



Recurso nº 874/2022 C. Valenciana 219/2022

Resolución nº 1158/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 6 de octubre de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. E.R.H., en representación de L'OPEROSA SOCIEDAD COOPERATIVA, SUCURSAL EN ESPAÑA, contra la adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato de "*Servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales*", con expediente PAB SER 01/2022, convocado por el Ayuntamiento de Alberic (Valencia); el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Alberic (Valencia) el expediente de contratación y los pliegos para el contrato de servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales de la Corporación de Alberic, la licitación fue anunciada en el DOUE y ésta junto con los pliegos rectores de la licitación se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 14 de febrero de 2022. El valor estimado del contrato asciende a 880.000 € y se fijó el plazo para la presentación de proposiciones hasta las 14:30 horas del día 25 de febrero del presente.

Segundo. El procedimiento de contratación ha seguido los trámites que, para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, regula la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). La licitación del contrato según el anuncio y los pliegos quedó regida por el procedimiento abierto, con el siguiente código:

-CPV 90911200 – Servicio de limpieza de edificios.



Tercero. Dentro del plazo de presentación de proposiciones han concurrido las siguientes empresas:

- ADVANCE FACILITY SERVICES, S.L.,
- MONOLIM ESPAÑA HIGIENE INTEGRAL, S.L.,
- MARTIZOS SERVICIOS, S.L. y,
- L'OPEROSA SOCIEDAD COOPERATIVA, SUCURSAL EN ESPAÑA

Cuarto. El 1 de marzo de 2022 fue convocada la mesa de contratación para la apertura de la documentación administrativa y en el mismo acto se procedió a la apertura de los sobres que contenían las ofertas técnicas con criterios subjetivos sujetos a juicios de valor y una vez abiertos, la mesa acordó dar traslado a la unidad competente para la emisión del informe de valoración.

Quinto. Convocada la mesa de contratación el día 9 de mayo para el examen y aprobación del informe de valoración de los criterios subjetivos, se reflejan en el acta levantada los siguientes resultados:

MONDOLIMP ESPAÑA HIGIENE INTEGRAL, S.L	L'OPEROSA SPA SUCURSAL EN ESPAÑA	ADVANCED FACILITY SERVICES, S.L.	MARTIZOS SERVICIOS, S.L.
13 PUNTOS	10 PUNTOS	22 PUNTOS	14 PUNTOS

En el mismo acto se procedió a la apertura de los sobres o archivos con los criterios objetivos de la oferta y se da traslado a la unidad técnica para su evaluación.

Sexto. La aprobación mesa de contratación del informe de valoración de los criterios objetivos se refleja en el acta levantada el 12 de mayo de 2022 con los siguientes resultados, previa exclusión de la oferta de MARTIZOS SERVICIOS, S.L., por superar el presupuesto base de licitación:



1) Oferta económica:

LICITADORES	Proposición económica (IVA EXCLUIDO)	PUNTUACIÓN
ADVANCED FACILITY SERVICES SL	209.000,00 €	35,00 PUNTOS
MONDOLIMP ESPAÑA HIGIENE INTEGRAL, S.L	215.800,00 €	33,92 PUNTOS
L'OPEROSA SPA SUCURSAL EN ESPAÑA	213.152,25 €	34,33 PUNTOS

2) Mejoras:

LICITADORES	PUNTUACIÓN
ADVANCED FACILITY SERVICES SL	20,00 PUNTOS
MONDOLIMP ESPAÑA HIGIENE INTEGRAL, S.L	12,82 PUNTOS
L'OPEROSA SPA SUCURSAL EN ESPAÑA	4,41 PUNTOS

Tras la integración de las puntuaciones de los criterios subjetivos con los objetivos, la mesa de contratación en el acta levantada aprueba el siguiente orden de prelación de las ofertas:

PUNTUACIÓN TOTAL DE LAS OFERTAS			
EMPRESA	CRITERIO A	CRITERIO B	PUNTUACIÓN
ADVANCED FACILITY	22,00	55,00	77,00
MONDOLIMP ESPAÑA	13,00	46,74	59,74
L'OPEROSA SPA	10,00	38,74	48,74

En virtud de dicho orden de prelación se declara como mejor oferta la presentada por ADVANCED FACILITY SERVICES, S.L. y se le requiere para que en el plazo de diez días hábiles aporte la documentación relacionada en el artículo 150.2 de la LCSP.



