



Recurso nº 1449/2020

Resolución nº 250/2021

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

En Madrid, a 12 de marzo de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.G.C., en representación de EMPLEDIS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación, en lo referente a los lotes 3 y 4, del procedimiento abierto para la contratación del “*servicio de limpieza para los centros de Talavera, Getafe, Albacete y Sede Central (Toledo)*”, con expediente 20-001621, convocado por Solimat, mutua colaboradora con la Seguridad Social n.º 72, este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Solimat, mutua colaboradora con la Seguridad Social n.º 72, publicó en su Perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público, anuncio de licitación, en fecha 12 de agosto de 2020, por el que se convocaba licitación pública por procedimiento abierto, para la contratación sujeta a regulación armonizada, del servicio de limpieza para los centros de Talavera, Getafe, Albacete y Sede Central (Toledo) de Solimat, mutua colaboradora con la Seguridad Social n.º 72.

La licitación se divide en cuatro lotes.

Segundo. El plazo de presentación de ofertas finalizaba el 21 de agosto de 2020 habiéndose presentado cuatro empresas. La empresa recurrente se presentó a dos lotes (servicio de limpieza de Albacete y Toledo).

Tercero. La licitación se lleva a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), así como con



las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administración Pública. En la mesa de contratación de 13 de noviembre de 2020 se procede a calcular los criterios evaluables automáticamente tras remitir la información del equipo técnico de las ofertas técnicas. En el acta de esa sesión resulta que a la empresa recurrente, en ambos lotes, y en relación con el criterio características sociales se le concede 25 puntos en vez de los 40 de puntuación máxima, siendo el motivo no cumplir con el concepto de utilidad pública. Consta que, con carácter previo y a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público en concreto el 16 de octubre de 2020, se solicita a EMPLEDIS, S.L.: *“Aportación de certificado de empresa de utilidad pública a fecha actualizada y que figure a nombre y CIF de EMPLEDIS (el aportado figura una empresa anterior con CIF diferente) ya que a efectos del OA se considera necesario la comprobación de su validez y vigencia, al disponer la empresa concurrente actualmente un CIF distinto.*

La no aportación de la documentación en el plazo exigido supondrá la revisión de la puntuación en este criterio. El plazo que se les concede es hasta el día 21 a las 14.00 horas”.

EMPLEDIS, S.L., presentó la documentación antes del plazo indicado.

Cuarto. Con fecha 27 de noviembre de 2020 se procede a la adjudicación del contrato y de los lotes de referencia a la empresa Grupo AMIAB SERVICIOS INTEGRADOS, S.LU, produciéndose la notificación a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público el 2 de diciembre de 2020.

Quinto. Con fecha 18 de diciembre de 2020, la empresa EMPLEDIS, S.L. presenta recurso especial en materia de contratación ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales contra la adjudicación de los lotes a los que ha presentado su proposición en el procedimiento de adjudicación.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales solicita alegaciones a los posibles interesados, el 15 de enero de 2020 habiéndose presentado por parte del Grupo AMIAB SERVICIOS INTEGRADOS, S.LU., el 20 de enero de 2021.



Sexto. La Secretaria del Tribunal, por delegación de este, con fecha 26 de enero de 2021, acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación, en los lotes 3 y 4 producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De conformidad con lo establecido en el artículo 47.1 de la LCSP, corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, la competencia para resolver los recursos especiales en materia de contratación, interpuestos contra los actos de los poderes adjudicadores que no tengan la consideración de Administraciones Públicas vinculados a la Administración General del Estado, resultando que las Mutuas de la Seguridad Social entrarían en este concepto al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.3.c) de la disposición legal citada.

Segundo. El objeto del recurso, lo constituye un contrato de servicios que supera el umbral vigente para la interposición. Esto es, el valor estimado es superior a cien mil euros por lo que, según lo establecido en el artículo 44.1.b) de la LCSP, estamos ante un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación. El objeto del contrato lo constituye el acuerdo de adjudicación, acto al que se refiere expresamente el artículo 44.2.c) de la LCSP.

Tercero. El recurrente en su condición de licitador, se entiende que está legitimado al amparo del artículo 48 de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha presentado ante el registro telemático del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, el 18 de diciembre de 2020, por lo que se interpone en plazo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.1.d) de la LCSP dado que no han transcurrido 15 días hábiles desde el día siguiente a la publicación de la adjudicación en el perfil del contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público.



Quinto. En cuanto al fondo del asunto, el recurrente alega por una parte la falta de motivación de la resolución de adjudicación con vulneración del artículo 151 de la LCSP dado que en dicha resolución no hay mención alguna a la circunstancia de que, al objeto de la valoración del criterio características sociales, aportó a requerimiento del órgano de contratación certificado de utilidad pública, ni justificación o motivación alguna por las que se rechazan sus alegaciones a ese requerimiento.

La segunda alegación es que, a su juicio, ha habido una incorrecta asignación de 25 puntos en la valoración del criterio “Características sociales”, en ambos lotes, dado que entiende que cumple el requisito de “utilidad pública” establecido como criterio en el pliego de condiciones generales y, por tanto, sus ofertas deberían haber sido valoradas con los 15 puntos que se prevén para el mismo.

Solicita que se declare la nulidad de la adjudicación y que se proceda a realizar una nueva valoración y adjudicación a EMPLEDIS, S.L., por haber acreditado mejor oferta.

- Por su parte, el órgano de contratación, en su informe, entiende que en el expediente consta de forma indubitada que EMPLEDIS S.L., no cumple con el criterio descrito, al no tener condición de “Entidad de Utilidad Pública”, trayendo a colación un informe del servicio jurídico solicitado a tal efecto. Entiende que la resolución es motivada porque cumple con lo establecido en el artículo 151 de la LCSP, en cuanto le es de aplicación, y a tal efecto manifiesta que incluye documentos adjuntos y complementarios en donde se indican las características determinantes de la decisión, que en este caso ha sido aceptar después de revisar la propuesta de adjudicación del Órgano de asistencia, conforme a lo establecido en el artículo 157 LCSP. Todo ello para argumentar que la resolución de adjudicación es motivada.

Sexto. Entrando en el examen de la primera cuestión planteada, esto es el carácter de si la resolución ha vulnerado o no el artículo 151 de la LCSP por falta de motivación debe tenerse en cuenta la doctrina emanada de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la que se pone de manifiesto entre otras cuestiones las siguientes que se contemplan en la Resolución 1226/2020: *«Al efecto, el art. 151 de la LCSP exige que el acuerdo de adjudicación esté motivado (“La resolución de*



adjudicación deberá ser motivada”) y que 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.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 caso que nos ocupa y aunque la resolución, junto con los documentos que la acompañan y a los que hace referencia el órgano de contratación es excesivamente parca, no permitiendo al licitador, aunque se trate de criterios objetivos cuantificables económicamente, conocer cuál es la razón de su menor puntuación económica, lo cierto es que obra en el expediente remitido a este Tribunal y por tanto, a disposición del recurrente dos documentos que permiten deducir que ha podido ejercer su derecho de defensa en la interposición del recurso que es el fin último de la motivación de toda resolución administrativa. Por una parte, el acta de la mesa de contratación de 13 de diciembre de 2020 donde consta expresamente que la oferta del recurrente, en ambos lotes, recibe una puntuación de cero puntos en vez de 15 por no acreditar su condición de utilidad pública y por otra, el informe del servicio jurídico en el que se funda esta decisión y al que haremos referencia en el fundamento jurídico siguiente.

Y es ese documento el que permite al recurrente conocer la razón última de no valorar sus ofertas en el criterio de utilidad pública, a pesar de la contestación que dio en tiempo y forma al requerimiento efectuado por el órgano de contratación.

Por ello el motivo alegado de falta de motivación no puede prosperar.



Séptimo. Cuestión distinta es lo planteado sobre el fondo del asunto. Conforme al punto 8 del pliego de condiciones generales que rige la contratación los criterios cuantitativos se definen de la siguiente forma:

“Criterios cualitativos: 50 puntos. Los criterios cualitativos establecidos para este expediente son los siguientes:

- *Características sociales (Hasta 40 puntos) o se valorará con 15 puntos la prestación de este servicio por un centro especial de empleo de iniciativa social, conforme a los establecido en la Disposición Final Decimocuarta de la LCSP.*
- *Se valorará con 15 puntos que la asociación o entidad que promueva la empresa Centro Especial de Empleo que licite a este procedimiento haya sido nombrada Entidad de utilidad pública.*
- *Se valorará con 10 puntos el compromiso de contratación de personal con discapacidad o en riesgo de exclusión social en la medida que se necesite contratar nuevo personal: bajas, vacaciones, etc.”*

Por tanto, a los efectos que nos ocupa y como afirma el recurrente lo que realmente se solicita es la presentación de la declaración de utilidad pública del promotor del Centro especial de empleo que se presenta a la licitación y no de la propia entidad licitadora.

Como consta en el expediente, la mesa de contratación de forma errónea y a través de la Plataforma General de Contratación del Sector Público solicita al recurrente”, el 16 de octubre de 2020: *“Aportación de certificado de empresa de utilidad pública a fecha actualizada y que figure a nombre y CIF de EMPLEDIS, S.L.,(el aportado figura una empresa anterior con CIF diferente) ya que a efectos del OA se considera necesario la comprobación de su validez y vigencia , al disponer la empresa concurrente actualmente un CIF distinto.*

La no aportación de la documentación en el plazo exigido supondrá la revisión de la puntuación en este criterio”.



El 21 de octubre dentro de plazo, el licitador contesta al requerimiento de la siguiente forma: *«El requerimiento que se nos realiza, por tanto, no se ajusta a la realidad jurídica de ambas mercantiles, ni al contenido expreso del propio pliego de condiciones, donde se contiene que “se valorará con 15 puntos a la asociación o entidad que promueva la empresa centro especial de empleo que licite a este procedimiento haya sido nombrada entidad de utilidad pública”. Por tanto, dicha entidad declarada de utilidad pública no es otra que la promotora y única participante en el capital social de EMPLEDIS, S.L., ajustándonos así, plenamente, al contenido y criterios cualitativos de pliego. Aportamos unido al presente escrito copia de la escritura de constitución de la mercantil PUBLICACIONES IFAD ESPAÑA, S.L., de fecha 8 de febrero de 1996, así como escritura de cambio de denominación de PUBLICACIONES IFAD ESPAÑA, S.L. con fecha de 14 de mayo de 2001 a la actual denominación EMPLEDIS, S.L., participada exclusivamente por la mercantil IFAD España, entidad acreditada como de utilidad pública de conformidad con el certificado que ya les consta y que reiteramos unido al presente escrito junto con la solicitud realizada al Ayuntamiento de Albacete en reclamación de nueva certificación actualizada».*

La misma documentación consta de nuevo aportada con el recurso especial en materia de contratación.

Pues bien, como pone de relieve el órgano de contratación, se solicitó expresamente y sobre esta cuestión informe del servicio jurídico que consta en el expediente evacuado el 4 de noviembre de 2020 y que funda la resolución. En él se pone de manifiesto que la empresa EMPLEDIS S.L., a pesar de la documentación remitida, no cumple el requisito de utilidad pública del promotor, ya que lo que presenta es una resolución del Pleno del Ayuntamiento de Albacete por la que se le confiere la condición de utilidad pública municipal.

Y es que, cualesquiera que sean los efectos que produce esa declaración municipal en el correspondiente ámbito territorial, lo cierto es que, conforme a la legislación vigente y, en concreto a la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo de asociaciones, cuyo artículo 32 define qué asociaciones pueden ser declaradas de utilidad pública y al Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, sobre procedimientos relativos a asociaciones de utilidad



pública en el ámbito nacional, que en todo caso, a efectos de terceros, exige que conste dicha circunstancia inscrita en el Registro de Asociaciones, por lo que la documentación referida y aportada por el recurrente respecto de su promotor no es la declaración de utilidad pública exigida por el pliego de condiciones.

Se llega a la conclusión pues, que la documentación aportada por el recurrente no acredita el cumplimiento del requisito de utilidad pública en la forma indicada en la cláusula octava del pliego y como consecuencia de ello, el no haber obtenido la puntuación correspondiente es una decisión acertada por parte del órgano de contratación sin que el hecho de que el requerimiento adicional por parte de la mesa de contratación para que el licitador pudiera justificar el cumplimiento del mismo fuera realizado de forma errónea, afecte al resultado de la adjudicación objeto del presente recurso que sería la misma, dado que en ningún caso el recurrente ha acreditado con el requisito exigido, la "*declaración de utilidad pública*" otorgada por el Ministerio del Interior conforme a la legislación vigente, al tiempo de presentar sus ofertas para ambos lotes, por lo que por razones de economía procesal, el recurso no puede prosperar.

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. F.G.C., en representación de EMPLEDIS, S.L., contra el acuerdo de adjudicación, en lo referente a los lotes 3 y 4, del procedimiento abierto para la contratación del "*servicio de limpieza para los centros de Talavera, Getafe, Albacete y Sede Central (Toledo)*", con expediente 20-001621, convocado por Solimat, mutua colaboradora con la Seguridad Social.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo 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.