



Recurso nº 1934/2021

Resolución nº 140/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 03 de febrero de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.F.D., en representación de la empresa ITMA, S.L.U, contra el acto de adjudicación del contrato de *“Servicio de limpieza, gestión de residuos y lavandería en el centro de referencia estatal para personas con discapacidades neurológicas (CREDINE), en Langreo”*, Expediente 589/2021, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El objeto del contrato es prestación del servicio de limpieza, gestión de residuos y lavandería en el centro de referencia estatal para personas con discapacidades neurológicas (CREDINE).

Segundo. El contrato se licitó por un valor estimado de 498.980,40 euros, y con un presupuesto de 116.108,90 euros.

Tercero. El contrato de servicios está sujeto a regulación armonizada y el procedimiento de licitación se hará mediante el procedimiento de adjudicación abierto, siendo su duración de doce meses desde el 1 de diciembre de 2021 o a partir del día de la formalización del contrato, si fuese posterior, siendo susceptible de prorrogas.

Cuarto. Finalizado el plazo de presentación de proposiciones, las empresas que presentaron su oferta son las siguientes:

LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.

ITMA, S.L.U



CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L

PROINLEC NORTE, S.L.

SELECTIA SERVICIOS AUXILIARES, S.L

SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA S.L.

Quinto. Reunida la mesa de contratación el 19 de agosto de 2021, para la apertura y calificación administrativa del contrato del servicio de limpieza, gestión de residuos y lavandería en el Centro de Referencia Estatal para Personas con Discapacidades Neurológicas (CREDINE), en Langreo, al objeto de comprobar el cumplimiento de los requisitos previos, la Mesa, acuerda, la aceptación de las ofertas presentadas por los seis licitadores que concurren en el proceso de licitación.

Sexto. Constituida la Mesa, el 24 de agosto de 2021, se procede a la apertura del sobre correspondiente a los criterios evaluables automáticamente y se acuerda la remisión de las ofertas presentadas por los licitadores a los técnicos para su correspondiente evaluación.

Séptimo. En fecha 15 de septiembre de 2021, se reúne de nuevo la mesa de contratación y se procede al análisis del informe de valoración de las ofertas presentadas y tras su estudio, la Mesa acepta y aprueba el contenido del informe suscrito por la Administradora del CREDINE y acuerda otorgar trámite de audiencia al licitador PROINLEC NORTE, S.L., para que justifique la oferta presentada por debajo de los costes laborales indicados en el Anexo 1A del Pliego.

Octavo. Con fecha 26 de septiembre de 2021, se reúne de nuevo de la mesa para el análisis del informe emitido sobre la viabilidad de la oferta presentada por PROINLEC NORTE, S.L. Tras su estudio, la Mesa acepta y aprueba el contenido del informe suscrito por la Directora- Gerente del CREDINE y acuerda excluir del procedimiento al licitador PROINLEC NORTE, S.L, al no haber justificado la oferta presentada por debajo de los costes laborales indicados en el Anexo 1A del Pliego.

Noveno. El 20 de octubre se reúne de nuevo la mesa al objeto de estudiar el informe de valoración final de las ofertas presentadas.



En dicho informe consta como puntuación final de las ofertas presentadas el siguiente:

ITMA, S.L.U.	100,00
LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.....	85,25
CLN SERVICIOS INTEGRALES, S.L.	74,25
SELECTIA SERVICIOS AUXILIARES, S.L.	70,72
SERVICIOS AUXILIARES DE MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.L.....	56,73

Décimo. Con fecha 25 de octubre de 2021 se reúne la mesa y acuerda proponer al órgano de contratación, la adjudicación del expediente a la empresa ITMA, SLU al haber obtenido la mejor puntuación.

El órgano de contratación, a la vista de la propuesta de adjudicación de la Mesa de contratación, solicita el 28 de octubre de 2021, a través de la Plataforma de Contratación del Sector Público a la representante de la licitadora ITMA, S.L. la siguiente documentación complementaria a la ya aportada por el licitador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 apartado 2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) otorgando un plazo de diez días hábiles. Concretamente, le requiere para presentar la siguiente documentación:

1.- ACREDITACIÓN DE LA HABILITACIÓN PARA CONTRATAR COMO EMPRESARIO
Declaración responsable en la que se manifieste la vigencia de los datos que aparecen en el ROLECE.

2.- DOCUMENTOS EXIGIDOS EN EL PCAP:

- NORMAS ISO: Aportar los certificados que se indican, que han de estar en vigor.
- CERTIFICADO 9001.SISTEMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD.
- GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL:



- EMAS (ECO-MANAGEMENT AND AUDIT SCHEME) BASADO EN LA ISO 14.001
- CERTIFICADO SISTEMA DE GESTIÓN ENERGÉTICA ISO 50.001
- CERTIFICADO CÁLCULO DE LA HUELLA CARBONO

MEDIOS TÉCNICOS, MATERIALES, PERSONALES

1.-Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa. Se exige un Plan calidad documentado.