Por Decreto del Pleno de la Corporación Municipal del Ayuntamiento de Alberic se decreta la adjudicación del contrato a favor de ADVANCED FACILITY SERVICES, S.L.

Séptimo. Disconforme el representante de L'OPEROSA SPA SUCURSAL EN ESPAÑA, con la resolución de adjudicación, presentó en sede electrónica y con fecha 6 de junio de 2022 el presente recurso especial en materia de contratación, interesando la declaración de nulidad de la adjudicación para que con exclusión de las dos ofertas anteriores, se ordene la retroacción del expediente y la adjudicación del contrato de servicios a su favor.

Octavo. La Secretaria General del Tribunal reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fue remitido en plazo y en forma y siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del sector público y así en la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. En especial, se concedió un plazo común de cinco días a las licitadoras concurrentes para garantizar su derecho de audiencia, empero no se han presentado alegaciones.

Noveno. Por Resolución de la Secretaria General, dictada por delegación de este Tribunal, con fecha 13 de julio de 2022 se acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio celebrado entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).



Segundo. La recurrente está legitimada para la impugnación de la adjudicación del contrato, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 del mismo texto legal. Es la tercera clasificada, y recurre contra las dos licitadoras que le preceden.

Tercero. La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior a 100.000 €; y se contrae a una actuación susceptible de recurso, la adjudicación (artículo 44.2 letra c) de la LCSP).

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50 de la LCSP, por otro lado, se han dado cumplimiento a las demás exigencias procedimentales, por lo que procede su admisión.

Quinto. La defensa de la recurrente L'OPEROSA SOCIEDAD COOPERATIVA, SUCURSAL EN ESPAÑA, funda su impugnación en tres motivos esenciales: en el incumplimiento de la oferta de la adjudicataria de las prescripciones técnicas del pliego (PPT), en la incorrecta valoración de la memoria técnica de las dos ofertas que le anteceden en el orden de prelación y en la errónea valoración de las mejoras ofertadas, lo que, a su juicio, la posiciona como mejor oferta para alcanzar la adjudicación del contrato.

1. Sobre el incumplimiento del PPT por parte de la oferta de la adjudicataria, ADVANCED FACILITY SERVICES, S.L.

Esgrime la recurrente que, la oferta presentada por la adjudicataria, ADVANCED FACILITY SERVICES SL, debió ser excluida al no cumplir con las horas mínimas de prestación del servicio previstas en el pliego (PPT). De esta forma expone que:

“Tanto en el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato (fichas de las páginas 3 a 16/21) como en las respuestas a las consultas de los licitadores publicadas en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se deja claro que el servicio debe prestarse con un número de horas mínimo por edificio y días de la semana, estableciendo al propio tiempo un número mínimo de personas y limpieza de determinados elementos de mobiliario.



Si realizamos una comparativa de las horas mínimas del pliego frente a las horas ofertadas por la adjudicataria ADVANCED FACILITY SERVICES SL, comprobamos que esta empresa ha presentado una propuesta con menos horas de las exigidas en pliego.

Se adjunta tabla comparativa, donde se indica número de horas mínimas previstas en el pliego frente al número de horas ofertadas por ADVANCED, tal y como lo recoge en su memoria. Se destaca en color rojo los edificios donde se incumplen las horas mínimas ofertadas por ADVANCED.

(...)

ADVANCED parte de un error en el cómputo de horas mínimas exigidas en el PPT, que fija en 369,3 h/semana, cuando la realidad es que las horas mínimas exigidas en el pliego técnico, según el apartado 3 (fichas de servicio por edificios, págs. 3 a 16/21), son 519,63 horas/semana de media (incluyendo los tres meses de prestación del servicio en la piscina). Si excluimos dicho servicio serían 416 h/s de enero a junio; 443 h/s de julio a septiembre y 416 h/s de septiembre a diciembre. En las citadas fichas se indica el horario a realizar, días de la semana, horas/día y número de personas”.

Y prosigue:

“Si realizamos el cómputo de todas las horas de servicio que se exigen en las 22 fichas del PPT (págs. 3 a 16/21) para cada edificio, el resultado es una media de 519,63 horas/semana (al incluir los tres meses de prestación del servicio en la piscina). Si excluimos dicho servicio serían 416 h/s de enero a junio; 443 h/s de julio a septiembre; y 416 h/s de septiembre a diciembre. El total anual serían 18.703,50 horas/año. Así se recoge en el cuadro insertado anteriormente.

En su memoria técnica, ADVANCED ofrece únicamente 369,3 h/semana.

Es decir, 15.869,09 horas/año.

Por tanto, ADVANCED está incumpliendo los mínimos exigidos en los pliegos. Ello debería haber sido detectado por los servicios técnicos municipales. La consecuencia solo podía

ser la exclusión de su oferta, no pudiendo continuar el procedimiento con la valoración técnica ni con la apertura del sobre económico y mejoras”.

En opinión de la recurrente, ello debió conllevar sin más, la exclusión de la oferta hecha por la adjudicataria y su exclusión de la licitación.

2. Sobre la indebida puntuación de la memoria técnicas de las ofertas anteriores por haberse excedido de las exigencias formales requeridas en el pliego.

El segundo argumento empleado por la recurrente es que las dos licitadoras que le anteceden en el orden de prelación han incumplido la extensión máxima de la memoria técnica prevista en el PCAP por lo que, a su juicio, no debieron de ser valoradas en este extremo.

La defensa de la impugnante va relacionando los defectos formales de las memorias técnicas de las licitadoras concurrentes para concluir que no han seguido las prescripciones del PCAP y que, por consiguiente, no debieron ser valoradas. Y así expone que:

“La memoria técnica presentada por las licitadoras ADVANCED y MONDOLIMP no cumplen estos requisitos en distintos apartados. Ello no es causa de exclusión (porque no se prevé en los Pliegos), pero al menos sus memorias no deberían haber sido valoradas en el Criterio B, toda vez que el incumplimiento (sustancial) les ha permitido incluir mayor información que a mi representada.

Si analizamos la puntuación de la memoria por parte del técnico municipal (juicio de valor), comprobamos que existe una gran diferencia en la valoración, fundamentalmente porque considera más detalladas las otras dos memorias (ADVANCED y MONDOLIMP). Ello se debe a que han incluido información en un tamaño de letra más pequeño, y en formatos de hoja más grande de lo permitido (han incluido como anexos hojas en formato A3, a pesar que en la contestación en las preguntas se expresó de manera contundente que no se permitía) pudiendo aportar por ello mayor detalle que L'OPEROSA.

(...)



Esta parte ha transformado las memorias técnicas de ADVANCED y MONDOLIMP a tamaño Arial 11.

Se adjuntan los textos resultantes como documentos 5 y 6.

La memoria técnica de MONDOLIMP tendría 77 páginas. Aunque es cierto que al descuadrarse los formatos quedan unas 10-12 páginas en blanco o con poca información, se superaría ampliamente la extensión máxima de 60 páginas permitida en el PCAP. Por otra parte, no puede considerarse un error porque esta cuestión fue ampliamente aclarada por la Administración al responder a las preguntas de los licitadores.

La memoria técnica de ADVANCED tendría 72 páginas. Habría que descontar 7-8 páginas que aparecen en blanco o incompletas. No obstante, puede comprobarse como la estrategia les ha servido para superar también la extensión máxima de 60 páginas.

Es imposible cuantificar numéricamente qué puntuaciones habrían obtenido las otras dos licitadoras de haberse ceñido al PCAP y a las aclaraciones de la Administración en cuanto al tamaño de la letra.

Lo único cierto es que L'OPEROSA ha obtenido inferior puntuación en comparación con sus competidoras, por motivos tales como que no aporta descripción de los edificios, que el estudio del servicio es generalista, o que el detalle de la plantilla empleada es de nivel medio. De haber actuado como sus competidoras, reduciendo el tamaño de la letra, se habría podido aportar mayor información y, lógicamente, la puntuación habría sido mayor”.

3. Sobre el error manifiesto en la valoración de las mejoras ofrecidas: considera la recurrente que no se han valorado correctamente las mejoras ofertadas por las concurrentes en contra de las ofrecidas por su representada, e insiste en que el órgano de contratación no le ha suministrado toda la información solicitada para enjuiciar este extremo, pese a que las empresas no realizaron declaración de confidencialidad.

En este sentido, el recurso expresa que:



“Procede en este caso la revisión de la puntuación otorgada a las mejoras ofertadas por cuanto resultan manifiestamente erróneas al incumplir el contenido del PCAP:

- ADVANCED no indica frecuencias que mejora (mejora nº 1), tal y como exige el PCAP. Por tanto, no podían ser valoradas.

- MONDOLIMP incluye como mejora de servicios adicionales (mejora nº 3) una mejora que en realidad se refiere a incremento en la dotación de personal. Además, ya consta valorada esta mejora en el apartado anterior por el mismo importe (mejora nº 2). El error resulta manifiesto, resultando innecesarios conocimientos técnicos para detectarlo”.

Por todo ello, con estimación del recurso insta la anulación de la adjudicación y la retroacción del procedimiento al momento de la realización de las valoraciones de forma correcta para que, se procede a la adjudicación del contrato a su favor.

Sexto. Por su parte, el informe del órgano de contratación elevado a este Tribunal junto con el expediente de licitación y datado el 1 de julio de 2022 se opone a los tres fundamentos del recurso y se suplica su desestimación.

1. Sobre el incumplimiento de las horas exigidas en el PPT por parte de la oferta de la adjudicataria. En contra de lo alegado por la recurrente, el informe del Ayuntamiento niega que exista una exigencia de horas mínimas en el PPT y así expone que:

“Al respecto hemos de señalar que el objeto de las fichas facilitadas en el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante PPT), documento que tiene carácter vinculante en el proceso de licitación y que rige el mismo, es indicar las operaciones que obligatoriamente se deben de realizar en cada uno de los edificios y las frecuencias que se deben de llevar a cabo. De manera orientativa, se da una referencia del horario a realizar, siempre dejando a criterio del licitador la organización del servicio para cumplir con las obligaciones de frecuencias en las operaciones, aspecto que es objeto de la evaluación mediante juicio de valor. El PPT, en ningún apartado indica una exigencia en el mínimo de horas; se indica, como se ha comentado anteriormente un horario de referencia y una carga horaria orientativa, datos basados en el servicio que actualmente se está prestando. Se muestra a



continuación una ficha de las aportadas en el pliego, donde claramente se indica que se trata de un horario de referencia”.

Y trae a colación una de las fichas relacionadas en el PPT, para a continuación subrayar que:

“En el mismo sentido, el apartado 4 del PPT, que trata acerca de las obligaciones del adjudicatario en la prestación del servicio, se expresa literalmente:

‘d) Personal

El personal adscrito al servicio deberá ser el adecuado en número y preparación para la perfecta prestación del mismo en el tiempo de vigencia del contrato, teniendo en cuenta la posible variabilidad estacional de la carga de trabajo.

El adjudicatario se obliga a contratar a todo el personal que resulte necesario para la perfecta prestación del servicio.

El personal que los licitadores indiquen en sus propuestas se considerará el mínimo, y el adjudicatario vendrá obligado a aumentarlo si fuera necesario para la buena prestación del servicio, sin coste adicional alguno para el Ayuntamiento.

El Ayuntamiento no tendrá relación jurídico - laboral alguna con el personal al servicio del adjudicatario, durante el plazo vigente del contrato ni al término del mismo; igualmente, el Ayuntamiento no absorberá el personal que pueda resultar sobrante con motivo de un cambio de programación u otras circunstancias.

El contratista deberá disponer del personal directivo, técnico y administrativo necesario para el buen desarrollo del servicio, a cuyos efectos presentará obligatoriamente en el momento de la licitación el correspondiente organigrama con indicación de los responsables del servicio, titulación, funciones asignadas, especialización, etc.; en este sentido será indispensable la designación de un encargado dotado de teléfono móvil y localizable durante el tiempo de prestación de los servicios.



El contratista será el único responsable de las faltas o daños a terceros que cometan sus operarios en el ejercicio de sus funciones, quedando el Ayuntamiento exento de toda responsabilidad, de la descortesía, maltrato y molestias que su personal pueda ocasionar a terceros, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.

El personal deberá ir convenientemente uniformado para una adecuada prestación del servicio en cada época del año; los modelos de uniformidad serán propuestos por el contratista a los servicios técnicos municipales y aprobados por el Ayuntamiento, siendo su coste con cargo al adjudicatario.

El adjudicatario del servicio deberá suscribir póliza de seguro de Responsabilidad Civil por cualquier daño que pudiera ocasionarse durante la realización o prestación del servicio objeto de este contrato, siendo el capital asegurado de 300.000,00€ como mínimo'.

Como se puede concluir a la vista del apartado 4, referente a las obligaciones del contratista, en ningún caso se obliga al licitador a cumplir con un mínimo de horas ni de personal, sino que se deja a su criterio establecer unos recursos mínimos para cumplir con la perfecta prestación del servicio. De hecho, este apartado contiene un párrafo que resulta esclarecedor: 'El personal que los licitadores indiquen en sus propuestas se considerará el mínimo, y el adjudicatario vendrá obligado a aumentarlo si fuera necesario para la buena prestación del servicio, sin coste adicional alguno para el Ayuntamiento'. Por lo tanto, se considerará como personal mínimo el que indiquen los licitadores en sus propuestas, no habiendo ningún tipo de exigencia mínima en cuanto a las horas y en cuanto el personal, conceptos que claramente están interrelacionados.

Con los argumentos anteriormente esgrimidos, los servicios técnicos del ayuntamiento, en ningún caso han incurrido en un error al no considerar un mínimo de horas en el servicio, ya que no existe tal requisito en el PPT".

2. Sobre las memorias técnicas y su extensión. En contra del criterio de la recurrente, de no admitir y, por ende, no valorar las memorias de las otras dos licitadoras concurrentes por no respetar los límites de extensión prescritos en el PCAP, el informe del órgano de contratación advierte que:

“Durante las fases de valoración de las licitaciones, los servicios técnicos del Ayuntamiento, consideran como criterio general que, determinadas tablas, esquemas, diagramas, mapas conceptuales, cuadros sinópticos, imágenes con caracteres, etc., son considerados documentación gráfica y se pueden asemejar al concepto de planos. No se exige un estricto cumplimiento del tipo y tamaño de letra en estos elementos, siempre que no se haga un uso abusivo de estos recursos. Sí se vigila el cumplimiento del tipo y tamaño de letra en la redacción de los párrafos, pero en los anteriores elementos, creemos que aplicar una regla estricta, desvirtúa el espíritu de la valoración, que no es otro que determinar la calidad de la plica y puntuar el trabajo desarrollado y el conocimiento, en todos sus aspectos, del servicio que se pretende prestar por parte del licitador.

Desde nuestro punto de vista, consideramos que la utilización en este caso concreto de un formato diferente en estos elementos puntuales no tiene un carácter sustancial con respecto al total de la extensión de la memoria y, por lo tanto, según nuestro criterio, las plicas de Mandolín y Avance, no merecen penalización.

También, si se nos permite el exceso, creemos que el contenido de la plica del recurrente no hubiese sido de mayor calidad si hubiese considerado utilizar un formato distinto, ya el carácter generalista en una memoria siempre denota una falta de información pormenorizada de los elementos que se pretenden describir.

En la misma línea, según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), documento que, junto con el PPT, rige la licitación, determinadas partes de la memoria no están sujetas a un formato de tipo y tamaño de letra, se cita textualmente:

“Esta memoria técnica tendrá una extensión máxima de 60 páginas, a una cara, con tipo letra Arial 11. La portada, el índice y los planos aportados no se tendrán en cuenta para el cálculo del límite de páginas de la memoria técnica”.

Respecto a la utilización del formato A3 en alguna de las páginas. La definición de página no está vinculada a ningún tamaño en concreto, La Real Academia de la Lengua define en este sentido página en su primera acepción:

(...)”



3. Sobre la valoración de las mejoras ofertadas. Tampoco muestra conformidad el órgano de contratación con las alegaciones de la recurrente en torno a la valoración dadas a las mejoras ofrecidas por las otras dos licitadoras concurrentes.

A tal efecto, va analizando así cada una de las mejoras:

“MEJORA 1

ADVANCED

Respecto de la oferta de mejoras presentada, sí que se han deducido la cartelería y el Plan de formación, al no suponer incremento en la frecuencia. No se deducen el incremento de dotación de elementos varios al mejorar el incremento de las frecuencias. Por lo que la valoración de dicha mejora asciende a 3.155 euros, justificada en el cuadro resumen aportado.

L'OPEROSA

Se ha tenido en consideración la valoración indicada de la mejora sin deducciones.

MONDOLIMP

No presenta mejora.

Con lo anteriormente indicado, queda justificada la procedencia de la puntuación de la mejora 1.

MEJORA 2

Se han considerado todas las mejoras en la cuantía ofertada y con lo enunciado por los licitadores, por lo que se justifica su puntuación.

MEJORA 3

ADVANCED



No presenta mejora.

L'OPEROSA

Respecto de la oferta de mejoras presentada sí que se ha deducido el valor asignado a la desinfección, ya que se tratan de servicios actualmente contratados por el Ayuntamiento con una empresa especializada.

MONDOLIMP

Se ha tenido en consideración la valoración indicada de la mejora sin deducciones, al corresponder a la ejecución asignada de servicios adicionales.

El recurso no puede pretender interpretar que la mejora de personal para servicios adicionales es el mismo que el aumento de dotación de personal, puesto que viene indicado expresa y separadamente en cada una de las mejoras ofertadas.

Con lo anteriormente indicado, queda justificada la procedencia de la puntuación en la mejora 3.

MEJORA 4

ADVANCED

No especifica su contenido ni el control municipal, por lo que no se valora.

L'OPEROSA

No presenta mejora.

MONDOLIMP

No especifica su contenido ni el control municipal, por lo que no se valora.

Con lo anteriormente indicado, queda justificada la procedencia de la puntuación en la mejora 4.



Por todo lo expuesto se considera que la valoración efectuada de las mejoras del SERVICIO DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS E INSTALACIONES MUNICIPALES queda justificada”.

Por todo ello, el informe del órgano de contratación solicita la desestimación del recurso formalizado por la representación de L'OPEROSA SOCIEDAD COOPERATIVA, SUCURSAL EN ESPAÑA, contra la adjudicación del contrato.

Séptimo. En primer término, hemos de analizar la alegación sobre el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas particulares (PPT) al afirmar la recurrente que la oferta de la adjudicataria no cumple las horas mínimas de servicios exigidas en el pliego.

Para analizar las posturas enfrentadas, hemos de partir del carácter preceptivo y vinculante de los pliegos *“lex contractus”*, carácter que se predica tanto de los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) como de los de prescripciones técnicas (PPT), pues las ofertas de las licitadoras han de ajustarse a las prescripciones de los pliegos (artículo 139 de la LCSP).

Así el párrafo 1º del artículo 139 expresa que:

“1. Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea”.

Recordemos el valor vinculante de los pliegos, auténtica *lex contractus*, con eficacia jurídica no sólo para la Administración convocante sino también para cualquier interesado en el procedimiento de licitación, con especial intensidad en las empresas licitadoras concurrentes. Siguiendo el criterio fijado ya por este Tribunal, acorde con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha precisado que el PCAP es la Ley que rige la contratación entre las partes y al pliego hay que estar, respetar y cumplir, sin que por ello se contravenga el



principio de concurrencia ni el de igualdad (Resolución 47/2012, de 3 de febrero, recurso 047/2012).

Asimismo, este Tribunal ha venido declarando en reiteradas ocasiones que el carácter preceptivo de los pliegos, es igualmente respecto de los pliegos de prescripciones técnicas o demás documentos contractuales de naturaleza similar, *“en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato”* (por todas, Resoluciones 535/2013, de 22 de noviembre, 548/2013, de 29 de noviembre, 490/2014, de 27 de junio, o 763/2014, de 15 de octubre). Citadas en las Resoluciones nº 802/2016, de 7 de octubre y en la nº 956/2017, de 19 de octubre.

De hecho, la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Este precepto establece que:

“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”.

Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento claro y expreso de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta (Resolución nº 551/2014 de 18 de julio, citada en la nº 474/2019, de 30 de abril).

Expresada la doctrina anterior, hemos de traer a colación el tenor del PPT para analizar si en efecto, la oferta de la adjudicataria incurre en un incumplimiento de sus prescripciones que exija su expulsión del procedimiento de licitación.



La cláusula 2 del PPT define las operaciones a realizar y que constituyen las prestaciones objeto del contrato de servicios, con el siguiente tenor literal:

“Las operaciones a realizar por parte del adjudicatario serán, a título indicativo, las siguientes:

1) Los trabajos de limpieza de la totalidad de las superficies de todos los edificios e instalaciones reseñadas anteriormente, incluyendo la limpieza de suelos (barrido, fregado con productos desinfectantes y desodorizantes, limpieza con mopas, pulido, etc.), limpieza del polvo de las paredes, muebles, aparatos y enseres, limpieza de cristales de puertas y ventanas, vaciado de papeleras y limpieza de los servicios sanitarios.

No obstante, respecto a las 5 últimas instalaciones, esto es, Campo de futbol municipal de Alberic, campo de futbol Jardín del amor, pabellón municipal Bernat Martínez Más, Polideportivo la Muntanyeta y Trinquete municipal, los trabajos de limpieza se dirigirán exclusivamente a los vestuarios y aseos.

2) El pulido o vitrificado de suelos dos veces al año de todos los inmuebles relacionados, en aquella clase de pavimentos donde sean aplicables estos tratamientos.

3) Limpieza general de los patios o superficies englobadas dentro del vallado perimetral de los edificios, colegios, pistas, etc., incluyendo el vaciado de papeleras.

4) Mantenimiento y reposición de materiales de los complementos de higiene de los edificios tales como dosificadores de jabón, papel higiénico, secadores de mano, etc.

5) Realización de limpiezas extraordinarias con motivo de la celebración de actos públicos en cualquiera de las instalaciones reseñadas.

El horario de limpieza de cada uno de los inmuebles no interferirá bajo ningún concepto las condiciones de utilización de cada centro y en último caso podrá ser variado por el Ayuntamiento.

El precio fijado incluye:



-Los gastos directos de personal (salarios, pagas extras, seguridad social, pluses y complementos salariales).

-La sustitución de las ausencias de cualquier índole (bajas por I.T. o accidente de trabajo, permisos o medidas disciplinarias.)

-Absorción de los costes patronales por I.T.

-Materiales de limpieza, productos químicos, utensilios, maquinaria y su mantenimiento.

-Transporte de equipos y productos químicos y traslados del personal.

-Seguros de responsabilidad civil.

-Uniformes de trabajo con identificación y logotipo”.

Y a continuación se relacionan un total de veintidós fichas descriptivas de cada uno de los locales o inmuebles objeto del servicio y unos horarios de limpieza, si bien, el PPT ni define horarios mínimos ni personal que se ha de adscribir obligatoriamente a cada uno de dichos locales, lo cual queda bajo el régimen organizativo de las empresas.

La totalización de las horas de servicios hecha por la recurrente implica una interpretación subjetiva y parcial del PPT y no puede ser atendida pues amén de prejuzgar la fase de ejecución del contrato introduce exigencias mínimas que no ha establecido expresamente el pliego, por lo que este argumento ha de ser desestimado, tal y como subraya el propio informe del órgano de contratación. Efectivamente, cada una de las fichas del PPTP indica que se trata de un “*HORARIO DE REFERENCIA*”.

Octavo. Otro de los argumentos empleados por la recurrente para invalidar la puntuación dada en la memoria técnica a las otras dos licitadoras concurrentes, es que se han excedido de las limitaciones formales impuestas en el PCAP, para lo cual, nuevamente hemos de reflejar el contenido literal de la cláusula 10 sobre la presentación de las proposiciones y, en particular, para el sobre B en el que se contiene la oferta técnica sujeta a valoración mediante juicios de valor, se refiere así a la memoria:

“Esta memoria técnica tendrá una extensión máxima de 60 páginas, a una cara, con tipo letra Arial 11. La portada, el índice y los planos aportados no se tendrán en cuenta para el cálculo del límite de páginas de la memoria técnica”.

Afirma el recurrente que, ante la falta de previsión en los pliegos, la transgresión de esta formalidad no es causa de exclusión de las ofertas, sino su no consideración a los efectos de valoración en el criterio B.

De MUNDOLIMP, segunda clasificada, alega incumplimientos en el tipo de letra de los cuadros de las páginas 37, 38 y 40 de su Memoria, además de presentar adjuntar alguna información en formato A3. Y respecto de la adjudicataria ADVANCED, denuncia incumplimientos en los cuadros de las páginas 36 a 40 de su Memoria.

El órgano de contratación informa que han seguido el criterio general de que determinadas tablas, esquemas, diagramas, mapas, cuadros sinópticos, imágenes con caracteres, etc, son considerados como documentación gráfica, y lo han asemejado a los “planos”, exceptuados del cumplimiento del tamaño de la letra por el PCAP, siempre que no se haga un uso abusivo de estos recursos. Que sí se ha vigilado el cumplimiento del tipo y tamaño de letra en los párrafos escritos, y que el pliego no establecía que la página debiera ser necesariamente en formato A4.

Afirma también que el contenido de la plica del recurrente no hubiese sido de mayor calidad si hubiese considerado utilizar un formato distinto, ya que el carácter generalista de una memoria siempre denota una falta de información pormenorizada de los elementos que se pretenden describir.

Las empresas ADVANCED y MUNDOLIMP no han efectuado alegaciones al recurso.

Pues bien, el Tribunal considera que este motivo de recurso debe ser desestimado porque, además de ser razonable el criterio seguido por el órgano de contratación de asimilar determinada información gráfica a los “planos” (excluidos del límite de letra), lo cierto es que la extensión de las memorias de las empresas clasificadas en primer y segundo lugar es de 50 y 48 páginas, respectivamente (no teniendo en cuenta, como establece el pliego, las portadas y los índices), muy lejos de las 60 establecidas, por lo que el hecho de que



algún cuadro gráfico pudiera tener un tamaño de letra algo menor, no ha supuesto ninguna ventaja competitiva de las dos primeras clasificadas respecto de la recurrente.

Noveno. La cláusula décimo primera del PCAP contiene la relación de mejoras susceptibles de valoración y expresa:

“Mejoras ofertadas (hasta 40 puntos). Los licitadores en sus proposiciones podrán mejorar:

- Incrementar la frecuencia de limpieza de elementos o edificios, hasta 12 puntos.*
- Aumentar la dotación de personal o elementos tales como complementos de higiene, papeleras, etc., hasta 8 puntos.*
- Prestación de servicios adicionales (tales como limpieza de grafitis, pintadas en paredes, carteles en paredes, etc.), hasta 8 puntos.*
- Mejoras en términos de control, como el uso de software informático que permita el control y seguimiento del servicio prestado, así como de los trabajos extraordinarios y la gestión de los partes de trabajo, incidencias y demás informes relacionados con el servicio, siempre que dicho control y seguimiento pueda realizarse por el ayuntamiento, hasta 12 puntos.*

Todas las mejoras deberán tener la correspondiente valoración económica sin discrepancias (según precios unitarios para servicios o precios de mercado para materiales) con indicación de su frecuencia o periodicidad de suministro. Las mejoras que no conlleven su correspondiente valoración económica no se tomarán en consideración. No se valorarán mejoras que supongan algún tipo de contraprestación económica a cargo adicional del Ayuntamiento. Igualmente, no se admitirán mejoras ni operaciones en concepto de desratización, desinfección y desinsectación, ya que se tratan de servicios actualmente contratados por el Ayuntamiento con una empresa especializada.

Vistas todas las ofertas de mejoras presentadas, se valorarán según la siguiente fórmula hasta un máximo total de 20 puntos (Sic):

(...)”.



Como se advierte del tenor literal del pliego, se ha querido objetivar la forma de evaluación de las mejoras mediante una fórmula matemática y en contra de lo expresado por la recurrente, en cuanto al automatismo del informe y la falta de estudio crítico y analítico, es que así viene recogido en el propio PCAP: las mejoras son cuantificables de forma automática. Las consideraciones críticas y analíticas indicadas tienen un carácter subjetivo y son impropias de una valoración cuantificable automáticamente.

En este sentido, hemos de remitirnos al análisis de las mejoras ofrecidas y su evaluación contenida en el informe obrante en el expediente, sin que puedan apreciarse errores interpretativos que conduzcan a su rechazo y, por ende, a su no valoración, tal y como pretende la defensa de la recurrente.

Lógico corolario de las anteriores consideraciones jurídicas procede la desestimación del recurso y, por consiguiente, la confirmación de la legalidad del acuerdo de adjudicación del contrato referido en el encabezamiento de la presente resolución, sin que se aprecie temeridad o mala fe por parte de la impugnante.

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. E.R.H., en representación de L'OPEROSA SOCIEDAD COOPERATIVA, SUCURSAL EN ESPAÑA, contra la adjudicación dictada en el procedimiento de licitación del contrato de "*Servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales*", con expediente PAB SER 01/2022, convocado por el Ayuntamiento de Alberic (Valencia).

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 multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.