



Recursos nº 145/2014

Resolución nº 227/2014

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

En Madrid, a 14 de marzo de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. ^a B. M. P. en representación de LIMPIEZAS Y SERVICIOS SALAMANCA, S.A. (en adelante, Limpiezas SALAMANCA o la recurrente), contra la adjudicación del contrato del "*Servicio de limpieza de los locales de los Servicios Centrales de MUFACE y los del Servicio Provincial de Madrid*" (expediente 22/2014), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. La Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Estado, en el DOUE y en el BOE, los días 7, 9 y 21 de noviembre de 2013, licitación para la contratación del servicio de limpieza de sus locales de Madrid. Presentaron oferta 19 empresas, entre ellas la ahora recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público -cuyo texto refundido de (TRLCSF en adelante), fue aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en las disposiciones que la desarrollan. El contrato se clasifica en la categoría 14 del Anexo II del TRLCSF, su valor estimado se cifra en 716.326,52 euros y está sujeto a regulación armonizada.

Tercero. La cláusula 23 de la Hoja-resumen del Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), relativa a los criterios de adjudicación, establece que el sistema de valoración de las ofertas es el de "*puntuación de factores*", para los que se establecen las fórmulas o criterios automáticos de valoración. Además del precio, que se valora con un



máximo de 75 puntos, el apartado 2 de mejoras señala que se valora con un máximo de 20 puntos, que desglosa en dos factores. En el apartado 2.a) la oferta de horas de servicio adicionales se valora también con un máximo de 20 puntos; en el apartado 2.b) se otorgan 5 puntos a las empresas que oferten el mantenimiento de jardinería.

Respecto a la primera de esas mejoras, la cláusula indicada establece textualmente:

*“a) **Se valorará con un máximo de 20 puntos**, a las empresas que oferten, sin coste alguno, horas de servicios adicionales a las exigidas en .el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas, a ejecutar a voluntad de MUFACE,... Por cada **30 horas/año gratuitas** de servicio o prestación adicional en cualquiera de los centros incluidos en el Pliego,... se otorgarán **3 puntos**”.*

Cuarto. Cumplidos los trámites pertinentes, el 6 de febrero de 2014, se publica en la Plataforma de Contratación y se notifica a los licitadores el acuerdo de adjudicación en favor de CEJAL Limpiezas, S.L. (en adelante CEJAL o la adjudicataria), por ser la más ventajosa económicamente al obtener la máxima puntuación (97,84 puntos). Se le otorgan 20 puntos en el apartado correspondiente a las *“horas de servicio adicionales”*, en que había ofertado 210 horas. A la recurrente, con una puntuación total de 96,27 puntos, se le otorgan 18 en el factor de horas adicionales, donde su oferta era de 200 horas.

Quinto. Contra el acuerdo de adjudicación, previa comunicación a MUFACE, Limpiezas SALAMANCA ha interpuesto recurso especial en materia de contratación, presentado en el registro de este Tribunal el 20 de febrero de 2014. Solicita que se anule el acuerdo de adjudicación por considerar que hay un *“grave error de cálculo ya que... de la correcta aplicación de los criterios para la adjudicación del contrato (apartado 23 del Pliego), mi representada debería de haber obtenido la puntuación máxima de 20 puntos, lo que la hubiese convertido en la adjudicataria del contrato”*. Alega también que hay una irregularidad en la notificación de adjudicación, que se refiere a una puntuación total de las mejoras (25 puntos) diferente de lo indicado en el PCAP (20 puntos).

Sexto. El 26 de febrero de 2014 se recibió en el Tribunal copia del expediente junto al informe del órgano de contratación en el que solicita la desestimación del recurso. Alega que el pliego indica claramente *“que el otorgamiento de tres puntos, se realizará por cada treinta horas ofrecidas por los licitadores. La puntuación obtenida por Limpiezas Salamanca S.A.,*



en este apartado, al ofertar doscientas horas, es el resultante de establecer seis fracciones de treinta horas, por el múltiplo de tres indicado en el pliego, con lo que se establece una calificación de dieciocho puntos. En ningún momento, por razones obvias, el pliego indica posibilidad de prorrateo o fraccionamiento de la calificación en relación con las horas ofrecidas...”

Séptimo. El 5 de marzo, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes licitadores para que formularan las alegaciones que considerasen pertinentes, trámite que ha sido evacuado por la mercantil adjudicataria. El Tribunal, mediante acuerdo de 5 de marzo de 2014, acordó mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se recurre el acuerdo de adjudicación en la licitación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP, al tratarse de uno de los licitadores. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44.

Tercero. Respecto a la valoración total de las mejoras, resulta evidente que hay una errata en la cláusula 23 de la Hoja-resumen del PCAP, donde se dice que se valoran con un máximo de 20 puntos, cuando a continuación se desglosan en un total de 25 puntos (20 por horas adicionales y 5 por mantenimiento de jardinería). Se trata pues de una errata, sin incidencia alguna en la cuestión de fondo planteada en el recurso.

La cuestión de fondo a dilucidar es si en la valoración de las ofertas relativas a las horas adicionales de servicio se han respetado o no los criterios establecidos en el pliego.



Cuarto. Contra lo manifestado por MUFACE en su informe, la cláusula relativa a la valoración de las *“horas adicionales”*, transcrita en el antecedente tercero, en ningún momento indica que la puntuación haya que hacerla por tramos enteros de 30 horas.

En efecto, de la literalidad del pliego se deduce que se darán un máximo de 20 puntos, a razón de 3 puntos por cada 30 horas. Es lo mismo que decir que se dará un punto por cada 10 horas, con un máximo de 20 puntos. La expresión literal equivale al empleo de una fórmula del siguiente tenor: $20 \geq P_i = 3 \times H_i / 30$, donde P_i es la puntuación que corresponde a la oferta i , por las *horas adicionales* H_i ofertadas.

Sorprende por ello la afirmación del informe de que el pliego no indica *“por razones obvias”* la posibilidad de fraccionamiento de la calificación. No se advierten cuáles son esas obvias razones que impiden dar más puntos al que oferta 190 horas respecto al que oferta 180. Para interpretar el pliego como lo ha hecho la Mesa de Contratación de MUFACE el PCAP debería haber estado redactado en términos similares a los siguientes: *“Se otorgarán un máximo de 20 puntos a razón de 3 puntos **por cada tramo entero** de 30 horas/año gratuitas de servicio o prestación adicional”*.

Con la redacción del PCAP en cambio, lo obvio es más bien lo que interpretaron trece de los licitadores, que ofertaron precisamente 200 horas porque debieron entender que con ello alcanzaban ya la máxima puntuación posible (20 puntos). Resulta por ello extravagante que el informe de MUFACE alegue que las condiciones de valoración de este pliego, *“sí han sido comprendidas”*, por los cinco licitadores que relaciona y que *“ofrecieron doscientas diez horas o más, para poder alcanzar la máxima calificación en este apartado”*. De esos cinco licitadores, solo dos ofrecieron 210 horas; los otros tres ofertaron más horas, que no les sirven para mejorar la puntuación.

Por lo demás, al puntuar como lo ha hecho MUFACE, el resultado es que la diferencia de 10 horas/año en la oferta de la adjudicataria se puntúa más (2 puntos) que el menor precio propuesto por la recurrente (0,43 puntos). La diferencia de precio, más de 2.000 euros, se compensa sobradamente en la puntuación con las horas adicionales. No parece que la interpretación del órgano de contratación, que equivale a una valoración económica de más de 200 euros por cada hora adicional ofertada por el adjudicatario, sea una interpretación razonable que conduzca a la selección de la oferta más ventajosa económicamente.



Como éste Tribunal ha declarado reiteradamente (valga como referencia en un supuesto similar, la Resolución 92/2013, de 5 de marzo), los pliegos deben considerarse como la ley del contrato, a la que han de ajustarse no sólo los licitadores al formular sus proposiciones, sino también los órganos de contratación al seleccionar las ofertas económicamente más ventajosas. De manera muy especial además, el principio de transparencia exige que los criterios de selección de las proposiciones sean conocidos por los licitadores desde antes de presentarlas.

De acuerdo con ello, el artículo 150.2 del TRLCSP dispone que *“los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo”*, de lo que hay que concluir que no pueden utilizarse en la valoración de las ofertas criterios o fórmulas distintas de las que figuren en los pliegos.

La interpretación que ha hecho la mesa de lo dispuesto en el pliego debe considerarse incorrecta y, por tanto, se ha de estimar el recurso, proceder a la valoración de las ofertas relativas a las horas adicionales de acuerdo con lo señalado antes y resolver la adjudicación en favor de la que resulte económicamente más ventajosa conforme a los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos.

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. ^a B. M. P. en representación de LIMPIEZAS Y SERVICIOS SALAMANCA, S.A., contra la adjudicación del contrato del *“Servicio de limpieza de los locales de los Servicios Centrales de MUFACE y los del Servicio Provincial de Madrid”* y ordenar la retroacción de las actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas, para puntuar la mejora por horas de servicio adicionales de acuerdo con lo establecido en el fundamento cuarto.



Segundo. Dejar sin efecto 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 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

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.