



Recurso nº 862/2023

Resolución nº 1043/2023

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de agosto de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.V.G., en representación de PROCESOS INTEGRALES AL FMS SL contra el acuerdo de adjudicación de fecha 15 de junio de 2023, adoptado en el procedimiento de licitación en el "*Contrato de servicios de limpieza, control de plagas, desinfección y desratización de los edificios del consorcio de la zona franca de Barcelona*", convocado por el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 12 de febrero de 2023 fue publicado en la plataforma de contratación del Sector Público el anuncio de licitación referente al "Contrato de servicios de limpieza, control de plagas, desinfección y desratización de los edificios del consorcio de la zona franca de Barcelona" sujeto a regulación armonizada, cuyo valor estimado asciende a 5.162.015,11 euros.

La publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea se produjo el 10 de febrero de 2023.

El plazo de presentación de las propuestas finalizaba el 13 de marzo de 2023, a las 12:00 horas. En dicha fecha, se presentaron a la licitación los siguientes licitadores:

- ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.
- IMAN CLEANING, S.L.
- EMPRESA DE LIMPIEZA Y DESINFECCIÓN, S.A.U.
- LIMASA MEDITERRANEAN SAU



- LUNET
- MULTIANAU SL
- MULTISERVEIS NDAVANT, S.L.
- OPTICA FACILITY SERVICES S.L.
- PROINTAR SL (PROCESOS INTEGRALES AL FMS SL)
- REALAN SERVICES S.L.
- SACYR FACILITIES SERVICES SA

Segundo. En fecha 20 de marzo de 2023 se celebró sesión de la Mesa de Contratación para la apertura y calificación de los sobres nº1 relativos a la documentación administrativa, acordándose en dicho acto la admisión de todas las empresas que concurrían a la licitación, entre ellas la entidad licitadora recurrente.

En fecha 21 de marzo de 2023 se celebró nueva sesión de la mesa de contratación para la apertura de los sobres nº2, relativo a los criterios de valoración sujetos a juicio de valor, dando traslado de la documentación presentada por los licitadores a los técnicos correspondientes del órgano de contratación, a efectos de proceder a su evaluación.

En fecha 21 de abril de 2023 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el informe técnico de valoración de criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor, emitido el día 18 de abril de 2023 por la Asistencia Técnica al Consorcio de la Zona Franca de Barcelona (CZFB en adelante), en el que se acordó la exclusión de la oferta presentada por la recurrente, por el siguiente motivo:

“No se aporta valoración de este licitador, ya que se excluye por aportar en el Sobre 2 datos o información concernientes al Sobre 3, como se indica en la cláusula 13.2 del PCA”.

En fecha 5 de mayo de 2023, se acuerda por la Mesa de Contratación la propuesta de adjudicatario al licitador que ha obtenido la mejor puntuación.

En fecha 15 de junio de 2023, el órgano de contratación del consorcio de la zona franca de Barcelona adopta el acuerdo de adjudicación en favor de Lunet, S.L. por un importe de 1.800.795,16 euros.



Tercero. En fecha 3 de mayo de 2023, la representante de la empresa PROCESOS INTEGRALES AL FMS, S.L. (Prointal S.L.) interpuso recurso especial en materia de contratación, contra el acuerdo de exclusión, fundamentando su oposición al informe técnico de valoración.

Este recurso fue tramitado con el nº615/2023, y dio lugar a la resolución nº829/2023, en el que este Tribunal procede a inadmitir el recurso por considerar que se ha impugnado un acto de trámite no cualificado.

En fecha 21 de junio de 2023, la representante de PROCESOS INTEGRALES AL FMS, S.L. interpone nuevo recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación de 15 de junio de 2023, solicitando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la exclusión de la oferta de la empresa recurrente.

El recurso se fundamenta en la exclusión de la oferta del recurrente.

En particular, considera la recurrente que fue indebidamente excluida del procedimiento como consecuencia de lo dispuesto en el apartado 13.2 del PCAP, en el que se hace referencia a una memoria técnica *“que debe cumplir con los requisitos generales y específicos establecidos en el PPT y que debe permitir la evaluación de los criterios de adjudicación”* e incluirse en el sobre 2.

Entiende que, sobre la base de esta afirmación, se formuló oferta sobre dos vehículos *“de los cuales, como mínimo, uno reúne las condiciones exigidas en el PPT”*.

Cuarto. Efectuado el traslado al órgano de contratación se ha emitido el oportuno informe, evacuando el trámite establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, solicitando la desestimación del recurso.

Quinto. En fecha 28 de junio de 2023 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones. En fecha 4 de julio de 2023 se presentan alegaciones por la entidad LUNET, S.L.



Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 6 de julio de 2023 acordando mantener la suspensión 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 45 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”).

Segundo. El acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al tratarse de la resolución de adjudicación (artículo 44.2.c) de la LCSP) de un contrato de servicios celebrado por un poder adjudicador, cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. La empresa PROCESOS INTEGRALES AL FMS SL está legitimada a tenor del artículo 48 de la LCSP.

Al ser uno de los licitadores participantes en el procedimiento, que, al haber resultado excluido, tiene interés legítimo en la resolución adoptada por el órgano de contratación.

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP y en la forma legalmente establecida.

En consecuencia, se considera presentado el recurso en tiempo y en forma, por lo que procede la admisión del mismo.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, el recurrente se opone al acuerdo de adjudicación considerando que la empresa PROCESOS INTEGRALES AL FMS SL fue indebidamente excluida del procedimiento de licitación.

Comienza su exposición manifestando la disconformidad al motivo de exclusión de su oferta: la inclusión en el sobre 2 de datos o información concernientes al sobre 3.



En su opinión, la presentación de los sobres sí se ajustó a las indicaciones establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y en el de prescripciones técnicas.

El objeto del debate se sitúa en la cláusula 13.2 del PCAP, que regula el contenido que debía incluirse en el sobre 2 (DOCUMENTACIÓN RELATIVA A CRITERIOS SUJETOS A JUICIO DE VALOR), estableciendo lo siguiente:

“En el caso de que la sección I establezca criterios sujetos a juicio de valor, se incluirá en este sobre los siguientes documentos:

a) Memoria Técnica que debe cumplir con los requisitos generales y específicos establecidos en el PPT, y que debe permitir la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, en la sección I del Cuadro de Características.

La inclusión en el Sobre 2 de datos o información concernientes al Sobre 3, criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas, dará lugar a la exclusión automática del licitador.

En el caso de que la licitación se realice por lotes, el licitador deberá presentar, en sobres separados, tantas Memorias Técnicas como a lotes licite.

Si la memoria técnica presentada pone de manifiesto el incumplimiento de algún o algunos de los requisitos técnicos mínimos recogidos en el PPT, el licitador será excluido.”

En el cuadro de características se indica asimismo que los licitadores *“deberán incluir en el sobre nº 2 una memoria técnica con el contenido indicado en el PPT (Memoria técnica).”*

En relación al sobre 3, se indica en el pliego lo siguiente:

“Incluirá los siguientes documentos:

i. Oferta económica, mediante la cumplimentación del modelo recogido en el Anexo II. La oferta no puede ser superior al presupuesto de licitación o a los importes unitarios.



Dentro del precio ofrecido se incluyen todo tipo de gastos, arbitrajes u honorarios necesarios que se originen debido al contrato y su correcta ejecución.

ii. Resto criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas. En el caso de establecerse otros criterios de valoración automática distintos a la oferta económica, se deberá cumplimentar el Anexo II.

En el caso de que la licitación se realice por lotes, el licitador deberá presentar, en sobres separados, tantas proposiciones técnicas y económicas como a lotes licite, indicando expresamente en cada sobre el lote al que se licita.

No se admitirán aquellas ofertas cuyas Proposiciones económicas no se ajusten al modelo que se adjunta como Anexo II.

Será causa de exclusión de la licitación la inclusión de la oferta económica o de cualquiera de los criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas en cualquiera de los sobres distintos al sobre en el que, conforme a lo indicado anteriormente, debe recogerse dicha Oferta Económica y el resto criterios valorables mediante la aplicación de fórmulas.

iii. Referencias técnicas

Asimismo, el licitador deberá incluir cualesquiera otros documentos que se indiquen expresamente en el Pliego de Prescripciones Técnicas y que permitan verificar que la oferta cumple con las especificaciones técnicas requeridas, pero que no van a ser objeto de valoración.

Las empresas licitadoras podrán señalar aquellos datos que consideran confidenciales incluidos en el sobre 2 y en el sobre 3. El carácter de confidencial afecta, entre otros, a los secretos técnicos o comerciales, a los aspectos confidenciales de las ofertas y a cualesquiera otras informaciones cuyo contenido pueda ser utilizado para falsear la competencia, ya sea en ese procedimiento de licitación o en otros posteriores.”



De acuerdo con la letra a) del artículo 13.2 transcrito, parece claro que la memoria técnica debe “*cumplir con los requisitos generales y específicos del PPT*” y además: 1) permitir la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, en la sección I del Cuadro de Características; 2) no incluir datos o información del sobre nº3.

En cuanto a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, el cuadro que hace referencia a ellos en el cuadro de características no incluye la referencia a los vehículos que deben aportarse.

Sin embargo, en el cuadro relativo a los criterios evaluables mediante fórmulas, el apartado B1 establece como criterio: “*Incremento de vehículo adicional asignado íntegramente al contrato además del requerido en el PPT*”, asignándole un máximo de 1 punto.

En este punto, el pliego deja claro que el vehículo requerido en el PPT es exclusivamente uno y que el incremento sobre ese número supone una aportación susceptible de ser evaluable mediante fórmula, a través del apartado B1 citado.

En consecuencia, la información relativa a dicho vehículo adicional pertenece al sobre nº3 y no podía incluirse en el sobre nº2.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposición por los licitadores supone la aceptación incondicionada de los Pliegos:

“1. Las 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, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea.”

Es doctrina de este Tribunal que la exclusión de los licitadores que incluyan información relativa a la oferta económica o evaluable mediante fórmulas en el archivo correspondiente a la documentación necesaria para la evaluación de los criterios evaluables mediante juicio



de valor no conlleva la exclusión automática, por aplicación de lo dispuesto por los artículos 139.2 y 146.2 de la LCSP. Para que se produzca este efecto es preciso que la documentación incluida incluya la información necesaria para valorar el criterio evaluable mediante fórmulas desvelado automáticamente, que la valoración atribuida a ese criterio no sea ínfima y que su indebida inclusión no haya sido propiciada por la redacción de los Pliegos (Resolución 403/2023 de 30 de marzo).

La doctrina anterior debe cohonestarse, en el caso que nos ocupa, con la consideración de los Pliegos como ley del contrato. Según hemos visto anteriormente, el PCAP plantea expresamente la exclusión de las proposiciones que incluyan información sobre los criterios evaluables mediante fórmulas en el archivo correspondiente a los criterios evaluables mediante juicio de valor. Esta previsión, a juicio del Tribunal, debe modular nuestra doctrina general sobre la cuestión, antes expuesta, de tal manera que, ante la falta de matices con que el PCAP impone la exclusión del licitador que incurre en “contaminación” de los archivos, la mera inclusión de información –entendida esta, según nuestra doctrina, como aquella suficiente para desvelar puntuación de un criterio evaluable mediante fórmulas– debe tener tal efecto, al margen del peso del criterio desvelado en la puntuación total atribuible a la oferta.

Queda por considerar, por último, si la redacción de la referida cláusula 13.2 del PCAP podría haber inducido a error al recurrente, según este alega en su recurso. Invoca la cláusula 9.4 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que, dice, establece que el *“contratista se obliga a asignar al 100% del contrato y sin cargo, como mínimo, de un vehículo con capacidad suficiente para el transporte de personal, materiales y medios necesarios para los trabajos a realizar”*. Señala que, para cumplir lo exigido en la cláusula 13.2 del PCAP, que exige una memoria técnica que debe cumplir con los requisitos generales y específicos establecidos en el PPT, incluyó la descripción del segundo vehículo. La alegación referida debe ser rechazada, en tanto cercena el segundo inciso del requerimiento contemplado en la cláusula considerada, *“(…) y que debe permitir la evaluación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor”* previsión clara que no induce en absoluto a confusión sobre el contenido que debe incorporarse al archivo.

En consecuencia, las alegaciones del recurrente deben ser desestimadas.



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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. M.V.G., en representación de PROCESOS INTEGRALES AL FMS SL contra el acuerdo de adjudicación de fecha 15 de junio de 2023, adoptado en el procedimiento de licitación en el “*Contrato de servicios de limpieza, control de plagas, desinfección y desratización de los edificios del consorcio de la zona franca de Barcelona*”, convocado por el Consorcio de la Zona Franca de Barcelona.

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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES