



Recurso nº 033/2014

Resolución nº 162/2014

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

En Madrid, a 28 de febrero de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D.^a M.I.T.R., en representación de la mercantil LIMPIEZAS LICOE, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato del “*Servicio de limpieza del centro ubicado en Sevilla, Avda. Leonardo da Vinci 28, perteneciente a Mutua Universal-Mugenat, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesional de la Seguridad Social número 10'*”, que le fue notificado el 30 de diciembre de 2013, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. Mediante anuncio publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 22 de junio de 2013 y en la Plataforma de Contratación del Estado el día 21 del mismo mes y año, Mutua Universal Mugenat, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social número 10 (en adelante MUTUA UNIVERSAL), convocó licitación para adjudicar, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, el contrato del servicio de limpieza antes citado, con un valor estimado de 241.361,86 euros. Dentro de plazo se presentaron nueve ofertas, entre ellas la de la empresa que ahora recurre.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido (TRLCSP en adelante) fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- y con las demás normas de desarrollo aplicables a los poderes adjudicadores que no tienen el carácter de Administración Pública.

Tercero. Efectuados los trámites previos, con fecha 28 de octubre de 2013, el contrato se adjudicó a la empresa MANTENIMIENTOS Y SERVICIOS MAYSE, S.L.

Contra el citado acuerdo la representación de LIMPIEZAS LICOE S.L.U interpuso recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal mediante escrito que tuvo entrada en su registro el 22 de noviembre de 2013, previa presentación del preceptivo anuncio.

Con fecha de 19 de diciembre de 2013, este Tribunal, en su resolución nº 639/2013, estimó parcialmente el recurso interpuesto por LIMPIEZAS LICOE S.L.U, al entender que la notificación del acuerdo de adjudicación estaba viciada de nulidad por falta de la motivación exigida por el artículo 151.4 de TRLCSP. En consecuencia, se determinó que debían retrotraerse las actuaciones al momento anterior a la notificación de la adjudicación, al objeto de que la misma se notificase debidamente motivada a todos los licitadores en el procedimiento.

Cuarto. A fin de dar cumplimiento a lo ordenado por este Tribunal, con fecha de 30 de diciembre de 2013 se notificó a los licitadores de nuevo el acuerdo de adjudicación de la licitación.

Quinto. Con fecha 17 de enero de 2014, la entidad recurrente presenta en el Registro del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación de la licitación a la entidad MANTENIMIENTOS Y SERVICIOS MAYSE, S.L.

Con fecha de 8 de enero de 2014, la recurrente presentó mediante fax enviado a la entidad contratante anuncio previo de la interposición del recurso.

La entidad recurrente en su escrito solicita que se declare nula la resolución de adjudicación, ordenando al órgano de contratación que retrotraiga las actuaciones.

Sexto. Con fecha 19 de febrero de 2014 se recibió en este Tribunal el expediente administrativo y el correspondiente informe del órgano de contratación.

Séptimo. Con fecha 29 de enero de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los demás licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones, sin que se haya evacuado el trámite conferido.

Octavo. Interpuesto el recurso, con fecha 5 de febrero de 2014, este Tribunal dictó resolución por la que se acordaba el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, con carácter cautelar, conforme a lo dispuesto en los artículos 45 y 46 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. MUTUA UNIVERSAL es un poder adjudicador vinculado a la Administración General del Estado, que no tiene la consideración de Administración Pública; la competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.5 del TRLCSP.

Segundo. La legitimación activa de la recurrente deriva de su condición de licitadora en el procedimiento de contratación, por aplicación del artículo 42 del TRLCSP.

Tercero. Se recurre el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que nos encontramos ante un acto recurrible por esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. Asimismo, se han cumplido las prescripciones de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP.

Cuarto. Sobre el fondo, la entidad recurrente efectúa los siguientes reproches:

a) Error en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 c) del Pliego de Condiciones Particulares: *metodología de trabajo para el desarrollo del servicio de limpieza.*

b) Error en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 e) del Pliego de Condiciones Particulares: *Plan de gestión de incidencias*.

c) Error en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 f) del Pliego de Condiciones Particulares: *Grado de tecnificación de la limpieza, aportación de maquinaria, materiales y productos para el desarrollo de los diferentes procesos de limpieza y desinfección*.

d) Vulneración de los artículos 105 b) de la Constitución y 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por no habersele permitido el acceso al expediente de contratación.

Quinto. Sobre el primero de los reproches mencionados-error en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 c) del Pliego de Condiciones Particulares: *metodología de trabajo para el desarrollo del servicio de limpieza*-alega la recurrente, en síntesis, lo siguiente:

En su propuesta técnica, LIMPIEZAS LICOE S.L.U ha distinguido zonas y metodologías de trabajo de manera detallada. En el punto 1.1.1 ha identificado los materiales que se van a destinar a la prestación del servicio, especificando los trabajos de limpieza, así como las medidas de seguridad previstas; en el punto 1.1.2 se describe de manera precisa el Centro de Asistencia y Administrativo de la Mutua Universal en el que se va a prestar el servicio; en el punto 1.1.3 se describen las frecuencias y tareas a desempeñar; en el punto 1.1.4 se especifica el trabajo que realizará cada empleado; y en el punto 1.2.1 se recoge una descripción de las tareas a realizar de manera clara, expresando la metodología de trabajo prevista. Asimismo, se ha observado lo establecido en los pliegos a cerca de la forma de presentación de las proposiciones.

Por su parte, el órgano de contratación señala que la proposición de la entidad recurrente incluye una metodología que no distingue por zonas de riesgo; no especifica el tipo de superficie; es poco detallada en cuanto a métodos de limpieza y productos utilizados; y únicamente se enumeran las tareas a realizar con una breve indicación sobre la forma de

llevarlas a cabo. A su juicio, el nivel de detalle de la proposición de la entidad adjudicataria es muy superior en cuanto a la determinación de métodos de limpieza por tipología de superficies, zonas de riesgo, uso de dependencias y técnicas a utilizar, lo que justifica la diferencia de puntos otorgada. En cuanto a los apartados 1.1.1 a 1.1.4 de la proposición de la entidad recurrente, alega que corresponden a otro criterio de adjudicación, el previsto en el punto 10.5.2 b) del Pliego de Condiciones Particulares referido al *Plan de prestación del servicio y organización de los puestos de trabajo*, no siendo, pues, susceptibles de valoración de nuevo en el punto 10.5.2 c) del Pliego de Condiciones Particulares.

En relación con las alegaciones de la entidad recurrente, cabe recordar que, en el ámbito de la contratación, la Administración puede valorar las ofertas presentadas dentro de un cierto margen de discrecionalidad técnica para verificar cuál sea justamente la "proposición más ventajosa". Ello no es obstáculo para afirmar que los Tribunales pueden valorar si la actuación de la administración en la valoración de los criterios de adjudicación ha sido arbitraria, o si entra dentro de los límites de la discrecionalidad administrativa.

Por consiguiente, el análisis por parte de este Tribunal de la valoración técnica de los criterios de adjudicación debe limitarse a los aspectos formales de la misma, tales como las normas de competencia y de procedimiento, y a examinar que en la valoración no se hayan aplicado los criterios de forma arbitraria o discriminatoria, o se haya producido un error material al efectuarla, y que fuera de estos supuestos, el Tribunal debe respetar, siguiendo la doctrina sobre la discrecionalidad técnica sentada por nuestro Tribunal Supremo, la valoración de los criterios de adjudicación que se hayan hecho por los técnicos.

En el presente supuesto, es objeto de controversia la valoración del criterio previsto en el apartado 10.5.2 c) del Pliego de Condiciones Particulares. Este apartado señala lo siguiente:

Metodología de trabajo para el desarrollo del servicio de limpieza (12 puntos)

Método de valoración:

Se valorará la presentación, según las necesidades expuestas por Mutua Universal en el apartado 2.1 del pliego de prescripciones técnicas de una rutina de trabajo que permita optimizar al máximo los procesos de limpieza teniendo en cuenta aspectos como el uso, las dimensiones, el tipo de superficie a limpiar y el porcentaje de ocupación de las instalaciones.

Cualitativo de 0 a 10.

De acuerdo con el informe de valoración emitido, la proposición de la entidad recurrente obtuvo 4 puntos, siendo su valoración la siguiente: *Procedimiento de limpieza sin distinguir por zonas. Sin metodología de trabajo y poco detallado (2 hojas).*

La proposición de la adjudicataria obtuvo 11 puntos. Según el informe de valoración, ésta ofrece: *Metodología de trabajo según zonas de riesgo muy completa, con todo tipo de detalles de las diversas técnicas a aplicar y programación de las rutinas de trabajo por zonas, según clasificación de tareas.*

Debemos indicar, en primer lugar, que los elementos expresados en los puntos 1.1.1. a 1.1.4 de la proposición de la entidad recurrente no pueden tomarse en consideración pues corresponden a otro criterio de adjudicación, el previsto en el punto 10.5.2 b) del Pliego de Condiciones Particulares, referido al *Plan de prestación del servicio y organización de los puestos de trabajo.*

En lo que se refiere a los elementos expresados en el punto 1.2 de su proposición, referido éste sí a la *Metodología de trabajo para el desarrollo del servicio de limpieza*, no se observa error o arbitrariedad de ninguna especie en la valoración efectuada por el órgano de contratación. En efecto, en dicha proposición no se especifican las zonas de riesgo, como son, por ejemplo, las zonas sanitarias del centro de MUTUA UNIVERSAL; no se indica el tipo de superficie objeto de la limpieza; los métodos de limpieza y los productos que deben ser utilizados no se describen con suficiente grado de detalle; y, finalmente, las tareas a realizar se enumeran de manera somera, sin suficiente grado de desarrollo.

Por el contrario, la proposición presentada por la entidad adjudicataria, en los aspectos que hemos mencionado, es mucho más detallada y completa. En ella se distinguen con gran claridad las zonas de riesgo; se describen con precisión los métodos de limpieza y los productos y maquinaria a emplear; y se especifican los distintos tipos de superficie que serán objeto de limpieza. En definitiva, está suficientemente justificada la diferente puntuación obtenida por la adjudicataria y por la entidad recurrente.

Por consiguiente, procede la desestimación de este motivo del recurso.

Sexto. El segundo reproche formulado por la entidad recurrente se refiere a la existencia de error o arbitrariedad en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 e) del Pliego de Condiciones Particulares: *Plan de gestión de incidencias*.

A este respecto, señala la entidad recurrente que su puntuación referida al subcriterio *Ampliación del horario y del personal en momentos puntuales por necesidades del servicio* no puede coincidir con la puntuación obtenida por la adjudicataria pues el tiempo máximo de reacción ofrecido por ésta es de 24 h, mientras que el de la entidad recurrente oscila entre veinte minutos y tres horas, por consiguiente, la puntuación de LIMPIEZAS LICOE S.L.U debe ser superior.

El órgano de contratación manifiesta en su informe que la valoración de las proposiciones de la entidad recurrente y de la adjudicataria en lo referente a este subcriterio se ha realizado de forma homogénea, según los criterios especificados en los pliegos. En este sentido, se ha considerado razonable adjudicar la puntuación máxima (1,25 puntos) a todas las proposiciones que ofrecen un plazo de resolución de las necesidades de ampliación de horario y de personal no superior a 24 h, sin efectuar ninguna distinción al respecto entre las empresas que ofertaron plazos inferiores.

La controversia en este caso se refiere al criterio de valoración expresado en el apartado 10.5.2 e) del Pliego de Condiciones Particulares: *Plan de gestión de incidencias*, y, más concretamente, al subcriterio *Ampliación del horario y del personal en momentos puntuales por necesidades del servicio*, que el órgano de contratación ha valorado con una puntuación máxima de 1,25 puntos.

Así, el apartado mencionado del pliego señala:

Plan de gestión de incidencias (4 puntos)

Método de valoración:

Se valorará que los licitadores presenten el plan de gestión de incidencias prestando especial atención a los aspectos siguientes:

Sustitución del personal por vacaciones, enfermedad o cualquier otro motivo.

Presentación incorrecta o incompleta de los servicios objeto del contrato.

Ampliación de horario y del personal en momentos puntuales por necesidades del servicio.

Cualitativo de 0 a 10.

En lo que se refiere al subapartado que hemos mencionado, el informe de valoración asigna 1,25 puntos a la oferta de la entidad recurrente. Así, señala: *Ampliación de servicio puntual por emergencia, entre 20´ y menos de 3 horas (valor 1,25).*

La oferta de la entidad adjudicataria obtiene también 1,25 puntos. El informe de valoración señala: *Ampliaciones de servicio puntual gratuitas máximo 24 horas.*

Respecto al subcriterio de valoración que estamos analizando-*Ampliación de horario y del personal en momentos puntuales por necesidades del servicio*- este Tribunal observa, efectivamente, que existen diferencias entre la oferta presentada por la entidad recurrente y la presentada por la adjudicataria en lo que se refiere a los tiempos de respuesta de cada una. Estos son significativamente mejores en la oferta de la entidad recurrente-entre 20´ y de 3 horas frente a un máximo de 24 horas-.

Ahora bien, no cabe desconocer que nos encontramos ante un criterio de valoración basado en un juicio de valor, no en la aplicación de una fórmula matemática a los tiempos de respuesta ofertados. Así las cosas, este Tribunal no considera arbitrario ni

discriminatorio que el órgano de contratación haya decidido otorgar la máxima puntuación a todas las proposiciones que ofrecen un tiempo de respuesta inferior a 24 horas para atender a ampliaciones de horario y de personal en momentos puntuales por necesidades del servicio. En este sentido, resulta fundada la explicación ofrecida por el órgano de contratación en su informe sobre este proceder, al señalar que se considera un plazo razonable para hacer frente a la incidencia indicada. Y, en efecto, no resulta ilógico ni discriminatorio, asignar la misma puntuación a todas las propuestas que ofrecen unos plazos adecuados-siempre inferiores a 24 horas-para la solución de estas incidencias. Así las cosas, el motivo debe ser desestimado.

Séptimo. El tercer motivo del recurso se refiere a la existencia de error en la valoración del criterio de adjudicación que depende de un juicio de valor previsto en el apartado 10.5.2 f) del Pliego de Condiciones Particulares: *Grado de tecnificación de la limpieza, aportación de maquinaria, materiales y productos para el desarrollo de los diferentes procesos de limpieza y desinfección.*

Señala la entidad recurrente que en su proposición ha especificado la maquinaria y materiales que serán empleados, las características técnicas de cada aparato, la marca y modelo, la justificación de su uso y su identificación mediante una fotografía. Ha identificado también los productos que se utilizarán, aportando fotografías y ofreciendo el uso de productos ECOLABEL, lo que parece no haberse tenido en cuenta por el órgano de contratación.

El informe del órgano de contratación señala que la entidad recurrente, al igual que la adjudicataria, ha presentado una memoria en su proposición en la que se detallan los materiales y la maquinaria que van a ser empleados para prestar el servicio. No obstante, la memoria presentada por la entidad adjudicataria es más completa pues, a diferencia de la recurrente, incluye fichas técnicas de los productos, no sólo fichas de seguridad, y ofrece el empleo de cuatro productos ecológicos, no sólo dos como la entidad recurrente. Por ello, señala, esta justificada la asignación de un punto más a la adjudicataria.

El apartado 10.5.2 f) del Pliego de Condiciones Particulares señala lo siguiente:

Grado de tecnificación de la limpieza, aportación de maquinaria, materiales y productos para el desarrollo de los diferentes procesos de limpieza y desinfección (4 puntos).

Se presentará una memoria con el detalle de todos los medios materiales y productos a utilizar según se especifica en el apartado 5 del pliego de prescripciones técnicas.

En cuanto a los materiales empleados se valorará la no utilización de productos tóxicos, corrosivos, irritantes y nocivos.

Cualitativo de 0 a 10.

El informe de valoración señala, en lo que se refiere a la proposición de la entidad recurrente: *Especifica productos, medios materiales y maquinaria a utilizar y aporta fichas de seguridad, no técnica.* Se le asignan 3 puntos. Respecto a la proposición de la entidad adjudicataria indica: *Especifica productos, medios materiales y maquinaria a utilizar y aporta fichas técnicas y de seguridad. Productos ECOLABEL.*

En lo que respecta a la valoración de este criterio, este Tribunal tampoco observa errores o arbitrariedad en la actuación del órgano de contratación. En efecto, del examen de las proposiciones presentadas por la entidad recurrente y por la entidad adjudicataria se desprende que existen diferencias sustantivas que justifican la asignación de un punto más-4 en lugar de 3-a la adjudicataria. La más significativa es que la adjudicataria, a diferencia de la recurrente, presenta las fichas técnicas, no solo de seguridad, de todos los productos ofertados, lo cual determina que la memoria presentada sea más completa y detallada que la de la recurrente, y, en definitiva, justifica la asignación de un punto más en el informe de valoración. El motivo, pues, debe ser rechazado.

Octavo. Entiende la entidad recurrente que al no habersele permitido por el órgano de contratación el acceso al expediente de contratación conforme a lo solicitado se ha producido una vulneración de los artículos 105 b) de la Constitución y 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se tiene constancia, en efecto, de que la recurrente, en el anuncio previo presentado ante el órgano de contratación, solicitó que se le diese traslado del expediente administrativo.

En nuestra Resolución número 47/2013, con cita de la número 103/2012, de 9 de mayo de 2012, analizamos prolijamente la cuestión del acceso a la información en los expedientes de contratación, concluyendo que la publicidad exigida en el procedimiento contractual es la que viene impuesta por el actual artículo 151.4 del vigente TRLCSP, esto es, *"la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación"*, con respeto a la información confidencial a la que se refieren los artículos 140 y 153.

Partiendo de esta premisa, la resolución de este Tribunal número 103/2012, concluía que *"la aplicación de las normas especiales de la Ley 30/2007 (el art. 140.1, 151.4 P y 153 TRLCSP) debe entenderse que, aunque a los licitadores se les debe facilitar el contenido de las decisiones que tengan efecto determinante sobre la resolución del procedimiento de adjudicación por aplicación de los principios de publicidad y transparencia recogidos en los artículos 1 y 139 del Texto Refundido de la ley de Contratos del Sector Público, este deber se cumple normalmente a través de la notificación de adjudicación que debe contener un resumen de los motivos de todas ellas de tal forma que permita interponer recurso suficientemente fundado. No se reconoce, por tanto, un derecho de acceso al expediente mediante la solicitud de vista ni de copias del mismo."*

Asimismo, se decía que *"es lo cierto que, de conformidad con el criterio del Tribunal expresado en reiteradas ocasiones, cuando de la documentación que obra en el expediente remitido se deduce que la recurrente ha tenido conocimiento de elementos de juicio suficientes como para poder fundamentar adecuadamente su recurso contra cualquiera de los actos de procedimiento, no cabe aducir la insuficiencia del acto de notificación, pues el efecto que éste debe producir de conformidad con la propia dicción legal (interponer recurso suficientemente fundado) resulta ya cumplido. Fuera del caso previsto legalmente, de notificar la resolución con contenido suficiente, la forma más adecuada de conseguir esto ciertamente, es dar al futuro recurrente vista del expediente de contratación con la antelación suficiente como para poder formular su recurso."* En

conclusión, si se opta por no dar vista del expediente, sino por dar información en la notificación de la adjudicación, ésta deberá justificar debidamente las ventajas de la proposición de la adjudicataria sobre la de la recurrente.

Entiende este Tribunal, aplicando dicha doctrina al caso que nos ocupa, que la notificación de la adjudicación debidamente motivada, con traslado del informe técnico en el que se valoran las proposiciones presentadas por los licitadores, cumplimenta suficientemente las obligaciones legales antedichas. A estos efectos, no puede afirmarse que la falta de acceso al expediente de contratación completo haya causado indefensión a la recurrente, impidiéndole la adecuada fundamentación de su recurso. Por consiguiente, estima este Tribunal, que no concurre el motivo de nulidad alegado.

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.^a M.I.T.R., en representación de la mercantil LIMPIEZAS LICOE, S.L.U., contra el acuerdo de adjudicación del contrato del *“Servicio de limpieza del centro ubicado en Sevilla, Avda. Leonardo da Vinci 28, perteneciente a Mutua Universal-Mugenat, Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesional de la Seguridad Social número 10”*, notificado el 30 de diciembre de 2013.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con el artículo 45 del TRLCSP.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

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 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.