



Recurso nº 372/2023 C. A. Región de Murcia 32/2023

Resolución nº992/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 27 de julio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.M.L., en representación de la mercantil FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *"servicios de limpieza de centros escolares 2022-2025"*, expediente SE2022/2, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cartagena, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cartagena anunció en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 27 de marzo de 2022, la licitación pública, a tramitar mediante procedimiento abierto, para la adjudicación del contrato arriba indicado, con un valor estimado que asciende a 19.588.649,46 euros.

Segundo. 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 y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Publicados los Pliegos, y habiéndose abierto los sobres presentados por los licitadores, el 26 de enero de 2023 se propone a la empresa ACTÚA, SERVICIOS Y MEDIOAMBIENTE, S.L. como adjudicataria, y, mediante resolución de 28 de febrero de 2023 se dicta el acuerdo de adjudicación a favor de la referida empresa. El acuerdo de adjudicación se publicó en la PCSP el día 28 de febrero de 2023.

Cuarto. El 21 de marzo de 2023 tiene entrada en el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la empresa FCC Medio Ambiente contra el acuerdo de adjudicación.

En él la empresa impugna el acuerdo en base a las siguientes alegaciones:

Se critica en primer lugar que la valoración haya sido efectuada por un licenciado en pedagogía, del que no hay constancia que tenga experiencia en valoraciones de carácter técnico en licitaciones en las áreas de educación o alguna otra.

El resultado de la valoración de las ofertas, según la recurrente, depende únicamente de la puntuación asignada conforme a los criterios de adjudicación ponderables mediante juicio de valor, habiendo resultado a la postre que el adjudicatario presentó el precio más caro de todos los licitadores. Por ello entiende la recurrente que el procedimiento de licitación es nulo de pleno derecho, pues el PCAP puntuaba con 45 puntos la oferta técnica versus los 30 puntos de la oferta económica, abstracción hecha de que los 25 puntos restantes, no asociados al precio, y nunca computables mediante fórmula, no tenían graduación ni proporcionalidad, por lo que no hubo competencia efectiva en estos aspectos. Por lo que la valoración de la oferta técnica se debió llevar por un comité de expertos según ordena el artículo 146.2.a) LCSP, y no haciéndolo así se conculcaron los principios de transparencia y no discriminación rectores de la contratación pública.

Denuncia también el recurso que la oferta ha incumplido los requisitos formales de tamaño y letra que exige el PCAP. Y que podría existir una contaminación del sobre nº 2, pues contiene información relativa al sobre nº 3, pues se anticipa información relativa al criterio "*Distintivo Ambiental de vehículo (pegatina ECO)*", al que se le otorga un máximo de cinco puntos.

Por otro lado, de los artículos de prensa se deduce que la empresa ACTÚA podría haber obtenido información privilegiada respecto de las necesidades del contrato, pues habría hecho una oferta muy precisa, pese a no haber visitado todos los centros escolares. Por tanto, en aras de garantizar el derecho de defensa de la empresa, se solicita acceso al expediente y, en particular, a la oferta de ACTUA, no habiendo el órgano de contratación accedido a conceder el acceso al expediente a pesar de haberlo solicitado el 1 de marzo.

Además, impugna el recurso la adjudicación por haber introducido en la valoración subcriterios no recogidos en los pliegos, lo que invalida la valoración realizada, al valorar el criterio técnico 3 *“descripción y justificación del personal a emplear”*. Se dice en el escrito que el informe técnico introduce un subcriterio – el de adscripción del personal mediante cálculo – no previsto en los Pliegos. De este modo, el informe de valoración exige que, además, se aporte una metodología de cálculo del personal directo por centro. No sólo ello, sino, que de los 10 puntos que asignan los Pliegos a este criterio 3, le otorga un peso de un 70% (6,67) mientras que el de distinción entre personal directo e indirecto (único previsto en los pliegos) recibe un valor de un 30% (3,33). Se añade por la recurrente que con el subcriterio se está valorando en realidad la información que se valora con el criterio nº 4, sobre *“Distribución del personal en cada centro”*.

Dice la recurrente que lo que persigue el criterio 3 es conocer el personal directo total y el indirecto que presta servicio de apoyo a este, pero no requiere de una metodología de cálculo porque la misma ya obra en el criterio 4. Además, se dice que el subcriterio atenta contra el interés público, pues la descripción y asignación y no se critica por insuficiente o inadecuada, simplemente se reprocha la ausencia de una metodología que, claramente existe, pues es imprescindible para poder asignar los trabajadores. Lo cual demuestra, en esencia, que el subcriterio, que no estaba previsto en los Pliegos, tiene únicamente por finalidad beneficiar a determinados licitadores. Solo dos licitadores han ofrecido el referido subcriterio de cálculo, lo que demuestra que no es un subcriterio previsible ni exigido por los Pliegos.

Finalmente, se alega que el subcriterio referido ha sido a la postre el que ha determinado la adjudicación, pues sin el mismo habría resultado la recurrente la empresa adjudicataria del contrato. Insiste la empresa en que no puede admitirse la existencia de fórmulas que reducen ostensiblemente los márgenes entre las ofertas más caras y más baratas.

Quinto. Se ha recibido por este Tribunal el expediente administrativo, así como el correspondiente informe emitido por el órgano de contratación sobre los trámites seguidos en el expediente de contratación, e informe de carácter técnico, en los que, sobre el objeto del recurso, se interesa la confirmación del acuerdo impugnado en base a los siguientes argumentos:

Defiende el órgano de contratación la valoración realizada por el funcionario designado a tal efecto, rechaza que deba aplicarse el artículo 146.2 LCSP, pues los criterios no cuantificables automáticamente suponen un 45% del total de los puntos a asignar para adjudicar el contrato. Los criterios automáticos no permiten, o dan entrada a, valoración subjetiva alguna, representan el 55% del total, y garantizan así una mayor transparencia y seguridad jurídica, y se rechazan la vulneración de los principios de transparencia y no discriminación que alega la empresa recurrente.

También se niega que exista alguna irregularidad en la tramitación del expediente, rechazándose que se erija en causa de exclusión la irregularidad formal relativa al tipo y tamaño de letra de la oferta de la adjudicataria. Del mismo modo, se afirma que la mesa de contratación no ha constatado que haya contaminación del sobre nº 2 con elementos del sobre nº 3, y que en base a artículos de prensa no se puede constatar que haya una vulneración de los principios de contratación pública. Se dice al respecto que se estableció un horario de visitas a los centros públicos y que este se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de septiembre de 2022 a las 13:56:42 horas para conocimiento de todos los interesados.

En cuanto a la conculcación del principio de la selección de la oferta económicamente más ventajosa, se indica que uno de sus objetivos de la LCSP es el de conseguir una mejor relación calidad-precio. Y para lograr este objetivo se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato. Y en aras de dar cumplimiento a lo estipulado en el art. 145 de la LCSP, en la adjudicación del contrato, ahora recurrido, se ha realizado utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, evaluando criterios económicos y cualitativos.

En cuanto a la utilización de subcriterios no contemplados en el PCAP el órgano de contratación se remite al informe técnico que se adjunta, en el que se informa que hay que estar a lo que pedían los Pliegos. Por una parte, el PCAP recogía en su artículo 7.4.1 los Criterios de valoración de la proposición técnica dependientes de un juicio de valor, y en este se dice: “*Descripción y justificación del personal a emplear (Hasta 10 puntos)*”. Y, por

otra parte, este apartado valorable, se ve completado con el PPT, que establecía dentro del artículo 12, la composición del estudio técnico. En concreto en el punto que demanda la licitadora se establecía: *“Justificación del personal que se prevé emplear, especificando su número y categoría profesional, distinguiendo los asignados a trabajos directos y los empleados en trabajos indirectos”*.

Por consiguiente, se pide una justificación del personal a emplear, especificando su número y categoría profesional, distinguiendo los asignados a trabajos directos como a los indirectos.

Analizadas las ofertas, afirma el técnico que no ha establecido ni aplicado nuevos subcriterios de valoración que no estuvieran previstos en los pliegos, sino que se ha llevado a cabo, una pormenorización y sistematización de los elementos o aspectos señalados en los criterios de valoración y que lo integra, lo cual es conforme a Derecho y respeta las previsiones del Pliego. En este caso concreto, analizando las 12 empresas licitadoras, se observa que dos de ellas hacen un esfuerzo por atenerse a lo indicado en la descripción del criterio, y justifican con razones convincentes, es decir, mediante cálculos técnicos, el personal a emplear en el servicio, no meramente una dotación total sin más, como ocurre con la empresa recurrente.

Por otra parte, se dice que la recurrente tergiversa la realidad en su interés propio, e intenta enlazar este apartado de descripción y justificación del personal con el siguiente apartado de distribución del personal en cada centro, donde la recurrente obtiene la máxima puntuación, por el mismo motivo anterior, la observación de lo presentado por cada empresa y su análisis en conjunto, obteniendo la puntuación en base a considerar adecuada la distribución del personal en cada centro y no por ello haber justificado adecuadamente el personal.

Finalmente, manifiesta el técnico ser Jefe de Servicios de Educación y tener más de 35 años en el servicio activo.

Sexto. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado del recurso a los licitadores, a los efectos de formular las alegaciones que a su derecho convenga, habiéndose evacuado el trámite por la empresa adjudicataria, ACTUA,SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L., la

cual defiende la legalidad de la adjudicación, alegando en síntesis: que con el recurso se impugna de manera indirecta el PCAP, atentando contra los actos propios el recurrente, que no se ha introducido un subcriterio en la valoración, y que la justificación viene exigida por los Pliegos, habiéndose examinado únicamente los medios de justificación empleados en las ofertas. Se rechazan las alegaciones basadas en rumores de prensa, que carecen de una mínima actividad probatoria.

Séptimo. Por resolución de la Secretaria del Tribunal de 29 de marzo de 2023 se ha acordado mantener la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo establecido en los artículos 53 y 56.3 de la LCSP, hasta su levantamiento por la presente resolución, en aplicación del artículo 57.3 del mismo cuerpo legal.

Octavo. Por resolución del Tribunal, de 18 de mayo de 2023, se acordó conceder a la mercantil FCC Medio Ambiente, S.A.U. acceso al expediente, a la oferta económica y documentos 1.6.6, 1.6.7 y 1.6.13 relativos a la oferta técnica de la adjudicataria, concediendo plazo de alegaciones por diez días, a contar desde la comparecencia de la empresa.

Noveno. Haciendo uso del trámite conferido, la recurrente accede al expediente y completa su recurso exponiendo los siguientes motivos de impugnación: a) el estudio económico de la adjudicataria es superficial y genérico, no presenta el debido detalle que exige el art. 7 del PPT; b) no está justificado el coste medio por categoría a partir del cual se deberá obtener el precio hora para eventuales ampliaciones, que exige, también el art. 7 del PPT; y, c), de un modo subsidiario se plantea la falta de concreción suficiente que demuestre la viabilidad del contrato, por lo que los datos de la empresa carecerían de verosimilitud, lo que determina que la bolsa de horas ofrecidas gratuitamente debe ser valorada con cero puntos al tener en cuenta un coste medio superior al real, lo que pone en duda su compromiso, pues hay un sobrecoste de 7,08 euros/hora.

Por su parte, el órgano de contratación ha emitido informe sobre la ampliación de recurso efectuado por la recurrente, razonando, que el coste de personal queda más que cubierto por la oferta de la adjudicataria, siendo su estudio económico más que suficiente al

compararlo con el estudio realizado por el órgano de contratación. Que el estudio económico de ACTÚA incorpora una tabla de coste medio por categoría, así como el coste medio resultante de este cálculo por categorías según convenio, quedando más que establecido el precio hora para eventuales ampliaciones. Y, en cuanto al motivo subsidiario, se indica que la información económica es detallada y adecuada, y que la bolsa de horas se valora como mejora que se ofrece por la licitadora, y no su coste. No obstante, se ha considerado su justificación económica por exigirlo así el PCAP, estimándose adecuada a las categorías del convenio de limpieza de la Región de Murcia, siendo en todo caso un criterio automático.

Finalmente, la empresa adjudicaría rechaza las alegaciones de la recurrente formuladas en su escrito de ampliación. Considera que se apartan de la finalidad para la que se concedió el trámite, que la expresión “*con todo detalle*” está vacía de contenido, pues en el PPT no se expresa qué información relativa al personal debe facilitarse, ni tampoco se concreta en el PPT que justificación económica se ha de dar, induciendo aquí a confusión el recurrente, pues no hay obligación de aportar un estudio económico, sino una justificación económica en el sobre nº 2, cuyo contenido tampoco es concretado. En todo caso, estos conceptos quedarían dentro de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverla de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 46.2 de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 13 de noviembre de 2020 (BOE de fecha 21/11/2020).

Segundo. Se recurre el acuerdo de adjudicación del contrato de servicios, regulado en el artículo 17 de la LCSP, cuyo valor estimado supera los 100.000 de euros, por lo que el contrato y el acto recurrido es susceptible de reclamación ante este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto el artículo 44.1.a), y 2.c) de la LCSP.

Tercero. Es preciso examinar si la entidad reclamante ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que señala que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Por lo que, en atención a lo expuesto, se admite la legitimación de la empresa recurrente que, en calidad de licitadora clasificada en segundo lugar, podría obtener la adjudicación del contrato de ser estimado el recurso.

Cuarto. El acuerdo de adjudicación se publicó en la PCSP el día 28 de febrero de 2023, por lo que el recurso, interpuesto el día 21 de marzo de 2023, lo ha sido dentro del plazo de quince días hábiles establecido en el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. En cuanto a la solicitud de acceso al expediente, la misma ya ha sido resuelta. Ante la negativa del órgano de contratación, el Tribunal lo ha concedido en su sede, a la documentación del adjudicatario que ha considerado que no tenía el carácter de confidencial.

Sexto. Entrando en el fondo del recurso, debe ponerse de manifiesto que este Tribunal tuvo ocasión de examinar los Pliegos, que ahora se cuestionan de modo extemporáneo, en la Resolución 672/2022 (Recurso 441/2022), de 7 de junio, en la cual ya se examinaron los criterios de adjudicación del presente contrato, declarando ser ajustados a derecho los criterios de valoración basados en juicios de valor, así como los criterios de valoración mediante fórmulas automática que fueron específicamente impugnados, esto es, el criterio

relativo a el incremento de horas/día (hasta 5 puntos) y al número de horas/año en bolsa (hasta 15 puntos).

Se cuestionaba en el recurso la falta proporcionalidad de ambos criterios, la cual fue expresamente rechazada en nuestra anterior resolución, en la que decíamos:

“El propio pliego indica en los criterios que la distribución de puntos se hará de manera proporcional, debiendo entenderse que se hará con referencia a la oferta máxima de horas en ambos casos, según corrobora el órgano de contratación en su informe y siendo este el modo normal de realizar una distribución proporcional. Y, en cuanto a la segunda alegación, no acredita el recurrente que, por existir una falta de proporción en la ratio hora/punto entre los dos tramos de los criterios, se produzca discriminación entre los licitadores, siendo voluntad del órgano de contratación el que sea más difícil el obtener la máxima puntuación en ambos criterios en el segundo tramo, pues esta es más difícil de ‘justificar’”.

Por tanto, debe estarse a lo ya resuelto y rechazarse la alegación formulada en el presente recurso en la que se critica el incumplimiento del artículo 146.2 LCSP, pues esta tiene como exclusivo fundamento la falta de proporcionalidad de los criterios de valoración automáticos distintos a los de la oferta económica, al haber obtenido todos los licitadores la máxima puntuación prevista en el PCAP, para así deducir que la ponderación de los criterios subjetivos o mediante juicios de valor es superior a los objetivos.

Al haber examinado el Tribunal estos criterios, concluyendo que son proporcionales, la alegación del recurso decae al hacerlo también la premisa de la que parte el argumento. En efecto, sumada la puntuación (20 puntos) de los dos criterios examinados por el Tribunal a la de la oferta económica (30 puntos), ya sería la ponderación de los puntos que se distribuyen de manera automática (50%) superior a los que se distribuyen mediante juicios de valor (45%), por lo que en ningún caso sería aplicable el artículo 146.2 LCSP como pretende la empresa recurrente, y por ello no se incurre en el incumplimiento que se alega como causa de nulidad de pleno derecho que invalidaría toda la licitación.

En todo caso, dicho lo anterior, la alegación de la recurrente carece de fundamento, pues la falta de proporcionalidad no priva a un criterio de adjudicación de su carácter automático,

caracterizándose estos por no intervenir, en modo alguno, la subjetividad del órgano de contratación, que es la característica esencial de los juicios de valor.

En esta misma línea ya decíamos en nuestra Resolución 1900/2021, de 22 de diciembre, que *“muy distinta es la naturaleza de los criterios automáticos o evaluables mediante formula. Estos se caracterizan frente a los dependientes de juicio de valor, en la ausencia de toda subjetividad y como consecuencia en su carácter reglado, pues en este caso no es precisa la existencia de un juicio que exija un especial conocimiento técnico, basta con aplicarlos en sus propios términos, lo que está al alcance de cualquiera sin precisar una especial preparación, y por ello la valoración es plenamente enjuiciable por este Tribunal”*.

Y en cuanto a la impugnación tardía de los Pliegos por los licitadores al impugnar el acuerdo de adjudicación, razonábamos en la misma resolución antes citada:

“con carácter excepcional se admite la impugnación extemporánea de los pliegos, pero para ello han de concurrir dos requisitos, de un lado la existencia en los pliegos de un vicio de nulidad de pleno derecho, de otra que no exista ruptura del principio de buena fe por parte del recurrente o, dicho de otro modo, que solo en el momento que se le notifica el acuerdo de adjudicación haya conocido el vicio de nulidad que extemporáneamente invoca. Ninguno de ambos requisitos se da en el presente caso, pues no hay vicio de nulidad de pleno derecho —que además en ningún momento se invoca—, pues los aspectos impugnados en el pliego se ajustan a la ley, y las cláusulas puestas en cuestión son claras, de tal manera que si el vicio hubiera existido el licitador podía y debía haberlos hecho valer mediante la impugnación de los pliegos o su alegación posterior en el procedimiento de adjudicación, lo que en ningún momento ha hecho. Así la valoración de las ofertas en lo que a los criterios objetivos se refiere es conforme a Derecho”.

Por todo ello, se desestima este motivo de recurso.

Séptimo. Plantea la recurrente la inadmisibilidad de la oferta de la adjudicataria por no ajustarse al tamaño y tipo de letra indicado en el PCAP. También se dice que el sobre nº 2 de esta empresa podría estar contaminado por elementos del sobre nº 3, en tanto que se anticipa información relativa al criterio *“Distintivo Ambiental de vehículo (pegatina ECO)”*.

Estos dos motivos no están desarrollados en el escrito de recurso, que se limita a indicarlos de forma genérica, como se han expuesto, sin proponer una mínima actividad probatoria, por lo que procede desestimarlos de plano.

En lo atinente a la revelación anticipada de información, la alegación se ha redactado de manera hipotética. El sobre nº 2, relativo a la oferta técnica, podrá estar o no contaminado, pero una mera especulación no puede ser la base de un motivo de impugnación de un acto administrativo. Hay que detallar el motivo de impugnación, lo que en el caso concreto habría exigido precisar qué información se anticipa sin exigirse en los pliegos, y en qué medida la misma revela puntuación.

En cualquier caso, este Tribunal ha examinado la oferta técnica de la adjudicataria, y no ha encontrado en los distintos documentos que integran el sobre nº 2 ninguna referencia a que algún vehículo disponga de un “*distintivo ambiental de vehículo (pegatina ECO)*”, que es lo que valora el criterio que se dice anticipado, y no el tipo de vehículo que incluya la oferta. Todo ello sin olvidar que es doctrina consolidada de este Tribunal que la simple mención de algún elemento de la oferta económica, o a valorar mediante criterios objetivos, en el sobre nº 2 no conlleva automáticamente su exclusión. Como decíamos en la Resolución 1112/2019, de 7 de octubre: “*lo relevante no es el error en la documentación, sino que del mismo se haya producido una vulneración del secreto, es decir que un dato, hasta entonces desconocido y de influencia en la adjudicación, sea incluido en el sobre que no le corresponde*”.

Por su formulación especulativa también se rechazan las alegaciones sobre el posible trato de favor a la adjudicataria, pues carece de la más mínima prueba como ya se razonó en el fundamento de derecho quinto de esta resolución. Y, también lo alegado sobre la falta de experiencia del funcionario encargado de la valoración de la oferta técnica, pues no solo no se identifica el fundamento del conocimiento de tal afirmación sobre la inexperiencia, sino que se contradice por lo manifestado en el informe técnico adjunto al informe del órgano de contratación, y, además, no se relaciona esta posible falta de experiencia con la valoración realizada.

Octavo. A continuación, debe examinarse la alegación referida al empleo de subcriterios no previstos en el PCAP. Al respecto debe decirse que examinando el contenido del informe técnico de valoración (documento 28 del expediente) no se observa que se haya empleado ningún subcriterio por el que se apliquen los criterios del PCAP, sino que, simplemente por el servicio técnico se motiva la valoración realizada de manera subjetiva exponiendo el razonamiento seguido para otorgar la puntuación que corresponde a cada oferta, razonando si la oferta está o no suficientemente justificada al asignar el personal.

Así, en relación con el criterio nº 3 aquí sometido a cuestión, sobre “descripción y justificación del personal a emplear”, se dice respecto de la recurrente: *“La propuesta de FCC no justifica el personal directo mediante cálculo, meramente indicando las horas de limpiador, de especialistas de manera global. En cuanto al personal indirecto propuesto considera el personal subrogado más personal de apoyo del staff y presenta un organigrama concreto y adaptado. Por este motivo, dicha descripción se considera con un detalle mínimo y se puntúa con 3,33 puntos”*.

Y, en cuanto a ACTUA, se manifiesta: *“La propuesta de ACTUA justifica de manera clara mediante cálculo por centro, superficies y tareas a realizar, teniendo en cuenta mediciones, rendimientos, frecuencias, etc., por lo que se justifican las horas de limpiador, conductor limpiador y peón especialista, necesario para cada uno de los centros de manera directa. En cuanto al personal indirecto propuesto considera el personal subrogado más personal de apoyo del staff y presenta un organigrama concreto y adaptado. Por este motivo, dicha descripción se considera con un detalle óptimo y se puntúa con 10 puntos”*.

Debemos recordar que el PCAP configuraba la valoración de la oferta técnica del siguiente modo:

“7.4.1.- CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA PROPOSICIÓN TÉCNICA DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR.....Hasta 45 puntos.

La evaluación de las proposiciones incluidas en el archivo nº 2 se realizará con arreglo los criterios de adjudicación cuantificables mediante los juicios de valor establecidas en este apartado, y su ponderación será 45 puntos, de la puntuación total.

Se establecen como criterios a valorar:

1º ORGANIZACIÓN DETALLADA DEL PLAN DE TRABAJO EN CADA UNO DE LOS EDIFICIOS ESCOLARES.

Se otorgará hasta 45 puntos a las ofertas que presenten una propuesta del plan de trabajo de la limpieza a realizar en las dependencias de los edificios adscritos al contrato, en las condiciones descritas en el PUNTO 12 del PPT "ESTUDIO TÉCNICO" Artículo 12 del Pliego de Prescripciones Técnicas, aplicando el siguiente rango de puntuaciones y nomenclatura:

Valoración general de la oferta técnica: 5 puntos

Descripción de los centros: 5 puntos

Descripción y justificación del personal a emplear: 10 puntos

Distribución del personal en cada centro: 10 puntos

Descripción de materiales, útiles y maquinaria: 5 puntos

Descripción de las mejoras propuestas en la prestación, plan de formación, etc.: 5 puntos

Proyecto del programa de la primera anualidad: 5 puntos

Valorando:

- *Incompleto: 0 puntos*
- *Mínimo: 5/3 (1,67) puntos*
- *Satisfactorio: 10/3 (3,33) puntos*
- *Óptimo: 15/3 (5) puntos".*

Por tanto, se comprueba que el informe se ajusta a lo exigido al PCAP, y que no incluye ningún subcriterio que no esté previsto ya expresamente en el PCAP, sino que se usa la expresión “justificación” dentro del razonamiento que motiva la decisión. Además, la valoración otorgada en el informe se corresponde con la prevista por la cláusula trascrita, habiéndose otorgado en función de lo que específicamente se anuncia en el Pliego que se va a valorar, esto es, el nivel de justificación del personal a emplear, lo que no guarda relación con la distribución del personal por centro, subcriterio que ha de valorarse acto seguido. Por ello debe rechazarse la alegación del recurso, pues parte nuevamente de una premisa errónea sobre la cual pivota toda la argumentación, deduciendo de la motivación de la valoración el empleo de un subcriterio inexistente.

En cualquier caso, este Tribunal no puede entrar a valorar la puntuación asignada, al estar amparada por la llamada discrecionalidad técnica, que la preside, y quedar dentro de una subjetividad que el legislador confía al órgano de contratación. Por tanto, en lo atinente a los criterios dependientes de juicio de valor se refiere, de su lectura, así como de los argumentos contenidos en el informe del órgano de contratación en el recurso, se desprende del informe que no ha existido error material palmario u ostensible en la valoración, como tampoco arbitrariedad o discriminación, por lo que esta es ajustada a Derecho.

Finalmente, en cuanto a la crítica que hace la recurrente de que la oferta económicamente más ventajosa no sea la más “baja”, o que el precio ofrecido no sea el menor, decía este Tribunal, en la Resolución 1063/2018, de 23 de noviembre, sobre el concepto de “oferta económicamente más ventajosa”, lo que en la LCSP sería la “mejor relación calidad-precio”:

“En la presente licitación, se han aplicado varios criterios de adjudicación para determinar cuál es la oferta económicamente más ventajosa, de manera que se tenga en cuenta no solo el precio, sino también otros aspectos que permitan su valoración, como son otros criterios de calidad. Así se hizo siguiendo lo dispuesto dentro del art. 145, párrafos 1 y 2, donde se impone la adjudicación de un contrato, en base a la mejor relación calidad-precio, estableciendo que para esta determinación se podrán tener en cuenta varios criterios de adjudicación, siendo éstos tanto económicos como cualitativos. Así, podemos leer ahí lo

siguiente: “1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio. (...). 2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. (...)”. Concretando la regla general anterior y teniendo en cuenta que nos encontramos ante un contrato de servicios, el art. 145, 3 establece que: “La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos: g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación”. A la vista de todo ello, este Tribunal considera que no es correcta la apreciación de la recurrente en cuanto manifiesta que su oferta es la más ventajosa económicamente, por ser la más baja, puesto que no solo se tiene en cuenta el precio para la adjudicación de este contrato, sino también los criterios de calidad contenidos dentro de la cláusula IX del PCAP, por razón de los cuales se ha bajado la valoración de la oferta presentada por la firma Grant Thornton. Así, pues, este Tribunal considera que no ha existido en el caso ninguna irregularidad o error en la valoración que ha servido de base para la adjudicación que ahora se recurre, por lo que debe proponerse la desestimación del presente recurso”.

En efecto, en aplicación del artículo 145.1 y 2 LCSP, la oferta que tenga una mejor relación calidad-precio es aquella que resulte seleccionada en base a una pluralidad de criterios, de los que la oferta económica es solo uno de ellos, interviniendo también otros criterios cualitativos y económicos. De tal modo que, ajustándose los criterios de adjudicación a la LCSP, la oferta que resulte mejor valorada será la que cumpla con lo exigido por nuestra legislación. Y esto será así, aun cuando la oferta económica presentada por la adjudicataria sea la más alta de todas, siempre y cuando sea también aquella que haya obtenido la más alta puntuación sobre el conjunto de las ofertas presentadas. Por lo expuesto, el motivo se desestima y con ello el recurso en su totalidad al ser el acuerdo de adjudicación ajustado a Derecho.

Noveno. Finalmente, deben también ser objeto de valoración las alegaciones realizadas en la fase de ampliación del recurso, tras darse acceso al expediente de contratación, debiendo estas ser rechazadas en su totalidad.

El modelo de oferta económica no exigía la aportación de “estudio económico” alguno, justificativo del precio ofertado. Cuando el PCAP alude al “estudio económico” (en las páginas 3 y 4), lo hace en referencia al elaborado por el propio órgano de contratación. Por tanto, el detalle del personal afecto al servicio debía incluirse sólo en la oferta técnica, como ha hecho la empresa ACTÚA.

La empresa adjudicataria no se hallaba incurso en presunción de anormalidad, por lo que no debía justificar la viabilidad de su proposición, ni coste alguno de su oferta económica. A pesar de ello, la empresa ACTÚA ha presentado una justificación económica de su oferta (costes variables, costes fijos, gastos generales y beneficio industrial).

En cuanto al “precio/hora para eventuales ampliaciones”, la adjudicataria ha aportado la tabla que reproduce la recurrente en su escrito de recurso, en la que se justifica el precio ofrecido, teniendo en cuenta los costes de personal por categorías, otros costes, los gastos generales y el beneficio industrial. El modelo de oferta no recogía la forma de reflejar esta justificación del “precio/hora para eventuales ampliaciones”.

Por último, en el criterio de adjudicación basado en la bolsa de horas basta con atender al número de horas ofrecido, pues se trata de un criterio automático. Nada más. A estos efectos, es indiferente para el servicio que el coste considerado por el adjudicatario sea superior al coste medio, ya que, en todo caso este cálculo sería garantía de que se va a prestar de manera correcta el servicio.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. F.J.M.L., en representación de la mercantil FCC MEDIO AMBIENTE, S.A.U contra el acuerdo de adjudicación del contrato de *“servicios de limpieza de centros escolares 2022-2025”*, expediente SE2022/2, convocado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Cartagena, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Segundo. Levantar la suspensión del acuerdo de adjudicación producida por ministerio de la Ley con arreglo al artículo 57.3 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 la Región de Murcia, 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES