

Recurso 9/2014

Resolución 14/2014, de 11 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Clece, S.A., contra la Resolución del Rectorado de la Universidad de Salamanca, de 30 de diciembre de 2013, por la que se adjudica a la empresa Limpiezas Castilla de Salamanca, S.L., el Lote nº 5 "Colegios y Residencias (Salamanca)", del contrato de servicio de limpieza en los edificios de la Universidad de Salamanca (expediente SE 22/2013).

I ANTECEDENTES

Primero.- El 23 de octubre de 2013 se publica en el perfil del contratante de la Universidad de Salamanca el anuncio de licitación del expediente de contratación del servicio de limpieza de sus edificios. En esa misma fecha se publica en el Boletín Oficial de la Unión Europea y el 4 de noviembre de 2013 en el Boletín Oficial del Estado.

Segundo.- Por Resolución del Rectorado de la Universidad de Salamanca de 30 de diciembre de 2013, se adjudica el Lote nº 5 "Colegios y Residencias (Salamanca)", del contrato de servicio de limpieza en los edificios de la Universidad de Salamanca a la empresa Limpiezas Castilla de Salamanca, S.L. (Limcasa, S.L.). Esta Resolución se remite a Clece, S.A. en el mismo día.

Tercero.- Previo anuncio presentado ante el órgano de contratación el 17 de enero de 2014, la empresa Clece, S.A., representada por D. José Manuel González Villalva, presenta ante este Tribunal, el mismo día 17 de enero, recurso especial en materia de contratación contra el acto de adjudicación. Al recurso le fue asignado el número de referencia 9/2014.

Impugna esta empresa la valoración asignada a su proposición, que entiende incorrecta, tanto en relación con los criterios no evaluables mediante fórmula, como con otros que sí lo son, en concreto, con los criterios objetivos

sobre mejoras de la bolsa gratuita de horas y el aumento del número de horas de servicio a realizar.

También considera incorrecta la puntuación obtenida por Limcasa, S.L. en el último de los criterios señalados, el de aumento del número de horas, pues señala que la oferta de horas de la adjudicataria fue inferior a la considerada en la valoración.

Cuarto.- El 27 de enero se recibe el expediente e informe del órgano de contratación en el Tribunal. Trasladado el recurso a los restantes licitadores a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho, no consta que hayan hecho uso de este trámite.

II FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 41.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa Clece, S.A. para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del TRLCSP.

El recurso se dirige contra el acto de adjudicación de un contrato de servicios de la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP, con valor estimado superior a los umbrales comunitarios, por lo que es recurrible según lo previsto en los artículos 16 y 40.1.a) y 2.c) TRLCSP.

La presentación del recurso se ha producido dentro del plazo de 15 días hábiles desde la remisión de la notificación del acuerdo de adjudicación al que se refiere el artículo 44.2 TRLCSP.

3º.- La cuestión de fondo a solventar se centra en la determinación de la conformidad a Derecho de la Resolución del Rectorado de la Universidad de Salamanca, de 30 de diciembre de 2013, por la que se adjudica el Lote nº 5 "Colegios y Residencias (Salamanca)", del contrato de servicio de limpieza en los edificios de la Universidad de Salamanca a la empresa Limcasa, S.L.

A juicio de la recurrente, la adjudicación es nula por los siguientes motivos:

1.- En primer término, porque existe un error en la valoración de los criterios subjetivos en lo relativo a la exigencia, no prevista en los pliegos, de incluir en el sobre B una relación de personal.

2.- En segundo lugar, porque el criterio objetivo "Mejoras en la bolsa gratuita de horas" se ha valorado con una fórmula o criterio que se aparta de la que establece el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP), de modo que introduce elementos desconocidos por los licitadores al formular su proposición.

Sostiene la recurrente además que, aun aplicando el criterio que mantiene la Administración, la valoración resulta igualmente incorrecta, puesto que sólo toma en consideración las horas correspondientes a una anualidad, y no las ofertadas por la empresa para las dos anualidades a las que se extiende el contrato.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, atiende esta alegación subsidiaria y reconoce la existencia de un error aritmético en la valoración. Señala en este sentido que "revisados los datos económicos aportados por la empresa, efectivamente se constata un error aritmético en el cómputo de la bolsa de horas gratuitas, de forma que ciertamente ofrecían 2.500 con carácter anual y 5.000 en los dos años, de ahí que deba asignarse nueva puntuación, que es la que se indica en el Anexo 1 de este escrito, de forma que en el apartado 'bolsa de horas', Clece suma 8 puntos y por consiguiente Limcasa alcanza 3,24, lo que sumado al resto de epígrafes de criterios objetivos más los subjetivos, se obtiene una puntuación total de Clece 67,30 y Limcasa 72,44. Resultado que no modifica la propuesta de adjudicación realizada por la Mesa de contratación". La resolución de adjudicación

impugnada atribuía a Limcasa, S.L. un total de 75,97 puntos y a Clece, S.A. de 66,93 puntos.

3.- Finalmente, porque se ha valorado incorrectamente el criterio objetivo "Aumento del número de horas de servicio a realizar", ya que el adjudicatario, Limcasa, S.L. ofertó un aumento de 89,70 horas, en vez de las 103 horas que constan en el acto de adjudicación y en el informe de valoración.

La solución del recurso exige determinar, en consecuencia, si la adjudicación realizada se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en el TRLCSP y normativa de desarrollo, y en el pliego de condiciones que rige la licitación, que constituye la ley de contrato, tal y como viene afirmando reiteradamente la jurisprudencia. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 1999 "Es doctrina jurisprudencial reiterada de esta Sala (Sentencias de 10 de marzo de 1982, 23 de enero de 1985, 18 de noviembre de 1987, 6 de febrero de 1988 y 20 de julio de 1988, entre otras) que el Pliego de Condiciones es la Ley del Contrato, por lo que ha de estarse siempre a lo que se consigne en él respecto del cumplimiento del mismo, teniendo en cuenta que para resolver las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia y efectos de los contratos administrativos, es norma básica lo establecido en los Pliegos de Condiciones, puesto que en la contratación se regulan los derechos y obligaciones de la contrata, dando lugar a lo que se considera la Ley del Contrato (criterio jurisprudencial reiterado desde las Sentencias de 29 de enero de 1950, 17 de octubre de 1957, 13 de febrero de 1958, 27 de abril de 1964, 4 de mayo de 1968 y 18 de octubre de 1978, entre otras), teniendo en cuenta, en todo caso, la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, puesto que el artículo 3.1 del Título Preliminar prevé que la interpretación de las normas ha de basarse en el sentido propio de las palabras y el artículo 1281 del Código Civil prevé que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, ha de estarse al sentido literal de las cláusulas".

4º.- Según se apuntó, el primer motivo de impugnación se funda en la existencia de error en la valoración del único criterio subjetivo previsto en la cláusula III.2.2 del PCAP y apartado J) de su cuadro Anexo, en lo relativo a la

exigencia de incluir en el sobre B una relación de personal, no prevista en el PCAP.

A este respecto, la cláusula III.2.2 del PCAP "Sobre B. Criterios subjetivos de valoración" señala que "Contendrá aquellos documentos que se especifican en el apartado J) del cuadro Anexo, acreditativos de las circunstancias a tener en cuenta en la valoración del concurso de acuerdo con los criterios subjetivos de adjudicación del mismo".

Por su parte, el contenido del apartado J) del cuadro Anexo es el siguiente: "Criterios subjetivos de valoración (Sobre B): Puntuación máxima 10 puntos, distribuidos en los siguientes apartados:

»Se valorarán los aspectos superiores a los mínimos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas cumpliendo, en todo caso, las características mínimas requeridas, siendo causa de rechazo aquellas ofertas que no cumplan estos mínimos. Se valorarán especialmente los siguientes aspectos:

»1.Protocolo de limpieza: Entre 0 y 10 puntos: Tendrán mayor puntuación aquellas empresas que señalen de forma nítida la organización de los servicios de limpieza en los centros, con detalle de las operaciones más importantes que integran el servicio. Serán menos valoradas las propuestas que se limiten a copiar el contenido del Pliego de Prescripciones Técnicas".

Conviene señalar que, conforme a una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Administración goza de discrecionalidad técnica en la ponderación de criterios evaluables en función de juicios de valor, por lo que, al tratarse de cuestiones que se valoran mediante la aplicación de criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. Ello no obsta para que el Tribunal pueda analizar aquélla, pero tal examen debe quedar circunscrito a los aspectos formales de la valoración, tales como normas de competencia o procedimiento, la vigilancia de que en la valoración no se hayan aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios (en consonancia con los artículos 1 y 139 del TRLCSP) o que no se haya incurrido en error material.

Desde esta óptica, este Tribunal considera que la alegación del reclamante no puede tener favorable acogida. Ciertamente es que la redacción de la cláusula del PCAP transcrita no es un modelo de precisión, puesto que tras remitirse para la determinación de la documentación a presentar al apartado correspondiente del cuadro de características, éste no exige la aportación de documentos específicos, sino que da a entender que, en general, deben aportarse todos aquellos destinados a concretar la oferta de cada empresa en relación con el criterio a valorar, en este caso, el protocolo de limpieza. Y, en este sentido, al igual que no precisa el pliego que se presente la cuestionada relación de personal, tampoco se refiere a la aportación de otros documentos que, en este caso, la recurrente sí que ha estimado necesarios para acreditar la mejora de los mínimos establecidos en el PPT, tales como el organigrama general de la empresa, plan de residuos, mejora de frecuencias, relación de recursos técnicos y maquinaria, certificaciones de calidad, etc., y que han sido considerados en la valoración, según consta en el informe de evaluación del sobre B incorporado al expediente. Uno de los elementos determinantes de la organización de un servicio es sin duda el personal destinado a su prestación, y así lo ha entendido la Administración a la hora de evaluar las ofertas, en la medida en que ello pueda suponer una mejora de los aspectos mínimos recogidos en la cláusula 3 PPT relativa al "Personal". En este sentido, según señala el informe al recurso del órgano de contratación, la descripción de la metodología de limpieza conlleva la definición del personal preciso para la ejecución práctica de esa organización, de modo que, en este caso, la falta de descripción del personal en la proposición de Clece, S.A., ha determinado que ésta se considere simplemente ajustada a los mínimos exigidos en los pliegos y que carece de mejoras valorables en ese aspecto.

5º.- En segundo término, plantea la empresa recurrente la declaración de nulidad de la adjudicación al haberse valorado el criterio objetivo de "Mejoras en la bolsa gratuita de horas" con una fórmula que se aparta de la que establece el PCAP y que, en consecuencia, no pudo considerar al realizar su proposición.

La cláusula III.2.3 del PCAP "Sobre C. Criterios objetivos de valoración" indica que este sobre "Contendrá, además de la proposición económica, aquellos documentos que se especifican en el apartado K) del cuadro Anexo, acreditativos de las circunstancias a tener en cuenta en la valoración del concurso de acuerdo con los criterios objetivos de adjudicación del mismo".

Los criterios objetivos valorables mediante la aplicación de fórmulas que recoge el apartado K) del cuadro de características del PCAP son los siguientes: 1º.- Oferta económica, hasta 40 puntos; 2º.- Mejoras, hasta 22 puntos; 3º.- Aumento del número de horas de servicio a realizar, hasta 15 puntos; 4º.- Oferta económica sobre horas extraordinarias de servicios, hasta 8 puntos; y 5º.- Reducción del porcentaje de revisión de precios, hasta 5 puntos.

En relación con el segundo de los criterios señala que "Las mejoras se ofertarán sin coste alguno para la Universidad, que no hayan sido objeto de valoración en apartados anteriores y deberán valorarse a precio de mercado. Esta valoración económica tiene por objeto facilitar la puntuación de acuerdo con la fórmula correspondiente y será libremente apreciada por la Mesa de Contratación que podrá considerar inadecuada la oferta presentada al considerarla inviable y de imposible cumplimiento.

»La justificación de estas mejoras se realizará mediante una descripción y justificación técnica de forma breve y concisa, debiendo justificar su importe. Las mejoras serán referidas a las dos anualidades del contrato y se mantendrán en caso de prórroga.

»Se relacionan las siguientes mejoras:

».-Bolsa gratuita de horas de limpieza para cada una de las anualidades que dure el contrato (su utilización será determinada por la USAL).....8 puntos.

».-(...).

»Se puntuará de forma proporcional entre las diferentes ofertas presentadas según la siguiente fórmula, ajustándose el resultado a dos decimales:

» $P=(pm*O)/mo$ o bien, $P=(pm*mo)/O$ (según se trate de proporción directa o proporción inversa). Siendo 'pm' la puntuación máxima; 'O' la oferta que se valora; y 'mo' la mejor oferta".

Sostiene el recurso que la Administración se aparta de la aplicación de esta fórmula, puesto que introduce para la evaluación de tal mejora un

subcriterio no previsto en el PCAP, tal y como resulta del acta de la Mesa de contratación de 17 de diciembre de 2013, que señala que "para la valoración del epígrafe `bolsa de horas gratuitas se ha tenido en cuenta el número de horas ofertado multiplicado por el precio/hora para servicios extraordinarios ofertado (el más alto: peón especializado)".

De acuerdo con el PCAP, la oferta de precio/hora tanto para limpiador como para peón especializado, está destinada a la valoración del cuarto de los criterios objetivos de adjudicación señalados, esto es, "4º.- Oferta económica sobre horas extraordinarias de servicios: valorable entre 0 y 8 puntos", y cuenta con un modelo de oferta específico, denominado "Modelo de proposición económica para horas de servicio extraordinario de limpieza" y diferenciado en el PCAP del otro modelo, el llamado "Modelo de proposición para presentación de mejoras", en el que los licitadores han de describir la mejora ofertada, su valoración económica y período de validez, a los efectos de la evaluación del 2º de los criterios objetivos, que es precisamente el relativo a las "Mejoras", que ahora se analiza.

Nada indica el PCAP acerca de que la oferta de precio/hora para peón especializado sea uno de los factores a considerar en la aplicación de la fórmula de evaluación de la bolsa gratuita de horas anteriormente citada ($P=(pm*0)/mo$ o bien, $P=(pm*mo)/0$). Llama la atención, además, que tras exigir el PCAP que los licitadores valoren económicamente la mejora, y señalar que "Esta valoración económica tiene por objeto facilitar la puntuación de acuerdo con la fórmula correspondiente" se prescindiera después de dicha valoración, para acudir a otro parámetro, cuya utilización, como se indica, no está prevista en el pliego con la finalidad de evaluar las mejoras en la bolsa gratuita de horas.

Procede recordar que el artículo 22.1.e) del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, dispone que "(...) la mesa de contratación desempeñará las siguientes funciones en los procedimientos abiertos de licitación: e) Valorará las distintas proposiciones, en los términos previstos en los artículos 134 y 135 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, (...)", remisión que hoy se corresponde con los artículos 150 y 151 TRLCSP y que, en consecuencia, obliga a la Mesa a realizar una valoración conforme a los criterios previamente establecidos, puesto que, como establece el artículo

150.2 TRLCSP "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". En el mismo sentido, y con las adaptaciones terminológicas precisas en orden al procedimiento y forma de adjudicación, el artículo 67.2.i) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante, RGLCAP), entre las determinaciones que conforman el contenido mínimo de los pliegos de cláusulas administrativas particulares incluye los "Criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación".

La legislación de contratos del sector público, en consonancia con los objetivos de la Directiva 2004/18/CE, persigue con ello que los criterios de valoración de las ofertas estén claramente delimitados y tengan relación con el objeto del contrato, que sean suficientemente conocidos por los licitadores y que se apliquen por igual a todos ellos, de modo que, en ningún caso se otorgue al órgano de contratación un poder de elección desmedido o ilimitado. Esta intención se intensifica aún más en la evaluación que se realiza mediante fórmula matemática, en la que todos los elementos a considerar en ella, deben estar perfectamente reglados y resumidos en la fórmula a aplicar, de suerte que a través de este método de valoración se anula el margen de discrecionalidad técnica que, por contraposición, resta al órgano de contratación en la evaluación sujeta a un juicio de valor.

De acuerdo con lo expuesto, cabe apreciar que la valoración del criterio objetivo "Mejoras en la bolsa gratuita de horas", en la que se ha empleado el factor "precio/hora de peón especializado" no contemplado en el PCAP a tal fin, vicia la adjudicación efectuada por la Resolución del Rectorado, de 30 de diciembre de 2013, que debe anularse en este punto, con el fin de retrotraer el procedimiento para que la Mesa de contratación efectúe nueva valoración de las ofertas formuladas sobre tal criterio ajustada a las determinaciones del PCAP y de la normativa de contratación del sector público.

6º.- Finalmente, se analiza si se ha producido la valoración incorrecta del criterio objetivo nº3 "Aumento del número de horas de servicio a realizar: Hasta 15 puntos" que refiere el recurso, con el argumento de que la empresa adjudicataria, Limcasa, S.L., ofertó un incremento de 89,70 horas, en vez de

las 103 horas que constan en el acto de adjudicación y en el informe de valoración.

De acuerdo con el Anexo 2º del PPT el resultado de la suma de horas semanales de todos los centros integrados en el Lote nº5 "Colegios y Residencias (Salamanca)" es de 853,08 horas. Clece, S.A. oferta un incremento de 29,72 horas semanales, por las que ha obtenido 4,33 puntos.

El apartado K) del cuadro Anexo al PCAP establece sobre este criterio que "La mayor puntuación corresponderá a la empresa que oferte mayor número de horas semanales de servicio en cada lote de todas las presentadas.

»Se realizará justificación y descripción de los horas con indicación de la repercusión en el cuadro de frecuencias".

»Se puntuará de forma proporcional entre las diferentes ofertas presentadas según la siguiente fórmula, ajustándose el resultado a dos decimales:

» $P=(pm*O)/mo$ o bien, $P=(pm*mo)/O$ (según se trate de proporción directa o proporción inversa). Siendo 'pm' la puntuación máxima; 'O' la oferta que se valora; y 'mo' la mejor oferta".

En un anexo al PCAP se contiene además un "Modelo de proposición para ampliación de horas de servicio", en el que los licitadores deben especificar las horas semanales ofertadas con referencia al edificio en el que serán prestadas.

Sobre la alegación del recurrente, el informe al recurso emitido por el órgano de contratación se limita a indicar que "se ha realizado una nueva comprobación de tales horas, resultando un total de 103 horas, por lo que la puntuación seguiría intacta (...)", 15 puntos al ser la mejor oferta.

En el acta de la Mesa de contratación en la que se efectúa la propuesta de adjudicación y en la resolución de adjudicación, tampoco se ofrecen más detalles sobre las horas computadas a Limcasa, S.L., puesto que únicamente recogen el dato de que el incremento de horas sobre Pliego es de 103, y 15 los puntos asignados por ello.

La oferta formulada por la adjudicataria, que consta en el expediente, es la siguiente:

Horas de servicio a realizar:

Edificio	Horas Semanales
R.U. Colegio Oviedo	21 horas
R.U. Fray Luis De Leon	7 horas
Nueva R.U. San Bartolomé	10,5 horas
Colegio Arzobispo Fonseca	7 horas
Instto. Ciencia y Tecnología	0,5 horas

De ello resulta un total de 46 horas. Adjunto al modelo de proposición, detalla la adjudicataria la distribución de las horas ofertadas, y refiere las horas semanales de dedicación del siguiente personal:

- Supervisor/encargado: 25 horas semanales.
- Coordinador general: 10 horas semanales.
- Equipo de urgencia: 1 hora semanal.
- Especialista: 5 horas semanales.
- Festivos: 3 horas semanales.

El principio general de motivación de los actos administrativos recogido en el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, encuentra un reconocimiento singular en relación con el acto de adjudicación de los contratos, en el artículo 151.4 TRLCSP cuando señala que "La adjudicación deberá ser motivada (...)".

De acuerdo con ello y ante las discordancias que se han puesto de manifiesto, procede anular la resolución de adjudicación también en este punto, a causa de la defectuosa motivación de la puntuación asignada a Limcasa, S.L. de la que adolece y retrotraer el procedimiento a fin de que,

revisadas las ofertas de los licitadores sobre el criterio analizado de "Aumento del número de horas de servicio a realizar", se determinen con claridad y exactitud las horas de incremento computadas a cada empresa y se asigne de nuevo la puntuación correspondiente a cada una de ellas de acuerdo con la fórmula prevista en el PCAP.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 47 TRLCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León:

III ACUERDA

PRIMERO.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Clece, S.A. contra la Resolución del Rectorado de la Universidad de Salamanca, de 30 de diciembre de 2013, por la que se adjudica a la empresa Limpiezas Castilla de Salamanca, S.L., el Lote nº 5 "Colegios y Residencias (Salamanca)", del contrato de servicio de limpieza en los edificios de la Universidad de Salamanca (expediente SE 22/2013), que se anula, y ordenar la retroacción del procedimiento para que la Mesa de contratación valore de nuevo las proposiciones de los licitadores sobre los criterios objetivos del apartado K) del cuadro Anexo al PCAP "Mejoras en la bolsa gratuita de horas de limpieza" y "Aumento del número de horas de servicio a realizar" y, previas las demás actuaciones que procedan, se resuelva la adjudicación conforme a Derecho.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

TERCERO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 49 del TRLCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-

Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León
(artículo 10.1.k de la LJCA).