



Recurso nº 1127/2022 C.A. Castilla La Mancha 78/2022

Resolución nº 1168/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 6 de octubre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.M.R., en representación de EULEN, S.A., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del contrato de prestación del "*Servicio de limpieza centros escolares, dependencias, edificios e instalaciones municipales*" convocado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Castilla-La Mancha), expediente SERV-E-PA-23-2022, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 28 de Julio de 2022 se aprobó por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Tomelloso el expediente de contratación del "*Servicio de limpieza de centros escolares, dependencias, edificios e instalaciones municipales*", por procedimiento abierto, conforme a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de Sector Público (LCSP).

Segundo. Siendo publicado el correspondiente Anuncio de Licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 31 de julio de 2022 y, además, enviado anuncio al Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) en fecha 29 de julio de 2022, por tratarse de un contrato sujeto a regulación armonizada (SARA)

Durante el plazo para la presentación de ofertas tuvieron entrada hasta seis proposiciones incluida la recurrente, si bien los interesados detectados ascienden a 11 en total.

El valor estimado del contrato es de 1.382.643,20 €.



Tercero. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares contiene en el cuadro de características del contrato, apartado L, entre los criterios objetivos de adjudicación del contrato, que suman en total 100 puntos, la mención siguiente:

«JUSTIFICACIÓN

La elección de los criterios seleccionados para la adjudicación del servicio viene determinada por la mejora y eficacia de la prestación del mismo, es por ello que se proponen criterios económicos para lograr una mejor relación coste-eficacia.

B. INCREMENTO BOLSA DE HORAS DE SERVICIOS EXTRAORDINARIOS.

Máximo 35 puntos

Por el compromiso de aumentar la bolsa de horas obligatoria de 500 horas a libre disposición del servicio y sin coste alguno para el Ayuntamiento, para atender trabajos extraordinarios o especiales no comprendidos en la prestación de los servicios que comprende el contrato.

Se valorará otorgándose 35 puntos al licitador que ofrezca el mayor número de horas/año y 0 puntos al que oferte el mínimo de 500 horas/año que obliga el pliego. El resto de horas ofertadas por los licitadores serán puntuadas proporcionalmente.

C. BOLSA DE HORAS PARA LIMPIEZA ESPECIAL DE CRISTALES DE DÍFICIL ACCESO. Máximo 20 puntos

Por el compromiso de aumentar una bolsa de horas obligatoria de 200 horas de disposición del servicio, sin coste alguno para el Ayuntamiento, para realizar la limpieza de cristales de difícil acceso.

Se valorará otorgándose 20 puntos al licitador que ofrezca el mayor número de horas/año y 0 puntos al que oferte el mínimo de 200 horas/año que obliga el pliego. El resto de horas ofertadas por los licitadores serán puntuadas proporcionalmente».



Cuarto. El 11 de agosto de 2022 se interpuso el recurso. Previo requerimiento de la Secretaría del Tribunal, se recibió el expediente administrativo y el informe de aquel, de 17 de agosto posterior, interesando la desestimación del recurso.

El mismo día 17 de agosto la Secretaría del Tribunal solicitó las alegaciones de los demás interesados el recurso, sin que hayan evacuado el trámite.

Quinto. La Secretaria de este Tribunal, en el ejercicio de competencias delegadas dictó, el 22 de agosto de 2022 resolución por la que se acordaba la adopción de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es, de darse los demás requisitos de procedibilidad, competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP, y 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC), y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3/10/2020).

Segundo. Se recurren los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es de 1.382.643,20 € IVA excluido. El artículo 44.1.a) de la LCSP, establece.

«1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:



a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros...

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación»

En consecuencia, se trata de un acto recurrible.

Tercero. En relación con el plazo para la interposición del recurso, el recurrente lo interpuso dentro de plazo conforme al artículo 50.1.b) LCSP.

Cuarto. La entidad recurrente, que ha presentado oferta, goza de la legitimación exigida por el artículo 48 LCSP, a tenor del cual *«podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de recurso»*.

Quinto. En lo que se refiere al fondo del asunto, el recurso se fundamenta en la supuesta infracción del régimen de mejoras establecido en la LCSP, en la medida en que se establecen dos criterios de valoración que se fundan en la prestación de horas complementarias de servicios que excedan las mínimas del pliego, sin límite alguno.

El recurrente entiende que son criterios que no cumplen los requisitos generales del artículo 145.7, por no haberse establecido un límite máximo de horas a ofertar como bolsa.

La cuestión planteada por la recurrente ha sido objeto de análisis en recientes Resoluciones de este Tribunal a las que debe estarse. Así, entre las últimas en que sienta su criterio al respecto se encuentran varias como la nº 1455/2021, 28 de octubre y la nº 1518/2021, 4 de noviembre. En la Resolución nº 1798/2021 se insiste en el criterio recogido desde la resolución 38/2019 y aún antes, la resolución 20/2019 que parte de distinguir las



mejoras del artículo 145.7 –precepto que hace referencia expresa a un límite-, de los criterios de valoración restantes que no se configuran como tales, estableciendo al respecto que

«Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: “las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato”.

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

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

Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las “mejoras” a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones “adicionales y distintas” a las definidas en el proyecto.

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



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

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

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

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

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

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

Un ejemplo de análisis de qué prestaciones constituyen mejoras y cuáles no lo encontramos en la resolución del Tribunal 1910/2021, en dónde, tras exponer la anterior doctrina analiza sucesivas prestaciones de los pliegos allí recurridos para discernir aquellos criterios de valoración vinculados a las prestaciones impuestas por el contrato de aquellas que son ajenas al mismo, y por tanto, genuinas mejoras del artículo 145.7, sometidas a un límite en su puntuación.



Sexto. Aplicando dicha doctrina al presente caso, vemos que son dos los criterios que valoran un mayor número de horas ofrecidas por los licitadores.

Uno se relaciona con la “limpieza especial de cristales de difícil acceso”, que no es sino uno de los objetos de la limpieza que determina la celebración del contrato (centro escolar, dependencias, edificios e instalaciones). Por tanto, estamos ante prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato: no son mejoras del artículo 145.7 y por tanto no están sujetas a límite alguno, con lo que ningún reproche legal merecen.

No ocurre lo mismo con el otro criterio de valoración: hace referencia a trabajos extraordinarios, y el propio pliego señala que son “para atender trabajos extraordinarios o especiales no comprendidos en la prestación de los servicios que comprende el contrato”. Por tanto, aunque no alteren el objeto del contrato, no suponen la mejora de prestaciones ya existentes conforme al objeto contractual, de limpieza, sino específicas y diferentes, lo que las convierte en genuinas mejoras del artículo 145.7. Ello tiene la consecuencia de que en estos casos han de fijarse de modo ponderado, con concreción y en particular, con límites, que aquí no se establecen.

Ello lleva por tanto a estimar parcialmente el recurso en relación con estas últimas, anular el criterio de adjudicación “*Incremento bolsa de horas de servicios extraordinarios*” del apartado L, B) del Cuadro de Características del PCAP, por no establecer un número de horas admisibles, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación del PCAP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A.M.R., en representación de EULEN, S.A., contra los pliegos del procedimiento para la contratación del contrato de



prestación del "*Servicio de limpieza centros escolares, dependencias, edificios e instalaciones municipales*" convocado por el Ayuntamiento de Tomelloso (Castilla-La Mancha), expediente SERV-E-PA-23-2022, con los efectos declarados en el Fundamento de Derecho Sexto de esta Resolución.

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 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 Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.