2.-Compromiso de adscripción de los medios personales, en los términos que se indican en el apartado 8.2 del PCAP y en el apartado 9 del PPT

SUBROGACIÓN DE TRABAJADORES: Declaración responsable manifestando el compromiso expreso de subrogar al personal, en los términos establecidos en el apartado 7 del PPT y según la relación establecida en el Anexo III.

CONDICIONES ESPECIALES EN LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO ANEXO 1B del PCAP: Adjuntar Anexo 1B firmado por la persona representante de la entidad.

Undécimo. En el plazo concedido se recibe toda la documentación solicitada, salvo la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad y de las normas de gestión medioambiental, solicitadas en el Pliego. El órgano de contratación consideró que la clasificación solamente cubre la solvencia técnica y económica, pero que las certificaciones de Normas ISO son requisito complementario por lo que, a tenor de los artículos 93 y 94 de la LCSP, se procede a solicitar nuevo requerimiento de la citada documentación, con fecha 23 de noviembre de 2021, por la Plataforma de Contratación del Sector Público, otorgando un plazo de tres días hábiles.

Duodécimo. Como consecuencia de que el licitador propuesto por la Mesa de Contratación no remitió correctamente la documentación indicada en los Pliegos que rigen el procedimiento, se acordó elevar al órgano de contratación la adjudicación al segundo licitador, de la lista propuesta por la Mesa de contratación, adjudicando el contrato a la empresa LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A, por un importe máximo de setenta



y nueve mil ochocientos diecisiete euros con diecisiete céntimos (79.817,17 euros), excluido IVA, al ser su oferta, la que alcanza la mejor puntuación final en el conjunto de criterios establecidos en el precitado pliego de acuerdo con el orden de prelación de valoración de las ofertas, la más ventajosa económicamente, y haber aportado la documentación exigida.

Acogiendo dicha propuesta, el Director General dicta resolución el 9 de diciembre que es notificada a los licitadores a través de la Plataforma el día 10 de diciembre del pasado año.

Décimo tercero. Dispone la cláusula octava del PCAP lo siguiente en cuanto a la documentación exigible en la licitación:

Solvencia económica y financiera: *Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido más abajo. (El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de los servicios). Esta circunstancia se acreditará mediante la presentación de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito, salvo que no tenga obligación de depositarlas en dicho registro, en cuyo caso bastará con la presentación de las cuentas anuales. Importe mínimo exigido: 116.108,90 €*

Solvencia técnica o profesional: *Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato de los últimos tres años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.*



- *Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa. Se exige un Plan de calidad documentado.*
- *Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.*
- *Acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad Z Sí. Certificados: ISO 9001:2015 o equivalente*
- *Acreditación del cumplimiento de normas de gestión medioambiental: EMAS (ECO-Management and audit scheme) basado en la ISO 14.001 - Certificado sistema de gestión energética ISO 50.001 y Certificado cálculo de la huella carbono*

Clasificación

Se podrá acreditar la solvencia mediante la clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría indicados o acreditando los requisitos específicos de solvencia exigidos en el apartado anterior.

Décimo cuarto. En fecha 30 de diciembre de 2021, se ha presentado recurso especial en materia de contratación por la empresa recurrente, solicitando tener por interpuesto recurso especial en materia de contratación frente al acto de resolución de adjudicación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 10/12/2021 por el que se adjudica el contrato de “Servicio de limpieza, gestión de residuos y lavandería en el Centro de Referencia Estatal para Personas con Discapacidades Neurológicas (CREDINE), en Langreo”, al considerar que se presentó en tiempo y forma los documentos que tanto el anuncio de licitación como el Pliego de Prescripciones Administrativas Particulares exigen, y previa tramitación legal que corresponda, solicitan que sea dictada resolución por la que se resuelva dejar sin efecto el acto recurrido y le sea admitida a la empresa ITMA, S.L.U. la documentación presentada de adjudicación.

