



**Recurso nº 198/2014 C.A. Principado de Asturias 010/2014**

**Resolución nº 289/2014**

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

En Madrid, a 4 de abril de 2013.

**VISTO** el recurso interpuesto por D.<sup>a</sup> I.L.A.M. en nombre y representación de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., contra la resolución de adjudicación del contrato de “Servicios de limpieza, gestión de residuos, control de plagas, limpieza y conservación de viales y jardines del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias” (Expediente PA 117-13) adoptada por la Gerencia de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** La Gerencia de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias (en adelante, GISPASA) convocó, mediante anuncios publicados en el DOUE y en el BOE los días 17 y 19 de septiembre de 2013, respectivamente, licitación para la adjudicación, mediante el procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios de limpieza, gestión de residuos, control de plagas, limpieza y conservación de viales y jardines del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias (HUCA), cuyo valor estimado es de 80.913.676,30 euros.

**Segundo.** Previos los trámites legales oportunos, por resolución de 20 de febrero de 2014 se acordó la adjudicación del contrato de referencia a la empresa LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A. Es de hacer constar que, previamente, la Mesa de Contratación, en su sesión celebrada el 29 de enero de 2014, había acordado, con asunción de la puntuación resultante del Informe Técnico de Evaluación del sobre 2 (que había sido elaborado, el 27 de enero de 2014, por el Comité de Valoración previsto en la cláusula 13.3 del Pliego de Prescripciones Jurídicas) que la recurrente VALORIZA FACILITIES, S.A.U. no pasaría a la siguiente fase (apertura y evaluación de los sobres 3

y 4), al no haber alcanzado el umbral de 100 puntos a tal fin señalado en el Anexo IX del citado pliego.

**Tercero.** La referida resolución de adjudicación fue notificada a los licitadores y, en concreto, a la entidad VALORIZA FACILITIES, S.A.U., el 21 de febrero de 2014.

**Cuarto.** El 25 de febrero de 2014, la actora solicitó que le fuera otorgado acceso al expediente de contratación y, en particular, al contenido de las ofertas de los licitadores. A sus resultas, se convocó a la citada mercantil para que compareciera en la sede del órgano de contratación el 28 de febrero de 2014, a las 10:00 horas, lo que así hicieron los representantes al efecto designados por aquélla, siéndoles exhibidos, entre otros extremos, los particulares de la oferta de la adjudicataria que no habían sido calificados por ésta como confidenciales en un escrito que a tal fin, y previo el requerimiento del órgano de contratación ( al haberse deducido el 30 de enero de 2014, pareja solicitud de acceso al expediente por otro de los licitadores), había presentado el 4 de febrero de 2014.

**Quinto.** El 11 de marzo de 2014 VALORIZA FACILITIES, S.A.U. interpuso ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra la resolución de adjudicación del contrato de referencia (que ya había sido objeto del previo anuncio ante el órgano de contratación, efectuado el día 25 de febrero de 2014), al que se asignó el número 198/2014.

**Sexto.** El día 14 de marzo de 2014 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el recurso interpuesto, acompañado del informe al que se refiere el artículo 46.2 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

**Séptimo.** Con fecha de 19 de marzo de 2014 este Tribunal dictó resolución acordando el levantamiento de la suspensión del procedimiento de contratación producida automáticamente conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP, por estimar que los perjuicios que podrían derivarse para el recurrente del levantamiento de la suspensión son menores que los que se producirían al interés público si dicha suspensión se mantuviese.

**Octavo.** El 24 de marzo de 2014 la Secretaría de este Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. A sus resultas, EULEN, S.A. presentó el 28 de marzo de 2014 escrito por el que interesaba que el presente recurso fuera acumulado al a su vez interpuesto por dicha mercantil contra la misma resolución de adjudicación (tramitado con el número 197/2014), mientras que LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A. presentó el 27 de marzo escrito por el que solicitaba su desestimación.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

**Primero.** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP, y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias de 3 de octubre de 2013, publicado en el BOE de 28 de enero de 2013.

**Segundo.** Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello (artículo 42 TRLCSP), en tanto la entidad recurrente es una de las empresas que concurren a la licitación y, si bien no alcanzó en la valoración del sobre 2 el umbral de puntuación previsto en el Anexo IX del Pliego de Prescripciones Jurídicas ( a saber, un mínimo de 100 puntos sobre un total de 200, según se refleja en la página 95 del citado pliego), viéndose así excluida, lo cierto es que, en tanto pone en cuestión la total valoración de su oferta en dicho particular, la estimación del recurso podría determinar, siquiera hipotéticamente, la revisión de tal exclusión y la retroacción de las actuaciones a fin de que pudiera llevarse a cabo nuevamente dicha valoración en términos que determinaran que le fuera adjudicado el contrato.

En efecto, es bien sabido que este Tribunal ha declarado de manera reiterada y a propósito de la impugnación de la resolución de adjudicación por un licitador excluido (por todas Resoluciones nº 237/2011, de 13 de octubre, nº 22/2012, de 18 de enero, y nº 107/2012, de 11 de mayo de 2012), que, a la luz del artículo 42 TRLCSP, el interés invocado ha de ser un interés cualificado por su ligazón al objeto de la impugnación, y, por ende, que ha de orientarse ordinariamente a la revisión de su exclusión, no siendo suficiente a los efectos de la legitimación del licitador excluido el interés simple y general

de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulten adjudicatarias algunas otras empresas licitadoras, toda vez que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública. En el caso analizado, sin embargo, cabe destacar (sin perjuicio de lo que luego se dirá) que, en tanto la actora pretende que sea dejada sin efecto la valoración otorgada a su proposición, revisándola en términos que determinarían, en su caso, que debiera tenerse por superada la fase de valoración del sobre 2, para así proceder a la subsiguiente apertura de los sobres 3 y 4, debería concluirse en la efectiva existencia de legitimación bastante.

**Tercero.** El contrato objeto de recurso es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en los artículos 40.1.a) y 16 del TRLCSP.

El acto objeto de recurso es la resolución de GISPASA de 20 de febrero de 2014 por la que se acordó la adjudicación del contrato a la empresa LACERA SERVICIOS Y MATENIMIENTO, S.A. Es, por tanto, un acto susceptible de recurso especial al amparo de lo dispuesto en el artículo 40.2.c) TRLCSP.

**Cuarto.** El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 TRLCSP, esto es, en el plazo de quince días hábiles desde la notificación de la resolución de adjudicación. Consta, además, en el expediente el anuncio del recurso al órgano de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 TRLCSP.

**Quinto.** Habiéndose solicitado por EULEN, S.A. debe indicarse que este Tribunal considera que no procede la acumulación de los recursos 197/2014 y 198/2014 por cuanto, aunque en ambos casos sea impugnada la resolución de adjudicación de un mismo contrato, tanto la posición de la mercantil en cada caso recurrente, como las pretensiones hechas valer, como, en esencia, los motivos de cada recurso son en buena medida disímiles.

**Sexto.** Entrando en el fondo de la cuestión, ha de destacarse que la actora ejercita las siguientes pretensiones:

1º.- Que se anule la adjudicación, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento de valoración de las ofertas, por juzgar viciada de arbitrariedad la puntuación que le ha sido otorgada en la valoración de los criterios cualitativos de su proposición técnica (sobre 2) y, por ende, la exclusión de su proposición por no haber alcanzado el umbral señalado en el Anexo IX del Pliego de Prescripciones Jurídicas.

2º.- De forma subsidiaria, solicita la anulación de la notificación de la adjudicación con retroacción de las actuaciones al momento anterior a la misma, a fin de que todos los licitadores que lo solicitaron puedan tener acceso a la documentación presentada por la empresa adjudicataria, cuyo examen les ha sido negado al haber sido calificada por aquélla como confidencial en su práctica totalidad.

El órgano de contratación, en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP, objeta todas las pretensiones de la recurrente, afirmando, por un lado, que en la valoración de la oferta de la actora y, en particular, de su sobre 2, se han respetado las normas vigentes y los criterios de valoración previstos en los Pliegos, todo ello con expresa invocación de la reiterada doctrina relativa a la discrecionalidad técnica de los órganos de valoración, y, por otro, que la exclusión de acceso a determinados documentos de la oferta técnica de la adjudicataria se basó en la excepción de confidencialidad amparada en los artículos 140.1 y 153 del TRLCSP. En el mismo sentido se pronuncia la adjudicataria en las alegaciones hechas valer con ocasión del traslado conferido.

Se examinarán seguidamente cada una de las pretensiones de la recurrente siguiendo el orden de prevalencia (que no el de exposición) indicado en su escrito de recurso, pues su carácter subsidiario determinaría que la estimación de una de dichas pretensiones haga innecesario el examen de los restantes motivos de impugnación.

**Séptimo.** Como ya se ha dicho, la entidad recurrente alega, con carácter principal que la valoración de su proposición y, en particular, de los aspectos cualitativos de su proposición técnica (sobre 2), que ha determinado su exclusión y, consiguientemente, (al no alcanzar el umbral de puntuación señalado en el Anexo IX del Pliego de Prescripciones Jurídicas) que no llegara a ser valorado el contenido de los sobres 3 y 4 de su oferta, es arbitraria y discriminatoria, por adolecer de defectos que determinarían, a

su juicio, la necesidad de anular la adjudicación objeto de recurso a fin de que puedan ser nuevamente valoradas las ofertas presentadas con estricta sujeción a los criterios enunciados en el citado pliego.

Como p<sup>o</sup>rtico de toda la exposición subsiguiente, debe destacarse que este Tribunal se ha pronunciado en numerosas ocasiones (por todas, Resoluciones de 26 de enero y de 30 de marzo de 2012) sobre la discrecionalidad t<sup>o</sup>cnica que asiste a la Administraci<sup>o</sup>n en la valoraci<sup>o</sup>n de criterios eminentemente t<sup>o</sup>cnicos. Efectivamente, *“como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicaci<sup>o</sup>n a los criterios evaluables en funci<sup>o</sup>n de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad t<sup>o</sup>cnica de la Administraci<sup>o</sup>n. Ello supone que, trat<sup>o</sup>ndose de cuestiones que se eval<sup>u</sup>an aplicando criterios estrictamente t<sup>o</sup>cnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jur<sup>o</sup>dicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de an<sup>l</sup>isis por parte de este Tribunal, sino que este an<sup>l</sup>isis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoraci<sup>o</sup>n, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoraci<sup>o</sup>n no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoraci<sup>o</sup>n”*.

La actora asume en plenitud esta doctrina, si bien afirma que el informe t<sup>o</sup>cnico de valoraci<sup>o</sup>n del sobre 2, en el que descansa la decisi<sup>o</sup>n adoptada por la Mesa de Contrataci<sup>o</sup>n incurre en los indicados vicios de arbitrariedad y discriminaci<sup>o</sup>n, y ello con particular referencia a los criterios de adjudicaci<sup>o</sup>n 1.1 y 1.2, as<sup>o</sup> como, de forma gen<sup>o</sup>rica, a la totalidad del criterio 2, relativo a la “documentaci<sup>o</sup>n t<sup>o</sup>cnica por servicio”. Se abordaran por separado cada uno de estos alegatos:

- a) En lo que se refiere al criterio 1.1., ha de hacerse constar que, con arreglo al Anexo IX del Pliego, se desglosa en dos apartados o subcriterios, cada uno de ellos susceptibles de valorarse con hasta 12 puntos, a saber:
  1. L<sup>o</sup>neas de comunicaci<sup>o</sup>n entre el equipo de direcci<sup>o</sup>n del Proveedor del Servicio y la direcci<sup>o</sup>n de HUCA/GISPASA con el fin de facilitar la prestaci<sup>o</sup>n de los servicios

y el conocimiento de los requisitos cotidianos de cada uno de los departamentos del HUCA.

En este punto, se señala que *“se valorarán las líneas de comunicación propuestas en lo relativo a los canales facilitados, la agilidad para facilitar la información y la concreción, claridad y datos recogidos en los informes que en su caso se presenten. Otorgándole el mayor número de puntos a aquella oferta que proponga las líneas de comunicación que mejor sea óptimo (sic) para el desarrollo del servicio, valorándose además su concreción en cuanto a la información facilitada, el 50% a aquellas propuestas que siendo óptimas no son las mejores, el 25% a las que presentan unas propuestas son suficientes pero menos concretos, y el 0% a aquellas que presente unas propuesta insuficientes o poco concreta”*.

2. Líneas de comunicación entre el personal de gestión del Proveedor del servicio y los representantes del HUCA/GISPASA.

En este punto, en términos similares a los del apartado anterior, se señala que *“se valorarán las líneas de comunicación propuestas en lo relativo a los canales facilitados, la agilidad para facilitar la información y la incorporación en las mismas a todos los responsables implicados en cada una de las tareas u obligaciones objeto del contrato. Otorgándole el mayor número de puntos a aquella oferta que proponga las líneas de comunicación que mejor sea óptimo (sic) para el desarrollo del servicio, valorándose además su concreción en cuanto a la información facilitada, el 50% a aquellas propuestas que siendo óptimas no son las mejores, el 25% a las que presentan unas propuestas son suficientes pero menos concretos, y el 0% a aquellas que presente unas propuesta insuficientes o poco concreta”*.

La actora alega, en este punto, que *“se valora muy positivamente en la oferta de LACERA el que se señalen los concretos números de teléfono móvil y de email de los interlocutores, obviándose el hecho de que el teléfono móvil y el email es la forma habitual de comunicarse”* y destaca que, al igual que la adjudicataria, también ha ofertado *“la disponibilidad 24 h de los interlocutores vía teléfono móvil, un servicio de call center, un organigrama del servicio y un sistema de informes periódicos”*, concluyendo que no

existe correspondencia entre el contenido de cada oferta y la respectiva valoración otorgada (12 puntos a la adjudicataria y 0 a la actora).

Tal alegato no puede prosperar. La actora no cuestiona la fidelidad del resumen del respectivo contenido de cada oferta recogido en el informe del Comité de Valoración, sino que sostiene que no existe correspondencia entre dicho contenido y la valoración final.

Partiendo de este hecho, puede comprobarse que la asignación de la máxima puntuación a la adjudicataria en el primero de los tales subcriterios se corresponde con su conceptualización como la mejor oferta de las presentadas, cuya calificación no descansa, en modo alguno, pese a que así lo alegue la recurrente, en la mera consideración de que se disponga de teléfonos móviles y correos electrónicos como medios de comunicación con los interlocutores (pues, ciertamente, hoy en día debe presumirse la disponibilidad de tales medios en toda empresa), sino en el relevante hecho de que unos y otros hayan sido concretamente facilitados en relación con los interlocutores designados, en tanto ello supone una precisa, nítida y detallada identificación de las líneas de comunicación, que es uno de los criterios de valoración reiteradamente aludidos en la dicción de los pliegos antes transcrita. A ello se suma, como se indica en la conclusión obrante en la página 15 del informe ( en términos que son concordantes con la exposición que la precede) que, dejando al margen que los *“canales de comunicación están bien definidos”*, las comunicaciones se *“detallan de manera concreta”* y los *“informes que se proponen a lo largo de las distintas fases recopilan amplia información relevante , como cifras relativas al rendimiento, resultado de evaluaciones, incidencias, grado de cumplimiento y efectividad de las decisiones tomadas en las reuniones periódicas, entre otras”*.

A mayor abundamiento, en tanto ha sido puesta a disposición de este Tribunal (como también lo fue, en la comparecencia de 28 de febrero de 2014, a la actora) el contenido del sobre 2 de la oferta de la adjudicataria en lo que a dichos extremos atañe, debe destacarse que las consideraciones que, a fin de reflejar el contenido de dicha oferta, se realizan en el citado informe de valoración se ajustan a la realidad ( siendo lo cierto, en todo caso, que la actora no las pone en cuestión, sino que apunta a una pretendida falta de congruencia con la conclusión final).

Por el contrario, en el citado informe de valoración, al describir la oferta de la actora (en términos que, conviene destacarlo, no se niegan por ésta), se hace reiterada mención a la brevedad y falta de detalle de las consideraciones ofrecidas sobre estos particulares, explicitando que, en muchos casos, lo ofrecido por la recurrente es una mera propuesta de intenciones. Así, en la página 16 se dice que es una proposición “*escueta e indeterminada*” y, en la página 17 se destaca que las líneas de comunicación en situaciones especiales se describen “*muy brevemente*” (cabe inferir, visto lo manifestado por la actora, que sin concreta identificación de los sujetos y canales de comunicación que, a su entender y pese a lo exigido en el pliego, deberían presumirse) y que, igualmente, las actividades descritas en la metodología de puesta en servicio también se detallan “*muy brevemente, a modo de propuesta de intenciones*”.

Estas consideraciones son susceptibles de reiterarse en lo que al segundo subcriterio concierne, para el cual el citado informe técnico de valoración, así como destaca que en la oferta de la adjudicataria los medios de comunicación son descritos con la claridad y detalle que se expresa en las páginas 21 y 22, abunda y hace explícita en su página 23 la generalidad y falta de detalle de los términos de la oferta de la actora.

Partiendo de este hecho y asumiendo que no corresponde a este Tribunal suplantar el ejercicio de la discrecionalidad técnica reservada al órgano de contratación, sí cabe indicar que la valoración atribuida a cada proposición se ajusta, en los parámetros que la determinan, a los criterios explicitados en el pliego y al contenido de las respectivas ofertas, no siendo dable apreciar incongruencia alguna entre las conclusiones en cada caso alcanzadas y los presupuestos en que se hacen descansar. Debe, por todo ello, desestimarse el alegato de la recurrente.

- b)** Por lo que se refiere al criterio 1.2, el meritado Anexo IX del Pliego señala, bajo la rúbrica “Plan de Formación Continuada”, lo que sigue:

*“Para valorar este criterio las empresas deberán presentar un Plan de Formación en el que se detalle expresamente el número de cursos a realizar, las materias objeto de los mismos y el número de horas de duración de cada uno de ellos.*”

- Se valorará el número de cursos ofertados siempre que su contenido esté relacionado con el objeto del contrato y adaptado a cada puesto dependiendo del servicio a prestar (personal de limpieza, operario de residuos, encargado, etc.)

- Se valorará el número de horas de formación.

*Criterio de valoración: se asignará la máxima puntuación a la mayor oferta de cursos y horas puntuándose proporcionalmente el resto de ofertas debiendo ser coherente la formación propuesta en función al número de cursos y horas y los destinatarios de las mismas”.*

Señala la recurrente que el informe técnico de valoración incurre en error al afirmar, para justificar la asignación de 0 puntos a su proposición, que no es dable a su vista determinar el número de horas ofertadas, toda vez que, en rigor, al detallar el número de cursos a celebrar y el número de horas de duración de cada curso, expresando que se impartirían a toda la plantilla, era perfectamente posible determinar el número de horas de formación ofrecidas.

En este punto deben acogerse parcialmente las alegaciones de la actora. En efecto, si bien es cierto que en la valoración de este criterio es dable al órgano de contratación introducir factores de corrección que tengan en cuenta la propia coherencia de la oferta de formación (atendiendo, entre otros extremos, a la relación con el objeto del contrato y su adaptación a los puestos de trabajo de los destinatarios), lo cierto es que, partiendo del hecho de que las restantes ofertas han sido valoradas con atención al número total de horas ofertadas, en el caso de la recurrente parece también posible la determinación de dicha magnitud. En efecto, atendido que el pliego, como se ha expresado, exigía únicamente un “Plan de Formación en el que se detalle expresamente el número de cursos a realizar, las materias objeto de los mismos y el número de horas de duración de cada uno de ellos”, debe constatarse que la oferta de la actora se ajustaba (tal y como se desprende de la tabla reproducida en la página 70 del sobre 2 de su oferta, así como en la página 28 del referido informe técnico de evaluación) a dicho contenido, expresando una serie de cursos con identificación de la materia respectiva y del número de horas de cada uno de ellos.

Así las cosas, en ausencia de toda indicación sobre la eventual reiteración de dichos cursos, debería concluirse que se ofertaba la realización a lo largo de toda la duración del contrato de tantos cursos como allí se relacionaban (trece, por tanto), siendo dable calcular su duración total por el simple expediente de multiplicar el número de horas de cada curso por el número de asistentes (y ello sin perjuicio, en lo que a éste último factor concierne, de que el órgano de contratación pudiera introducir, en función de la relación existente entre su contenido y los distintos puestos de trabajo, correcciones a la simple designación, propuesta por la actora, de la totalidad de la plantilla como asistentes). Por tanto, partiendo de que, en este criterio, el Pliego no vincula (como sí lo hace en el criterio 1.1) la puntuación al respectivo nivel de detalle de cada oferta, sino que opta por un criterio estrictamente proporcional, debe concluirse que el informe técnico de valoración no aplicó correctamente sus prescripciones al asignar, sin más, un valor de 0 puntos a la oferta de la actora, sino que debió haber procedido a calcular, con arreglo a lo antes expresado, el número de horas ofertado por la actora, a fin de determinar, en términos de estricta proporcionalidad con las restantes ofertas, la puntuación correspondiente.

Ahora bien, en la medida en que la puntuación máxima asignada a este criterio es de 25 puntos y atendido que el umbral de puntuación señalado en el Anexo IX del citado pliego para acceder a la siguiente fase de evaluación es de 100 puntos, resulta patente que la simple estimación parcial de este alegato (dado que la puntuación asignada a la actora en los restantes criterios es de 0 puntos) no alteraría, en tanto no se vieran estimados los alegatos hechos valer en relación con esos otros criterios de adjudicación, la exclusión en su momento acordada por la Mesa de Contratación ni, por ende, debiera determinar la anulación de la resolución de adjudicación. Debe, por tanto, subordinarse la consecuencia jurídica que quepa atribuir a la consideración que venimos de realizar a la suerte que deba correr la objeción que la actora opone a la valoración del criterio 2, al que en el pliego se asigna una valoración total (desglosada en distintos subcriterios) de 151 puntos.

- c) Finalmente, cumple abordar lo que atañe al criterio 2, relativo a la documentación técnica por servicio, que se desglosa, a su vez, en distintos subcriterios para cada servicio. En concreto, para el servicio de limpieza, se valora con 71 puntos la propuesta organizativa (criterio 2.1.1.) y con 2 puntos el nivel de respuesta para

situaciones de emergencia (criterio 2.1.2); para el servicio de control de plagas, se valora con 14 puntos la propuesta organizativa (criterio 2.2.1) y con 1,25 el nivel de respuesta para situaciones de emergencia (criterio 2.2.2); para el servicio de gestión de residuos, se valora con 48 puntos la propuesta organizativa (criterio 2.3.1) y con 1,75 el nivel de respuesta para situaciones de emergencia (criterio 2.3.2); y, para el servicio de conservación de viales y jardines, se valora con 12,25 puntos la propuesta organizativa (criterio 2.4.1) y con 0,75 el nivel de respuesta para situaciones de emergencia (criterio 2.4.2).

En todos estos apartados, la oferta de la actora ha sido calificada como insuficiente y ha merecido, por ello, 0 puntos. La actora, en su recurso, se limita a señalar que, en tanto no le ha sido facilitada la íntegra documentación de la adjudicataria, no puede *“argumentar con solidez sobre la incongruencia de las puntuaciones asignadas”*, destacando que *“insiste el comité de valoración en declarar que la oferta de Valoriza es breve o escueta, penalizando con dicho argumento la puntuación asignada, con nula justificación de qué es lo que se considera insuficiente, poco claro o poco estructurado”*.

La actora vendría, por tanto, a sostener que la valoración de su oferta no resultaría debidamente motivada, alegando que, al no haberle sido facilitado el acceso a la documentación de la adjudicataria (que, por el contrario, ha visto calificada su oferta en todos y cada uno de esos extremos como excelente) al socaire de su sobrevenida declaración como confidencial, carece de parámetros de juicio bastantes para cuestionar la valoración otorgada a la suya propia y ve con ello limitada su capacidad de articular el presente recurso.

En este punto deben realizarse varias consideraciones. En primer lugar, es necesario destacar que el alegato de la actora, en tanto se contrae a la, a su juicio, improcedente calificación como *“breve o escueta”* de su proposición, parece referido, únicamente, a los subcriterios 2.1.1, 2.2.1, 2.3.1 y 2.4.1, relativos ellos, como se ha dicho, a la propuesta organizativa de cada servicio. En efecto, en los subcriterios 2.1.2, 2.2.2, 2.3.2 y 2.4.2, en los que se valora el nivel de respuesta para situaciones de emergencia en cada servicio, la puntuación está vinculada a un juicio casi cuantitativo, exigiéndose, en todo caso, que se asegure la disposición de *“efectivos suficientes (al menos 50 personas) para atender situación de emergencia”* y graduando la puntuación en función del tiempo de respuesta

ofrecido, para así calificar de excelente un tiempo inferior a 30 minutos, de bueno el comprendido entre 30 y 60 minutos y de suficiente el que medie entre los 60 y los 90 minutos.

En todos estos apartados, la actora ve calificada como insuficiente su oferta, recibiendo por ello 0 puntos, afirmándose en el informe técnico de evaluación que no asume el compromiso de respuesta con el número de efectivos requerido. Examinando las páginas 227, 252, 318 y 351 del sobre 2 de la oferta presentada por la actora puede comprobarse que, efectivamente, esto es así, es decir, que la oferta de la actora no contiene una expresa afirmación de la material disponibilidad del número de efectivos requerido en dichas situaciones. En concreto, en el criterio 2.1.2 se hace referencia a la existencia de equipos de respuesta rápida compuestos por cuatro limpiadores, sin expresar cuantos equipos existen y, por tanto, si se alcanza el número mínimo de cincuenta efectivos requerido, mientras que en los criterios 2.2.2, 2.3.2 y 2.4.2 las referencias son absolutamente genéricas, sin expresión de un número concreto de trabajadores disponibles. Dichas menciones contrastan, por ejemplo, con las rotundas y precisas afirmaciones contenidas en las ofertas de otros licitadores que obtienen, en dichos subcriterios, la puntuación máxima. A tal fin cabe referirse no ya a la propia adjudicataria, sino a EULEN, que, en las páginas 233 de la oferta del servicio de limpieza, 76 de control de plagas, 102 de gestión de residuos y 104 de viales y jardinería hace una expresa afirmación de la garantía de respuesta con 50 efectivos en menos de 30 minutos.

Debe, por tanto, concluirse que, en los tales extremos, la valoración alcanzada por la oferta de la recurrente ha sido debidamente motivada y se corresponde con el contenido de su proposición, sin que quepa apreciar error o arbitrariedad alguno.

En lo que se refiere a la valoración de los subcriterios 2.1.1, 2.2.1, 2.3.1 y 2.4.1. el Anexo IX indica que ha de realizarse con arreglo a unos mismos parámetros, exigiéndose en todos ellos una *“descripción clara y estructurada de la organización del personal y sus tajos (de cada servicio), así como su distribución por áreas y/o zonas, horarios, tareas, etc”* y pudiendo obtener las distintas proposiciones alguna de las siguientes calificaciones:

*“Excelente: se valorará la claridad y orden de lo anteriormente indicado, la justificación y adecuación del dimensionamiento de los tajos, así como la idoneidad y eficacia de la organización, gestión y planificación del personal.*

*Buena: se valorarán las propuestas organizativas menos simplificadas y concretas en cuanto a su claridad y orden de lo anteriormente indicado, que recogen adecuadamente una justificación y adecuación del dimensionamiento de los tajos, así como de la idoneidad y eficacia de la organización, gestión y planificación del personal.*

*Aceptable: propuesta organizativa suficiente pero con un nivel de concreción mínimo de la justificación y adecuación del dimensionamiento de los tajos, así como la idoneidad y eficacia de la organización, gestión y planificación del personal.*

*Insuficiente: Propuesta organizativa insuficiente y con un nivel de justificación y dimensionamiento de los tajos y eficacia de la organización, gestión y planificación del personal mínima o inexistente”.*

El extenso informe técnico de la Comisión de Valoración pone de manifiesto, en todos y cada uno de los aludidos subcriterios, la efectiva realización de una evaluación global, circunstanciada, conjunta y sistemática de las distintas ofertas presentadas,

En particular, en lo que atañe a la oferta de la actora, el informe justifica circunstanciada y pormenorizadamente, en cada subcriterio, las razones por las que se califica como insuficiente y, por ende, se le asigna puntuación 0. En concreto y sin ánimo exhaustivo, cabe destacar:

- a) En el subcriterio 2.1.1., valorando la propuesta organizativa del servicio de limpieza se señala (páginas 39 y 40) que *“el dimensionamiento de personal propuesto por Valoriza es incoherente y carente de sentido”*, y ciertamente lo es, por cuanto se ofrece un total de 286 trabajadores y un desglose por turnos del que resulta, por ejemplo, que de lunes a viernes el número total de trabajadores en todos los turnos es de 61. Por lo demás, tal y como allí se destaca, no se desglosa el número de limpiadores por áreas, siendo así que *“la oferta presentada no analiza las cargas de trabajo del personal de limpieza (...) no muestra detalle alguno del dimensionamiento de las tareas ni de la asignación del personal por*

*zonas de trabajo*”, extremos todos ellos que, sin embargo, sí se hacen constar y se analizan para cada una de las restantes ofertas.

- b) En el subcriterio 2.2.1, valorando la propuesta organizativa del control de plagas, se hace constar (página 48) que la oferta de la actora no contiene ni un plan inicial ni un plan de mantenimiento, contemplándose únicamente la asignación de un técnico aplicador especializado, sin cubrir la prestación de servicios los fines de semana o fuera del horario laboral. Tanto el equipo como el horario de prestación de servicios así propuesto es manifiestamente inferior al de cualquiera de los otros licitadores.
- c) En el subcriterio 2.3.1, valorando la propuesta organizativa de la gestión de residuos, se hace constar (página 54) que no se hace referencia a la figura del Director o Técnico de Residuos, no se identifican los residuos, ruta y horarios de recogida, no se incorpora un plan de gestión, no se detalla la ubicación de los medios humanos asignados dentro del HUCA y no se garantiza la prestación del servicio durante las 24 horas, sino, únicamente, de 8 a 24 horas de lunes a domingo, extremos todos ellos que, sin embargo, sí figuran y son así valorados en las ofertas de otros licitadores.
- d) Finalmente, en el subcriterio 2.4.1, valorando la propuesta organizativa de conservación de viales y jardines, se hace constar, entre otras observaciones (página 62), que la designación de turnos adolece de incoherencias (y como tal, desde luego, debe calificarse la afirmación -que el informe recoge y se corresponde con la página 331 del sobre 2 de la actora- de que la cuadrilla de jardinería y la cuadrilla de limpieza prestarán servicios durante 40 horas semanales en un horario de 8 a 15 horas de lunes a viernes, cuando es patente que este horario sólo permite alcanzar las 35 horas semanales), que omite detallar el horario de actuación del técnico responsable de servicio y de la cuadrilla de mantenimiento (para los que indica, únicamente, que prestarán servicios durante un total de 10 horas semanales), que no contiene una exposición detallada de la metodología y que no se contempla la asignación de personal en horario de tarde.

El Tribunal, que no puede suplir la discrecionalidad técnica del órgano de valoración, conforme a lo antes expresado, constata que los razonamientos que han llevado a la calificación como insuficiente y consiguiente asignación de nula puntuación en cada caso a la oferta de la actora no sólo distan mucho de obedecer al empleo de fórmulas estereotipadas o estandarizadas, sino que, muy al contrario, presentan carácter circunstanciado, se ajustan a las previsiones del propio Pliego y se corresponden con el contenido de la citada oferta.

Partiendo de este hecho, debe recordarse que, aun cuando es indudable que la motivación de los actos administrativos es una garantía esencial cuya contravención genera indefensión al administrado, este Tribunal ha declarado reiteradamente que se entiende motivado el acto *“si al menos contiene la información que permita al licitador interponer recurso en forma suficientemente fundado”*, destacando que ello no comporta, necesariamente, la exigencia de *“un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses”* (resolución 260/2011, entre otras muchas, que es a su vez concordante con la extensa jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo: valgan por todas la STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).

Desde esta perspectiva, debe concluirse que la valoración asignada a la oferta de la recurrente en lo que al criterio 2 concierne, por mucho que aquélla haya merecido la asignación de 0 puntos, resulta suficientemente motivada en términos que, en ausencia de error material o vicio de arbitrariedad alguno, excluyen su revisión por este Tribunal. Y, sobre esta base, por mucho que antes se haya apuntado la existencia de error en la valoración del criterio 1.2, atendido que, como ya se dijo, la puntuación máxima asignada al mismo es de 25 puntos, debe concluirse en la improcedencia de anular por ello la resolución de adjudicación, en tanto, situándose con arreglo al Anexo IX del Pliego en 100 puntos el umbral de valoración del sobre 2 para el acceso a la valoración de los sobres 3 y 4, es patente que, no obstante dicho error, no podría en ningún caso resultar

de su eventual corrección la superación del indicado umbral ni, por ende, revisión de la exclusión de la oferta de la actora. Debe, por ello, desestimarse el primer motivo del recurso.

**Octavo.** Resta examinar la pretensión de anulación de la notificación de la adjudicación a *fin de que se retrotraigan las actuaciones al momento anterior a la misma, de suerte que puedan los licitadores “solicitar de nuevo trámite de vista del expediente esta vez completo y eficaz”.*

Este alegato debe tenerse por específicamente vinculado al hecho, resultante del expediente y destacado por la actora en su recurso, de que no le fuera facilitado, en el trámite de exhibición del expediente, acceso a la totalidad del mismo, al excluirse aquéllos extremos de la oferta de la adjudicataria que ésta había declarado confidenciales en el escrito presentado el 4 de febrero de 2014.

Sobre este particular, debemos recordar, primeramente, que es doctrina reiterada de este Tribunal la que sostiene que la notificación del acto de adjudicación ha de estar motivada de forma adecuada, pues de lo contrario se le estaría privando al licitador notificado de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz y útil, produciéndole por ello indefensión (por todas, Resolución 199/2011, de 3 de agosto).

Esta exigencia de motivación de la notificación viene, por otro lado, impuesta por el artículo 151.4 del TRLCSP, en el que se establece:

*“4. La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.*

*La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.*

*En particular, expresará los siguientes extremos:*

*a) En relación con los candidatos descartados, la exposición resumida de las razones por las que se haya desestimado su candidatura.*

*b) Con respecto de los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, también en forma resumida, las razones por las que no se haya admitido su oferta.*

*c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas (...).*

En ocasiones (así en la resolución 45/2013), este Tribunal ha manifestado, con cita de la doctrina expuesta por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en el informe 46/09, de 26 de febrero de 2010, *que ‘la exigencia de motivación de la resolución de adjudicación, incluso en la forma más amplia que prevé el artículo 137.1, cuando lo soliciten los interesados, solo puede ser interpretada en el sentido de que si alguno de los licitadores o candidatos deseara conocer en toda su extensión el contenido de las proposiciones, el órgano de contratación está obligado a ponerlo de manifiesto, lo que conlleva la posibilidad de examinar el expediente e incluso tomar notas respecto de él (...)*’.

Ahora bien, este mismo Tribunal ha declarado también (en tal sentido, la resolución 318/2013, de 24 de julio, que *“si la entidad contratante proporcionara a los licitadores con la notificación de la adjudicación toda la información que necesitan para articular adecuadamente una reclamación en defensa de sus legítimos derechos, no sería necesario facilitarles el acceso al expediente, salvo que se requiera consultar documentación que no haya sido facilitada y su conocimiento resulte necesario para la preparación de la reclamación”*.

Partiendo de este hecho, es lo cierto que el conocimiento de los extremos de la oferta de la adjudicataria a que alude la actora en su recurso no se ofrece como necesario para la articulación de su recurso. En efecto, como ya se ha expuesto, la recurrente vio excluida su oferta al no alcanzar el umbral de puntuación en la valoración del sobre 2 a tal fin señalado en los pliegos de aplicación, siendo este hecho el que define su legitimación y el concreto alcance que puede atribuir a su recurso. Partiendo de esta circunstancia, resulta evidente que el conocimiento de los particulares de la oferta de la adjudicataria no se ofrece como requisito indispensable para que la recurrente pueda cuestionar la

valoración otorgada a su propia oferta y, por ende, su propia exclusión, toda vez que la resolución impugnada incorpora, por remisión a las consideraciones recogidas en el informe técnico de valoración, una pormenorizada exposición de las razones que justifican una y otra.

En efecto, tal y como se ha demostrado en el fundamento precedente, el informe técnico de valoración detalla las deficiencias que en cada apartado presentaba la oferta de la actora, en términos que podían ser perfectamente contradichos por la actora sin que para ello necesitase tener acceso a la oferta de la adjudicataria.

No cabe, en este sentido, afirmar que al negársele tal acceso se le privaba del necesario término de comparación o parámetro de enjuiciamiento. Por un lado, ha de destacarse, como ya se hizo antes, que la puntuación de algunos de los criterios (2.1.2, 2.2.2, 2.3.2 y 2.4.2) depende exclusivamente de los propios términos de cada oferta y no comporta la formulación de un juicio relativo o comparativo con la de los restantes licitadores. Por otro, en lo que concierne a los restantes criterios, debe tenerse presente que la recurrente sí tuvo acceso a la documentación de las restantes licitadoras y, en particular, de EULEN, cuya oferta, según se refleja en el informe técnico de valoración, ha sido calificada como excelente (con otorgamiento de la máxima puntuación) en los criterios 2.2.1 y 2.3.1, como aceptable en el 2.1.1 y como buena en el 2.4.1.

La actora, ciertamente, construye su recurso como si la única licitadora concurrente, además de ella misma, fuera la adjudicataria, de suerte que el acceso a la documentación de la oferta de ésta última fuera imprescindible para poder pronunciarse, en términos relativos, sobre la valoración otorgada a la suya propia. Pero lo cierto es que existían otros licitadores, cuya documentación pudo examinar sin restricciones. Por tanto, la recurrente no sólo tuvo ocasión de conocer las razones que justificaban la valoración de su oferta y de contrastarlas, obviamente, con el contenido de la misma, sino que, además, pudo también realizar un juicio comparativo con la valoración de las ofertas de otros licitadores, contando, por tanto, con un término de contraste a fin de, por emplear sus términos “*argumentar con solidez sobre la incongruencia de las puntuaciones asignadas*”, argumentación que, sin embargo, simplemente ha omitido para la totalidad del criterio 2.

Desde esta perspectiva, asumido además que, como se ha expuesto en el fundamento precedente, la valoración del sobre 2 de la oferta de la actora y, consiguientemente, la exclusión de ella resultante se ofrece como suficientemente motivada, cabe concluir que, haciendo abstracción de las razones que puedan haber llevado al órgano de contratación a negar a la actora el acceso a buena parte de la oferta de la adjudicataria, ello no debe conllevar la anulación de la notificación de la adjudicación, pues, ello no obstante, ésta habría proporcionado a la recurrente suficiente conocimiento de las razones de su exclusión, en términos que le facultaban para la articulación en plenitud de cualquier recurso. Dicho acceso al contenido de la oferta de la adjudicataria podría ser necesario, ciertamente, para tener por suficientemente motivada la adjudicación en su favor realizada. Sin embargo, como ya se ha dicho, en tanto que nuestro ordenamiento no reconoce la acción popular en materia de contratación pública, la legitimación del licitador excluido no se extiende, de concluirse en la procedencia de su causa de exclusión, al interés simple y general de la eventual restauración de la legalidad supuestamente vulnerada y de la satisfacción moral o de otra índole que pueda reportarle al recurrente el que no resulte adjudicataria alguna otras empresa licitadora ni, por ello, se extendería en este caso a la adecuación a derecho de la adjudicación a favor de LACERA SERVICIOS Y MANTENIMIENTO, S.A.

Más aún, este Tribunal tiene declarado (resolución 134/2013, entre otras) que ni siquiera sería posible dicho control de la adjudicación si de su anulación hubiera de resultar que quedara desierto el procedimiento, toda vez que *“la posibilidad de que tras quedar desierto el procedimiento se vuelva a iniciar otro procedimiento de adjudicación al que pueda acudir como licitador, no es por sí sola ventaja sustentadora de un interés legítimo que actúe como “legitimatío ad causam”, sino mera suposición de algo posible que no sustenta un interés real, cierto, efectivo y actual”*, atendido que la legislación de contratos no obliga, una vez declarado desierto el procedimiento de adjudicación, a convocar un nuevo procedimiento de adjudicación en idénticos términos que el anterior y la entidad u órgano convocante puede acudir a otros medios distintos del contrato para prestar el servicio, o acudir a un contrato de distintas características del convocado. Sólo excepcionalmente, en supuestos en que, como se apreció en la resolución 239/2012, concurren circunstancias especiales que hacen que la posibilidad de que, quedando

desierta la licitación, se inicie otro procedimiento contractual de las mismas características, *excede de la mera suposición de lo posible toda vez que hay buenas razones para creer que se verificaría o sucedería, de modo que no es meramente potencial sino que alcanza lo probable*", se vendría admitiendo dicha legitimación.

Pues bien, en el caso analizado ni se pretende dicha declaración como desierto ni sería posible, en rigor, incluso si fuera anulada la adjudicación, dada la existencia de otro licitador que superó el umbral de puntuación del sobre 2 (EULEN, S.A.).

Debe, por todo ello, desestimarse también el segundo motivo de recurso.

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.<sup>a</sup> I.L.A.M. en nombre y representación de la empresa VALORIZA FACILITIES, S.A.U., contra la resolución de adjudicación del contrato de "Servicios de limpieza, gestión de residuos, control de plagas, limpieza y conservación de viales y jardines del nuevo Hospital Universitario Central de Asturias" (Expediente PA 117-13) adoptada por la Gerencia de Infraestructuras Sanitarias del Principado de Asturias.

**Segundo.** Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe en la interposición del recurso.

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