



Recurso nº 12/2025 C.A. Cantabria 1/2025

Resolución nº 377/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 13 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.V.S., en representación de la entidad PAROVESA INGENIERIA, ARQUITECTURA Y SERVICIOS, S.L, contra la adjudicación del lote 20 del contrato de *“Limpieza de las dependencias de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente”*, convocada por la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 13 de abril de 2023 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de servicio de limpieza de las dependencias de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, siendo el plazo de presentación de ofertas hasta el 11 de mayo de 2024 a las 13 horas.

El objeto del procedimiento de licitación es la limpieza de las distintas dependencias y centros de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, dividido en 23 lotes:

Lote 1: Edificio Albert Einstein nº 2 Santander.

Lote 2: Escuela de Formación Náutico-Pesquera.

Lote 3: Centro de Investigación y Formación Agraria (CIFA).

Lote 4: Centro de selección y reproducción animal (CENSYRA) y Finca Aranda.

Lote 5: Vivero Forestal.



Lote 6: O. C. de Ramales de la Victoria, Centro Ictiológico de Arredondo y Casa Forestal de Cubillas.

Lote 7: O. C. de Santoña, O. C. de Gama y Finca de Gama.

Lote 8: O. C. de Potes y Nave Forestal de Sotama.

Lote 9: O. C. de Reinosa y Nave Forestal de Reinosa.

Lote 10: O. C. de Los Corrales de Buelna, Casa Forestal del Rivero en San Felices de Buelna y Nave Forestal de Los Corrales de Buelna.

Lote 11: O. C. de Villacarriedo y Nave Forestal de Vega de Villafufre.

Lote 12: O. C. de Torrelavega y Unidad Veterinaria de Torrelavega.

Lote 13: O. C. de Ontaneda y Nave forestal de Toranzo.

Lote 14: Nave Forestal de Riente y Nave Forestal de Puenteansa.

Lote 15: O. C. de Solares.

Lote 16: O. C. de San Vicente de la Barquera.

Lote 17: Casa Forestal de Marrón.

Lote 18: O. C. de Cabezón de la Sal y Nave Forestal de Ontoria.

Lote 19: Centro de Interpretación Picos de Europa.

Lote 20: Servicio de Laboratorio y Control

Lote 21: Módulos Cuadrillas Valderredible

Lote 22: Finca Jerrizuela

Lote 23: Finca Hermosa

El valor estimado del contrato es de 1.913.586,04 euros a adjudicar por el procedimiento abierto.

Segundo. Con fecha 15 de mayo de 2023 se reunió la Mesa de contratación para la apertura y calificación de la documentación administrativa. En lo referido al lote 20, la Mesa admitió a la licitación todas las proposiciones presentadas, excepto una.

Tercero. Con fecha 12 de junio de 2023 se reúne de nuevo la Mesa al objeto de proceder a la apertura del archivo electrónico B, que contiene las ofertas evaluables mediante la mera aplicación de fórmulas.

La Mesa acuerda remitir la documentación de las ofertas al técnico designado por el órgano de contratación para que determine si, en aplicación de la cláusula O) del Pliego de



Cláusulas Administrativas Particulares, alguna de las ofertas se encuentra incurso en presunción de valores anormales o desproporcionados.

Cuarto. Con fecha 4 de octubre de 2023 se reúne la Mesa para analizar el informe de fecha 26 de septiembre de 2024, emitido por el Coordinador de Contratación y Mantenimiento de la Secretaría General de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación, que asiste al acto de la Mesa, sin formar parte de la misma, a los efectos de aclarar las cuestiones que se estimen oportunas sobre su informe relativo a la determinación de ofertas en presunción de valores anormales o desproporcionados.

El Coordinador de Contratación y Mantenimiento informa que se aprecia que incurren en ofertas anormalmente bajas, según el apartado O) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, las ofertas que a continuación se indican para el lote 20 de la licitación:

Lote 20. Servicio de Laboratorio y Control.

- BEDUNDE CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L.
- CLN INCORPORA, S.L.
- ITMA, S.L.U.
- PAROVESA INGENIERÍA, ARQUITECTURA Y SERVICIOS, S.L.

En consecuencia, procede requerir la justificación de su oferta a las anteriores empresas.

Quinto. Con fecha 9 de abril de 2024 se procede a la celebración de la Mesa al objeto de analizar el informe emitido por el Coordinador de Contratación y Mantenimiento de la Secretaría General de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente de fecha 22 de marzo de 2024, relativo a la justificación de ofertas presuntamente incursas en valores anormales o desproporcionados.

A la vista de este, la Mesa de Contratación manifiesta la conformidad con el informe emitido y considera justificadas las ofertas.

En el mismo acto acuerda con respecto al lote 20, remitir las ofertas al técnico para que proceda a la valoración de los criterios evaluables mediante la aplicación de fórmulas



matemáticas, establecidas en la cláusula O) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Sexto. El 30 de mayo de 2024 se reúne la mesa y se procede al análisis del informe emitido por el Coordinador de Contratación y Mantenimiento de 29 de mayo de 2024, se aceptan las puntuaciones contenidas en el mismo, se procede a la clasificación de las ofertas y a la propuesta de adjudicación al órgano de contratación.

Con fecha 19 de diciembre de 2024 se dicta resolución de adjudicación por el órgano de contratación que es notificado el 20 de diciembre de 2024.

Séptimo. Con fecha 3 de enero de 2025 se ha presentado recurso especial en materia de contratación por la que la empresa recurrente solicita *“tener por presentado este escrito, lo admitan junto con los documentos acompañados, tener por formulado RECURSO ESPECIAL EN MATERIA DE CONTRATACIÓN previsto en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público frente a la Resolución de la Consejera de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca y Alimentación del Gobierno de Cantabria, de fecha 19 de diciembre de 2024, por la que se adjudica el contrato denominado “SERVICIO DE LIMPIEZA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA CONSEJERIA DE DESARROLLO RURAL, GANADERIA, PESCA Y ALIMENTACION (LOTE 20)” a la empresa BEDUNDE CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L., y previa la SUSPENSIÓN del procedimiento y demás trámites legales pertinentes, se sirva dictar resolución por la que, estimando el mismo, se proceda a declarar la nulidad de los pliegos y del procedimiento de licitación.”*

Octavo. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría, se ha remitido el expediente y el informe exigido por el artículo 56.2 de la 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, por el órgano de contratación.

Noveno. La Secretaría del Tribunal ha dado traslado para alegaciones a los interesados sin que ninguno haya hecho uso de este trámite.



Décimo. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 15 de enero de 2025, por la que resuelve mantener la suspensión del lote 20 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. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad autónoma de Cantabria sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 31 de octubre de 2024 (BOE 7 de noviembre).

Segundo. En relación con el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 50.1 c) de la LCSP, con arreglo al cual, *“el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: Cuando se interponga contra actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación o contra un acto resultante de la aplicación del procedimiento negociado sin publicidad, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya tenido conocimiento de la posible infracción”*.

En el presente supuesto, el acuerdo de adjudicación se notificó a la recurrente el 20 de diciembre de 2024. Habiéndose presentado el recurso el 3 de enero de 2025, la presentación del recurso ha tenido lugar dentro de plazo de 15 días hábiles previsto en el citado precepto.

Tercero. Se recurren los pliegos reguladores de la licitación y la adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, actos recurribles en virtud de lo dispuesto por el artículo 44.2, apartados a) y c) y por el artículo 44.1 a) de la LCSP.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP que señala que *“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”.

Se recurre, en primer lugar, el criterio de adjudicación “bolsa de horas”, que considera contrario a Derecho.

Es reiterada y constante la doctrina del Tribunal (expresada, entre otras, en las Resoluciones 805/2019, de 11 de julio o 1081/2023 de 7 de septiembre) que, con base en el artículo 139.1 de la LCSP (a cuyo tenor “[l]as *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 (...)*”), niega la legitimación del licitador que haya concurrido a la licitación, para impugnar indirectamente los pliegos mediante un recurso dirigido contra el acto de adjudicación, a menos que concurra causa de nulidad radical en los pliegos, con el carácter restrictivo con el que deben ser interpretadas las causas de nulidad de pleno derecho.

En el presente caso, el recurrente considera que el criterio “bolsa de horas” no cumple los requisitos establecidos en el artículo 145.7 de la LCSP para las mejoras. En tanto, como resulta evidente, no se invoca motivo alguno de nulidad, procede inadmitir el recurso contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

Recurre también la adjudicación del Lote 20, en el que ha sido licitador, aunque su oferta quedó clasificada en tercer lugar.

Este Tribunal viene sosteniendo la falta de legitimación del tercer clasificado, siempre y cuando este “*no impugne con visos de prosperabilidad la admisión del licitador que ha resultado segundo clasificado*” (Resolución 1631/2024 de 19 de diciembre).

En este supuesto el recurrente considera que las justificaciones de las ofertas que precedieron a la suya han sido indebidamente aceptadas. Se dan pues las condiciones para entender que concurre en el recurrente el interés legítimo que exige el artículo 48 de la LCSP, en tanto la eventual estimación del recurso le permitiría alzarse con el contrato.



Quinto. Entrando ya al fondo del asunto, el recurrente considera que “(...) *en la evaluación de las justificaciones, en tal sentido, presentadas por las licitadoras, no se han considerado los costes directos correspondientes a lo ofertado como criterio de adjudicación 2. BOLSA DE HORAS COMPLEMENTARIAS, pese a que, incide en la estructura económica del contrato, y es susceptible tanto de distorsionar la competencia como la viabilidad del contrato*”.

Podemos adelantar la desestimación del motivo, puesto que el examen de las justificaciones presentadas por los licitadores que le precedieron en la clasificación de las ofertas permite fácilmente concluir que la afirmación en la que el recurrente fundamenta el motivo no se corresponde con la realidad.

En efecto, en la justificación presentada por BEDUNDE, CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO, S.L., se aprecia como incluye dentro del apartado “otros costes” el de la “bolsa horas” con un importe de 2.812,86 euros.

Por su parte, CLN INCORPORA CEE, S.L. establece en la justificación de la oferta “*que, con relación a otras condiciones tenidas en cuenta en la valoración de la oferta formulada se hacen las siguientes precisiones: a) Se ha estimado un coste de 11.174,40 euros bienales para la bolsa de 960 horas gratuitas ofertadas, a razón de 11,64 euros hora, coste medio hora del personal que se subroga y se adscribe al contrato (...)*”.

En consecuencia, dado que el reproche del recurrente se ciñe a considerar que el coste de las horas ofertadas para la “bolsa de horas complementarias” no se incluye en la justificación de las ofertas, y que este extremo queda desmentido por el simple examen de estas, procede, como hemos adelantado, desestimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. M.V.S., en representación de la entidad PAROVESA INGENIERIA, ARQUITECTURA Y SERVICIOS, S.L, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato de *“Limpieza de las dependencias de la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente”*, convocada por la Consejería de Desarrollo Rural, Ganadería, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de Cantabria, con arreglo a lo dispuesto por el artículo 55.b) y, **desestimar** el recurso contra la adjudicación del lote 20 del referido contrato.

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 Cantabria, 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. letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES