



Recurso nº 1720/2022 C. Valenciana 407/2022

Resolución nº 140/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 09 de febrero de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. P.R.R. en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. contra la adjudicación de la licitación convocada por la Universitat Jaume I para contratar el *“Servicio de limpieza de los espacios y edificios de la Universitat Jaume I, con criterios de sostenibilidad, teniendo en consideración los productos utilizados para los mismos y la mejora de las condiciones de empleo”*, expediente SE/32/22, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 30 de julio de 2022 se publica, en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACSP), anuncio de licitación del contrato *“Servicio de limpieza de los espacios y edificios de la Universitat Jaume I, con criterios de sostenibilidad, teniendo en consideración los productos utilizados para los mismos y la mejora de las condiciones de empleo”*.

Se trata de un contrato de servicios, no dividido en lotes, cuyo valor estimado asciende a 13.189.961,40 euros.

Segundo. En fecha 4 de octubre de 2022 se emite el informe técnico de evaluación de los criterios de valoración dependientes de juicio de valor, que se publica en PLACSP el día 18 de octubre siguiente.

Tercero. En virtud de dicho informe, así como del relativo a la aplicación de criterios de valoración automáticos, la Mesa contratación en sesión celebrada el día 24 de noviembre de 2022 eleva propuesta de adjudicación del contrato.



Cuarto. En fecha 30 de noviembre de 2022 se acuerda la adjudicación que, en la misma fecha, se publica en PLACSP.

Quinto. El día 23 de diciembre de 2022 se interpone, contra la actuación indicada en el Antecedente anterior, recurso especial en materia de contratación por el representante legal de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., cuya tramitación se ha regido por lo prescrito en la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

Sexto. En fecha 4 de enero de 2023 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 12 de enero de 2023 se presentan alegaciones por la entidad UTE CLECE, S.A. - INTEGRA CEE VALENCIA.

Séptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal –por delegación de éste– dictó resolución de 12 de enero de 2023 por la que acuerda mantener la suspensión del procedimiento 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 citado texto legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para el conocimiento y resolución de este recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y en virtud del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. La resolución recurrida es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con los artículos 44 –apartados 1.a) y 2.c)– de la LCSP, al tratarse de una actuación –la adjudicación del contrato– impugnabile por esta vía y haber sido



adoptada en el seno del procedimiento para contratar unos servicios cuyo valor estimado excede de 100.000 euros.

Tercero. La mercantil actora, como segunda clasificada, ostenta legitimación de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP, que dispone: *“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”*.

Cuarto. El recurso ha sido interpuesto en el plazo legalmente establecido en el artículo 50.1.c) de la LCSP.

Quinto. Entrando a valorar el fondo del asunto, cabe comenzar por la presunta irregularidad manifestada de contrario sobre la negativa del órgano de contratación de permitirle acceder al expediente.

Tal y como consta en el expediente administrativo, la recurrente solicitó en dos ocasiones acceso al expediente administrativo: la primera vez en fecha 25 de octubre de 2022 y, la segunda vez, en fecha 30 de noviembre de 2022. En ambos casos el recurrente se dirigía al órgano de contratación en los siguientes términos *“SOLICITO AL RECTORADO DE LA UNIVERSIDAD JAUME I que, teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo y, de conformidad con cuanto ha sido expuesto, acuerde la remisión de las ofertas presentadas por los restantes licitadores en el marco del expediente número SE/32/22 para la contratación del servicio de limpieza de los espacios y edificios de la Universitat Jaume I, con criterios de sostenibilidad, teniendo en consideración los productos utilizados para los mismos y la mejora de las condiciones de empleo”*.

El órgano de contratación respondió a la recurrente, en ambas ocasiones, indicando que: *“En relación con su solicitud de acceso a documentación del expediente de referencia, de conformidad con la normativa aplicable y doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (entre otras resolución 149/2018) el acceso al expediente no es un derecho absoluto sino que tiene carácter instrumental, su finalidad es permitir a la empresa perjudicada por la resolución de adjudicación conocer exactamente las razones por las que ésta se dictó y poder combatirla fundadamente.*



En relación con la primera solicitud previa a la adjudicación indicó que *“En base ello, una vez reciban la notificación de la resolución de adjudicación del contrato, pueden solicitar el acceso a los documentos concretos del expediente que indiquen siempre que justifiquen el carácter instrumental para la defensa de sus derechos del acceso a la documentación que se solicita.”*

Y en la segunda respuesta, posterior a la adjudicación señaló que *“En base ello, pueden solicitar el acceso a los documentos concretos del expediente que indiquen siempre que justifiquen el carácter instrumental para la defensa de sus derechos del acceso a la documentación que se solicita, justificación que no se ha incluido en la solicitud”*.

En relación con dicha cuestión hay que partir de la constante y reiterada doctrina de este Tribunal, entre otras, Resolución nº 1122/2022, de 29 de septiembre, que viene a reseñar que: *“En todo caso, el derecho de acceso al expediente tiene un carácter meramente instrumental, vinculado a la debida motivación de la resolución de adjudicación como presupuesto del derecho de defensa del licitador descartado, por lo que no es imprescindible dar vista del expediente al recurrente más que en aquellos aspectos respecto de los cuales quede justificada la necesidad de su conocimiento para fundar el recurso (Resolución nº 741/2018)”*.

Así las cosas, el derecho de acceso al expediente tiene carácter instrumental y por principal finalidad permitir al recurrente formular, en su caso, una reclamación fundada.

En el caso aquí analizado, en el que la recurrente cuestiona la valoración de las ofertas, el informe técnico de fecha 4 de octubre de 2022 –y por tanto, de fecha anterior a la primera solicitud de acceso– que se publica en PLACSP en fecha 18 de octubre de 2022, contiene el pormenorizado análisis de las ofertas presentadas por las licitadoras así como las razones que justifican su puntuación.

Este mismo informe se publica de nuevo con el acuerdo de adjudicación de fecha 30 de noviembre de 2022 por lo que la recurrente pudo –nuevamente– conocer la razón de la puntuación otorgada, disponiendo de elementos suficientes para combatirla.

En consecuencia, ninguna indefensión se ha producido de contrario, debiendo desestimarse el recurso por este motivo.



Sexto. En línea con lo anterior, la recurrente únicamente cuestiona la valoración de las ofertas realizada por el órgano de contratación señalando *“Tal y como se desprende del cuadro anterior, FISSA recibe una valoración de 8 puntos en el epígrafe “A) Planificación de los trabajos y calidad de estos”, la cual dista mucho de los 25 puntos máximos atribuidos a este criterio y con la que hemos de mostrar nuestra disconformidad”*.

Frente a ello, y ante la ausencia de más argumentos presentados de contrario, cabe señalar que la valoración realizada se encuentra debidamente motivada en el informe de 4 de octubre de 2022, en el que se indica para el apartado cuestionado de *“A) Planificación de los trabajos y calidad de estos”* –en lo que respecta a la oferta de la recurrente– lo siguiente:

“La oferta presentada por FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L., plantea las tareas a desarrollar, describiendo la frecuencia y medios materiales, pese a que confecciona un cronograma donde indica las tareas de limpieza, frecuencias con el número de horas y días programados para la misma, con sus útiles y con los medios materiales adicionales a los exigidos en el Pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), se limita a recoger el número mínimo de horas a desarrollar, el cual se considera una estimación, sin ofertar ni considerar en número de personal que se adscribe a la contrata. Ofrece 150.000 horas anuales para la prestación

Respecto a las horas previstas, además de ser una estimación mínima prevista en los Pliegos técnicos, no se ha considerado todas las dependencias de la universidad que conforman el desarrollo de la prestación, como tampoco las futuras.

Incluye en su oferta otros elementos auxiliares que, en principio, pudieran ser de utilidad para la limpieza de determinadas instalaciones, si bien esto conlleva un esfuerzo inversor menor en medios humanos. Del mismo modo ofrece medios materiales que, cierto es que a posteriori, no concreta la utilización de dicha maquinaria ofertada, cuando describe las tareas a realizar. Por otro lado, en la distribución de los medios humanos no se puede destinar el que se adscribe a la contrata, para las sustituciones de IT superiores a 4 días, dado que, según el PPT, se obliga a la contratista a tener, adicionalmente, un mínimo de 4 personas de reserva para la contratación en estas situaciones.

Respecto al Plan de coberturas de ausencias por descanso, vacaciones, permisos y licencias, establece un protocolo de correturno, que cumple lo establecido en el PPT pues el licitador



está obligado a sustituir al trabajador, y se valora positivamente que se haga la contratación del sustituto en el plazo de 48 horas.

En relación a las tareas de fondeo indicado en su oferta, no se puede valorar, dado que se trata de prestar y mantener todos edificios y dependencias en buen estado de limpieza, en el más sentido amplio de la palabra, no realizando trabajos extraordinarios cada cierto tiempo.

A la vista de lo anterior, se propone otorgar 8 puntos en este apartado, por los motivos anteriormente expuestos”.

En consecuencia, la atribución de los 8 puntos a la recurrente se encuentra debidamente motivada por medio de Informe técnico de 4 de octubre de 2022 que fue publicado en la PLACSP en fecha 18 de octubre de 2022, así como junto con el acuerdo de adjudicación en fecha 30 de noviembre de 2022, por lo que el recurrente ha tenido –o podido tener– acceso al mismo.

No obstante, y aunque la adjudicación se deba a lo anterior, se procede a continuación a recordar la reiterada doctrina de este Tribunal en relación con los informes técnicos en que se funda la evaluación de dichos criterios dependientes de un juicio de valor, los cuales han de prevalecer por la cualificación técnica de quienes los emiten, salvo que medie prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o resulte acreditado que se han dictado en clara discriminación de los licitadores.

Pues bien, conforme dicha doctrina (por todas Resolución nº 516/2020, de 8 de abril), la valoración de los criterios sujetos a juicio de valor es de apreciación discrecional por los órganos técnicos de la Administración, por lo tanto, el análisis que puede efectuar este Tribunal ha de quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en tal evaluación no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios, o que no se haya incurrido en error material que pueda afectarla. Lo que este Tribunal no puede hacer es sustituir la decisión sobre el concreto valor atribuido a un aspecto de la oferta por otro distinto, pues ello supone sustituir el juicio del órgano experto competente para ello por el juicio del Tribunal.

En aplicación de dicha doctrina de la discrecionalidad técnica de la Administración, únicamente cabe revisar las valoraciones técnicas efectuadas por la Administración en caso



de que se acredite que dicha presunción de acierto debe desvirtuarse por error manifiesto, arbitrariedad o defecto grave del procedimiento.

A la vista de estas Resoluciones, no cabe sino concluir que no ha habido error material patente y notorio a la hora de interpretar los criterios de adjudicación y los requisitos técnicos de los pliegos, ni se ha demostrado la existencia de arbitrariedad o discriminación a la hora de elegir el método para realizar la valoración, encontrándose debidamente motivada en el referido informe técnico.

En consecuencia, procede rechazar el recurso interpuesto.

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. P.R.R. en representación de FISSA FINALIDAD SOCIAL, S.L. contra la adjudicación de la licitación convocada por la Universitat Jaume I para contratar el *“Servicio de limpieza de los espacios y edificios de la Universitat Jaume I, con criterios de sostenibilidad, teniendo en consideración los productos utilizados para los mismos y la mejora de las condiciones de empleo”*, expediente SE/32/22.

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 la Comunidad Valenciana, 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



10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES