo, y como señaló la Resolución del TACRC 295/2016, o la 777/2016, atañe a la motivación de la resolución de adjudicación del contrato en la que, como resulta de los Antecedentes, el órgano de contratación se ha limitado a asumir, en lo referido a los criterios no evaluables de forma automática, un informe técnico que sólo contiene las puntuaciones conferidas a los licitadores; habiéndose trasladado así también a los licitadores.

Pues bien, como allí se decía, “sobre este tipo de cuestiones este Tribunal se ha pronunciado en infinidad de ocasiones. Por ejemplo, en nuestra Resolución 274/2016 señalamos que como se exige por el artículo 151.4 del TRLCSP, la adjudicación deberá ser motivada. Deberá contener en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación. Respecto a lo que se entiende por motivación suficiente en nuestra Resolución 1170/2015 se pone de manifiesto que la motivación es un elemento esencial de los actos administrativos porque permite a los interesados conocer las razones por las que la Administración ha tomado determinada decisión y, con ello, poder impugnarlos, si lo consideran pertinente. Para que un licitador pueda proceder a la impugnación de la adjudicación de un contrato que no le favorece ha de conocer las puntuaciones atribuidas en cada uno de los criterios establecidos en el pliego, así como una información sucinta de la causa de la atribución de tal puntuación. En nuestra Resolución 1116/2015 se dice que: “la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de



suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hecho y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982 de 16 de junio, SSTs de 9 de junio de 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo 1999 y 13 de enero de 2000)".

Y, en cuanto a la asignación de puntuaciones, "Este Tribunal ha declarado en su Resolución 272/2011, de 10 de noviembre que en las sentencias del Tribunal Supremo de 27 y 31 de enero, 2 de febrero, 12 de abril y 21 de junio de 2000 y 29 de mayo de 2001 se ha señalado que la exigencia de motivación no puede ser suplida por la simple fijación de puntuaciones, ya que la Administración ha de expresar las razones que le inducen a otorgar preferencia a uno de los licitadores frente al resto, haciendo desaparecer así cualquier atisbo de arbitrariedad y permitiendo al mismo tiempo que el no beneficiario puede contradecir, en su caso, las razones motivadoras del acto y el órgano judicial apreciar si se ha actuado o no dentro de los límites impuestos a la actividad de los poderes públicos."

Y, en cuanto a la motivación *in aliunde*, que "Pero esta declaración no quiere decir que esta circunstancia alcance siempre la nulidad en estos casos. Es doctrina y jurisprudencia constante y reiterada (y así lo hemos expuesto, por ejemplo, en nuestra resolución 231/2016, de 1 de abril), que la motivación *in aliunde*, esto es, por referencia a informes obrantes en el expediente, es admisible siempre y cuando se acompañe al acuerdo el informe o informes en que se basa la resolución dictada, supuesto que debe asimilarse al caso en que se haya facilitado a la empresa recurrente todos los informes con la valoración técnica de la empresa adjudicataria. Esta circunstancia queda acreditada en el propio expediente de contratación y en la previa resolución de puesta de manifiesto del expediente dictada por este Tribunal".

Pero, naturalmente, partíamos de que el informe técnico no se limitaba a una mera asignación de puntuaciones, pues en tal caso, implicaría en todo caso la insuficiencia antes razonada. Así, añadíamos que "Por lo demás, este Tribunal ha anulado la

adjudicación en aquellos supuestos en que el informe técnico en el que se valoran los criterios sujetos a un juicio de valor se limita a asignar una serie de puntos para cada apartado por licitador, entendiendo que esta valoración no cumple con las exigencias de motivación antes apuntadas”.

Por lo anteriormente expuesto puede concluirse que procede la anulación de la adjudicación dado que como a simple vista resulta del expediente, no solo la resolución de adjudicación adolece de un defecto de motivación sino que el informe técnico se limita a asignar una serie de puntos para cada apartado sin incluirse las razones por las que dicha puntuación es asignada. De modo correlativo, examinado el contenido de la notificación de la adjudicación, la misma tampoco permite tener un conocimiento preciso de los motivos de la adjudicación ni permite, aun pudiendo consultar el referido informe técnico –como alega el órgano de contratación- la interposición de una reclamación suficientemente fundada, informando única y exclusivamente de la puntuación técnica, sin detallar los motivos de la asignación de la puntuación técnica a cada licitador. Se trata por tanto de un defecto de motivación esencial que ha de llevar aparejada la anulación de la adjudicación procediendo retrotraer las actuaciones al momento anterior a la clasificación de las ofertas con el fin de que se evacue un informe técnico motivado de todas las ofertas».

Pues bien, en el supuesto que se examina se constata que los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor se han valorado con indicación de las razones por las que se asigna cada puntuación a cada licitador concreta e individualizadamente, exteriorizándose los motivos por los que resulta mejor valorada la oferta de la empresa adjudicataria frente a la del resto de licitadores, permitiendo los documentos que obran en el expediente un análisis comparativo entre las diferentes ofertas que permite saber qué aspectos de una oferta han resultado mejor o peor valorados en la puntuación global asignada a cada una de ellas.

Precisamente la lectura del informe-propuesta de valoración de las ofertas técnicas ha ofrecido a la licitadora recurrente tener un conocimiento particularizado de los motivos por los que su oferta ha sido valorada con la puntuación global asignada, de modo que ha podido legítimamente discrepar con la valoración que le ha sido asignada.



En consideración a las razones expuestas, este motivo de impugnación no puede prosperar.

Octavo. Entrando en el examen de la denuncia de arbitrariedad e incoherencia en la valoración de las ofertas técnicas, debe advertirse en primer lugar que la recurrente ataca no sólo las valoraciones de la adjudicataria, sino las de otras empresas indistintamente sea su lugar en la clasificación.

Como ha sido expuesto en el fundamento anterior y resulta de los antecedentes de hecho recogidos en esta resolución, en la documentación que obra en el expediente se ofrecen las razones justificadas de las puntuaciones recibidas por cada licitador en cada criterio.

Conviene recordar la pacífica doctrina de este Tribunal sobre el contenido de los informes técnicos de valoración. En este sentido, por todas, las Resoluciones nº 418/2020 y nº 480/2018, recuerdan que: *«en lo concerniente al informe técnico de valoración de los criterios evaluables en función de juicios de valor, es que estos tienen la peculiaridad de que se refieren, en todo caso, a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Hemos así mismo declarado que los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente 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, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias, de modo que, fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración».

Aplicando esta doctrina al caso que nos ocupa, resulta que la recurrente discute la adjudicación por considerar que las valoraciones técnicas han sido realizadas de manera arbitraria y discriminatoria. Sin embargo, esta alegación no resulta plausible al haber obtenido puntuación técnica todas las empresas licitadoras, y especialmente al haber obtenido precisamente la recurrente una puntuación técnica mayor que la de la empresa adjudicataria, debiendo destacarse que la recurrente no ha resultado adjudicataria como resultado de la suma de la puntuación obtenida por los criterios aplicables automáticamente mediante fórmulas y de la puntuación asignada a los criterios sometidos a juicio de valor.

En todo caso, tampoco puede pretender la recurrente que este Tribunal revise las apreciaciones técnicas realizadas por el órgano de contratación, amparadas por esa discrecionalidad técnica de la que goza la Administración contratante no solo al valorar las ofertas, sino también al realizar labores de interpretación de las especificaciones contenidas en los pliegos que rigen la licitación. Discrecionalidad que parte de la presunción de acierto y veracidad de las valoraciones del órgano de contratación con apoyo en los correspondientes informes técnicos, que sólo son revisables en casos excepcionales de arbitrariedad, desviación de poder, ausencia de justificación o error material, que no resultan del análisis de la documentación obrante en este expediente.

Así resulta por todas, de la Resolución de este Tribunal nº 1037/2017, que, a su vez, en relación con la valoración de criterios técnicos evaluables mediante juicios de valor, cita la Resolución nº 456/2015 en la que se exponía:



«(...) tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración. En relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, este Tribunal ha sentado la doctrina de que los mismos están dotados de una 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. Así, en nuestra Resolución nº 52/2015 decíamos que en esta tesitura, como ya ha señalado este Tribunal en su Resolución nº 177/2014 de fecha 28 de febrero de 2014 “para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que, en el contenido del Informe técnico, y a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación”».

En el informe al recurso del órgano de contratación en relación con las apreciaciones técnicas realizadas por la entidad recurrente se argumenta lo siguiente:

«En cualquier caso, entrando al detalle de la valoración técnica de las distintas ofertas, y según las discrepancias expresadas por la recurrente, cabe realizar las siguientes consideraciones a la vista del informe técnico de valoración y las ofertas presentadas por los licitadores:

-En cuanto a la valoración de la maquinaria reflejada en su oferta, la recurrente incurre en contradicción al criticar que, supuestamente, se ha valorado la “cantidad y variedad” de máquinas, y al mismo tiempo reclamar que por aportar mayor número de máquinas tendría que haber obtenido mayor puntuación.

-Respecto a las aspiradoras, se ha valorado como suficientes el número de aspiradoras que presenta EULEN, 6. CLECE presenta 19, que no supone un incremento de la valoración al resultar innecesarias a las necesidades del contrato, a juicio del órgano técnico. En este apartado se ha valorado el conjunto de la oferta, de modo que las ofertas con mayor puntuación son las que presentan las máquinas más adecuadas al servicio, a juicio del técnico, y en mayor cantidad y variedad.

-El parque de maquinaria propuesto por CLECE no ha sido valorado como medio auxiliar, ya que en este punto se valora como se indica en el pliego “medios auxiliares para la limpieza de techos”. En el parque propuesto no se detalla ningún equipo adecuado a estos trabajos. En el resto de ofertas que se indican en la valoración, se mencionan medios adecuados. En concreto, se reclama la valoración de 3 escaleras y una pértiga de agua para la limpieza de techos que superan los 9m. No se ha otorgado valoración a este apartado ya que es totalmente inviable realizar la limpieza con estos medios además de incumplir todas las medidas de prevención de riesgos laborales. Indica como medio auxiliar un andamio del Tribunal, medio con el que no se cuenta en el edificio.

-En cuanto a la valoración del equipo de emergencia asignado al contrato, la asignación de la puntuación máxima a SACYR no se debe únicamente a la asignación de personal que propone la empresa, sino como se indica en el PCAP, a la ponderación de medios, a la mayor relación que guardan con el objeto del contrato y muy especialmente a la adecuación y coherencia con las necesidades funcionales. En el informe de valoración se mencionan como conceptos a tener en cuenta en esta ponderación: “Indica los medios necesarios. Sistema de guardias del personal asignado al edificio y personal de apoyo de otros centros”.

-Respecto al plan de formación, en relación con los cursos a realizar, se ha valorado lo indicado en mismo: “Se considerarán en este punto la adecuación de los cursos a las



necesidades, en función de los trabajos a desempeñar, duración y posibilidad de realización por todos los trabajadores.” La duración es un concepto recogido y por tanto valorado, al igual que el número de cursos, que también se ha valorado en la ponderación de todos los criterios recogidos.

-La oferta de CEJAL se ha ponderado a la baja ya que de llevarse a cabo supondría una rotación excesiva en el personal que perjudicaría el servicio, pero se valora la disponibilidad de realizar los cursos que durante el servicio se consideren necesarios. Por este motivo no obtiene la puntuación máxima».

En definitiva, no se aprecia la existencia de error material, ni atisbo de arbitrariedad o desviación de poder o ausencia de justificación en la valoración realizada por el órgano técnico, confirmada por el órgano de contratación, debiendo concluirse que las alegaciones de la recurrente carecen de entidad suficiente para desvirtuar la presunción *iuris tantum* de certeza de las apreciaciones realizadas, amparadas por la discrecionalidad técnica de la Administración.

Todo lo cual nos lleva a concluir que la oferta de la adjudicataria fue correctamente valorada, y que no apreciándose incumplimiento de las previsiones contenidas en los pliegos no concurren razones para revisar las valoraciones ni las puntuaciones recibidas a resultas de ellas. Por ello este motivo de impugnación tampoco puede prosperar.

En atención a lo expuesto, este recurso debe ser íntegramente desestimado.

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. O.V.A. en representación de CLECE, S.A., contra la adjudicación del lote 1 de la licitación del contrato del “*Servicio de limpieza del edificio sede y dependencias auxiliares del Tribunal Constitucional y servicios complementarios*”, expediente 2020/00148, convocada por el Tribunal Constitucional.



Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación en lo relativo al Lote 1, 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.