Décimo quinto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a las restantes empresas que han concurrido a la licitación, confiriéndolas un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones si así lo estimaban oportuno, habiendo hecho uso de este derecho la empresa LACERA. Esta empresa considera que el artículo 77.1 b) de LCSP permite que las condiciones de solvencia económica y técnica previstas en los artículos 87 y 90 de la misma



norma, puedan ser acreditadas mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría de clasificación correspondientes al contrato. Ahora bien, considera que analizando los medios de solvencia técnica previstos en el artículo 90.1 LCSP, ninguno de ellos se refiere a la disposición de certificados de calidad o medioambientales, sino que dichos medios de solvencia tienen una regulación independiente en los artículos 93 y 94 de la LCSP, en consecuencia, se trata de medios adicionales. El recurrente está aprovechando una redacción confusa del Pliego al considerar que la clasificación permitiría acreditar no sólo los medios de solvencia previstos en el artículo 90 LCSP y exigidos en el pliego, sino también los que, no estando recogidos en dicho precepto, sí sean exigidos en el pliego, por lo que solicita la desestimación del recurso.

Décimo sexto. Ha hecho uso de la facultad de emitir informe en relación con el recurso especial presentado el órgano de contratación, quién solicita la desestimación del recurso, al afirmar que el cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas particulares del contrato, a tenor del artículo 87 de la LCSP, detalla como acreditar la solvencia económica y financiera, y a tenor del artículo 90 de la LCSP se indica como acreditar la solvencia técnica o profesional, además se solicita las siguientes acreditaciones: Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa (plan de calidad documentado); Indicación de la parte que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar, y Acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad (ISO 9001:5015 o equivalente) y de gestión medioambiental EMAS (ECO-Management and audit scheme) basado en la ISO 14.001; CERTIFICADO SISTEMA DE GESTIÓN ENERGETICA ISO 50.001 Y CERTIFICADO CÁLCULO DE LA HUELLA CARBONO. Una vez tomada la propuesta de adjudicación se requirió al licitador propuesto la presentación de documentación que transcurrido el plazo otorgado no presentó. Tanto el órgano de contratación como su intervención delegada consideran que la clasificación solo cubre la solvencia técnica y económica pero los certificados son un requisito complementario para cuya acreditación no basta la clasificación.

Décimo séptimo. Con fecha de 30 de diciembre de 2021, la Secretaria General del Tribunal -por delegación de éste- ha dictado resolución acordando 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. La competencia para conocer de este recurso especial en materia de contratación corresponde a este Tribunal de conformidad con el artículo 45 de la Ley 9/2017.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones de plazo, lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en los artículos 50 y 51 del LCSP.

Tercero. Tratándose de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 €, el contrato recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44, apartado 1 a).

Cuarto. Es objeto del recurso el acto de adjudicación dictado por el Director General del órgano de contratación, por el que se adjudica el contrato a la empresa siguiente que obtuvo la mejor clasificación en el proceso de licitación, al no haber presentado la empresa propuesta adjudicataria la documentación exigida en el trámite del artículo 150 de la LCSP.

Quinto. La cuestión controvertida fundamental en el presente recurso pasa por determinar, si la solvencia económica y técnica exigida en el presente contrato, podía ser acreditada por la clasificación solamente como hizo el recurrente, o si además de esta los Pliegos exigen como requisito de solvencia complementaria alguna de las certificaciones ISO que cita el mismo. Por ello, para resolver la cuestión, es necesario empezar por un estudio detenido de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares teniendo en cuenta la regla sobre interpretación de los Pliegos que reiteradamente ha establecido este Tribunal.

El Pliego de cláusulas administrativas rector de la presente contratación, establece en cuanto a la solvencia exigible lo siguiente:

Requisitos de los licitadores

8.1.- *Habilitación empresarial o profesional exigibles.*

8.2 solvencia económica u financiera



Volumen anual de negocios, o bien volumen anual de negocios en el ámbito al que se refiera el contrato, referido al mejor ejercicio dentro de los tres últimos disponibles en función de las fechas de constitución o de inicio de actividades del empresario y de presentación de las ofertas por importe igual o superior al exigido más abajo. (El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de los servicios). Esta circunstancia se acreditará mediante la presentación de las cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil, si el empresario estuviera inscrito en dicho registro, y en caso contrario por las depositadas en el registro oficial en que deba estar inscrito, salvo que no tenga obligación de depositarlas en dicho registro, en cuyo caso bastará con la presentación de las cuentas anuales.

Importe mínimo exigido: 116.108,90 €

Solvencia técnica o profesional

Una relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato de los últimos tres años, en la que se indique el importe, la fecha y el destinatario, público o privado de los mismos. Los servicios o trabajos efectuados se acreditarán mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este o, a falta de este certificado, mediante una declaración del empresario acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación; en su caso, estos certificados serán comunicados directamente al órgano de contratación por la autoridad competente.

Importe mínimo exigido: 116.108,90 €

Descripción de las instalaciones técnicas, de las medidas empleadas por el empresario para garantizar la calidad y de los medios de estudio e investigación de la empresa. Se exige un Plan de calidad documentado.

Indicación de la parte del contrato que el empresario tiene eventualmente el propósito de subcontratar.

Acreditación del cumplimiento de normas de garantía de calidad. Sí. Certificados: ISO 9001:2015 o equivalente

Acreditación del cumplimiento de normas de gestión medioambiental - EMAS (ECO-Management and audit scheme) basado en la ISO 14.001 - Certificado sistema de gestión energética ISO 50.001

- Certificado cálculo de la huella carbono

Clasificación

Se podrá acreditar la solvencia mediante la clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría indicados o acreditando los requisitos específicos de solvencia exigidos en el apartado anterior. No es exigible, pero se admite como medio de acreditación de la solvencia siempre que esté en vigor.

El órgano de contratación considera que a tenor de los Pliegos la exigencia del Certificado según la Norma ISO 14.001 o Certificado sistema de gestión energética ISO 50.001 se hace como un compromiso de solvencia adicional. En consecuencia, se debe cumplir la exigencia acumulativa de aportación de la solvencia o clasificación y de los certificados ISO requeridos. Por su parte, el recurrente considera que con la acreditación de la correspondiente clasificación ya ha cumplido con acreditar la solvencia sin necesidad de aportar esos certificados ISO.

La cuestión litigiosa ha de resolverse a la vista del texto del Pliego, pues éste es en primer término el marco en el que se definen las obligaciones de los licitadores en el seno del procedimiento.

La redacción del pliego puede ser confusa pero es desde luego clara en cuanto a la interpretación de las exigencias que para la acreditación de la solvencia que se impone a los licitadores.

Así el pliego, en su cláusula 8.1, después de establecer unos criterios generales (exigiendo un volumen de servicios similares prestados y una serie de certificados como criterio de solvencia) añade en un fundamento aparte a la solvencia, la acreditación del cumplimiento de



normas de garantía de calidad y de normas de gestión medioambiental me. Posteriormente al referenciar los medios de acreditación de la solvencia, se remite a los medios ya mencionados al regular los criterios, escogiendo estos medios entre los que le permite el art. 90 de la ley 9/2017 y establece que también podrá acreditar su solvencia aportando el certificado que le acredite la clasificación que describe a continuación. Es decir, la clasificación en los términos que prevé el pliego se configura como una alternativa plena, del mismo valor e igualmente válida, es decir en los mismos términos que los medios de acreditación de la solvencia señalados en el párrafo anterior del pliego.

Ha de destacarse que, de su lectura, nada en este apartado regulador de la clasificación como instrumento acreditativo de la solvencia, permite pensar que se exija la posesión de certificado ISO como requisito complementario y deba acreditarse, si se recurre a la clasificación, este más los certificados ISO en cuestión. No puede entenderse así en el caso en el que se opte por acreditar la solvencia a través de la clasificación. El Pliego no exige más que ésta. No hay cita ni remisión a la obligación de ostentar los certificados exigidos en el apartado anterior.

Por lo tanto, entiende este Tribunal que la aportación del certificado según la Norma ISO no era exigido por el pliego para los supuestos en los que la solvencia técnica y profesional se acredita mediante la clasificación. En el pliego parece indicarse que la clasificación excluye toda posibilidad de exigir una condición adicional de solvencia técnica como la que constituyen los certificados de calidad, por lo que la exclusión de la recurrente resulta improcedente y contraria a derecho, anulándose, por tanto, y debiendo retrotraerse el procedimiento al momento en el que ésta se produjo.

A mayor abundamiento debe recordarse que el anuncio de licitación incluyó entre los requisitos de solvencia técnica para participar en el proceso de licitación los Certificados de control de calidad expedidos por los institutos o servicios oficiales - Certificaciones ISO 9001:2015 o equivalente, EMAS basado en la ISO 14001, ISO 50001 y Certificado de la huella de carbono pero sin establecer que son requisitos adicionales o complementarios de solvencia y, como decimos, el pliego en su cláusula 8º lo incluye dentro del apartado relativo a la solvencia técnica y dentro de los requisitos de solvencia técnica. Esta interpretación resulta avalada por la doctrina de este Tribunal en supuesto similares, véase entre otras, nuestra Resolución nº 1031/2018, de 13 de noviembre recaída en un supuesto similar.



Por lo expuesto, procede la estimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. S.F.D., en representación de la empresa ITMA, S.L.U, contra el acto de adjudicación del contrato de *“Servicio de limpieza, gestión de residuos y lavandería en el centro de referencia estatal para personas con discapacidades neurológicas (CREDINE), en Langreo”*, Expediente 589/2021, anulando el acuerdo de exclusión del licitador recurrente y ordenando la retroacción del procedimiento de adjudicación al momento en el que se produjo la citada exclusión.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 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 a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.