

**RECURSO 13/2016  
RESOLUCIÓN 21/2016**

**Resolución 21/2016, de 23 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE Veolia Servicios Lecam, S.A.U.-Veolia Servicios Norte, S.A.U. contra la exclusión en el procedimiento de contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización, y producción de agua caliente sanitaria de los edificios de la Universidad de Burgos.**

**I  
ANTECEDENTES**

**Primero.-** Por Resolución de 28 de octubre de 2015, del Rector de la Universidad de Burgos, se inicia el procedimiento de contratación, abierto y sujeto a regulación armonizada, del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria de los edificios de la Universidad de Burgos, con un presupuesto base de 217.449,25 euros (expediente 15143 SARA-SR/PA).

La licitación se publica en el Diario Oficial de la Unión Europea de 19 de noviembre de 2015, en el Boletín Oficial del Estado de 22 de diciembre de 2015, en la plataforma de contratación del Estado y en el perfil de contratante.

**Segundo.-** En dicha licitación presentó oferta la empresa recurrente UTE Veolia Servicios Lecam, S.A.U.-Veolia Servicios Norte, S.A.U.

Según consta en el acta de la Mesa de contratación celebrada el 26 de enero de 2016, se propone la exclusión de dicho licitador "por no justificar las acreditaciones y títulos exigidos en los puntos 5.2 y 5.3 del pliego de prescripciones técnicas, de acuerdo a lo establecido en el párrafo tercero del apartado 1.C. del punto 14 del cuadro anexo al pliego de cláusulas administrativas particulares".

Por Resolución de 29 de enero de 2016, del Rector de la Universidad de Burgos, se acuerda excluir a la UTE Veolia Servicios Lecam, S.A.U.-Veolia Servicios Norte, S.A.U., de conformidad con los motivos señalados por la Mesa de contratación, y notificar la resolución al interesado.

**Tercero.-** El 20 de febrero de 2016 D. yyyy, en representación de la UTE Veolia Servicios Lecam, S.A.U.-Veolia Servicios Norte, S.A.U., presenta en el registro del órgano de contratación un recurso especial contra la exclusión citada. Consta igualmente que el interesado anunció al órgano de contratación su voluntad de interposición del recurso.

Señala la recurrente que el punto 5.2 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), "Personal de Mantenimiento", dispone que "Para la ejecución de los trabajos de mantenimiento incluidos en este contrato, el adjudicatario dispondrá del personal especializado. Se deberá acreditar por parte de la empresa adjudicataria que los oficiales están en posesión del Carné Profesional de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Las personas que realicen trabajos en las instalaciones de gas, deberán disponer de carne de instalador de gas". Considera que la documentación deberá ser presentada por la empresa adjudicataria con posterioridad a la adjudicación y no antes, por lo que "estaríamos, así, ante una justificación posterior a la presentación de la proposición que, sin duda y bajo sanción, debe responder con veracidad al contenido de los *curriculum* del personal identificado en esta".

Indica que, cuando menos, existiría una contradicción en los pliegos, por lo que, a tenor del artículo 1.288 del Código Civil "la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad".

**Cuarto.-** El 4 de marzo de 2016 se recibe en este Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación.

**Quinto. -** Por la Secretaría del Tribunal se ha dado traslado del recurso a los restantes licitadores del contrato de referencia a fin de que puedan formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho, sin que conste que se haya 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.-** El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, ya que la UTE recurrente concurrió a la licitación. El artículo 42 del TRLCSP atribuye la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación "a toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso". Consta acreditada igualmente la representación con la que actúa la empresa.

La Resolución impugnada es un acto recurrible, ya que se trata de un contrato de los previstos en el artículo 40.1.a) del TRLCSP y la impugnación se dirige contra un acto de los enumerados como recurribles en el artículo 40.2.b) del TRLCSP.

**3º.-** El recurso especial se ha planteado en tiempo y forma. Notificada a Resolución impugnada el 3 de febrero de 2016, el recurrente presenta el recurso en el registro del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, el 20 de febrero, dentro del plazo de quince días hábiles, previsto en el artículo 44.2 b) del TRLCSP, desde que ha tenido conocimiento de la exclusión.

**4º.-** Para resolver la cuestión planteada conviene recordar, en primer término, que el artículo 1 del TRLCSP establece como uno de los fines de la regulación de la contratación del sector público el de garantizar que ésta se ajusta al principio de no discriminación e igualdad de trato de los candidatos. En el mismo sentido el artículo 139 del TRLCSP, incardinado en el capítulo I del título I del libro III de la Ley relativo a la "Adjudicación de los contratos de las Administraciones Públicas", dispone que "Los órganos de contratación darán a

los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”.

El principio de igualdad de trato implica, concretamente, que todos los licitadores potenciales deben conocer las reglas del juego y éstas deben aplicarse a todos de la misma manera. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea se desprende que el respeto del principio de igualdad de trato implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. En definitiva, el principio de igualdad de trato es la piedra angular sobre la que se hacen descansar las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos (en este sentido Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau* y otro, y de 19 de junio de 2003, *GAT*).

Por otra parte, deben tenerse presentes, entre otros preceptos, el artículo 115.2 del *TRLCSP*, según el cual “En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo”. En consonancia con el anterior, el artículo 145.1 del *TRLCSP* dispone: “Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna”. Debe considerarse también el artículo 116.1 del *TRLCSP* sobre los “Pliegos de Prescripciones Técnicas”, que prevé la aprobación por el órgano de contratación de “las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley” y, en relación con esta previsión, el artículo 68.1.a) del *RGLCAP*, que también se refiere, como mención mínima del pliego de prescripciones técnicas (PPT), a “Las características técnicas que hayan de reunir los bienes o prestaciones del contrato”. Finalmente, el artículo 117.2 del *TRLCSP* contiene, en relación con ellas, una concreción de los principios de igualdad y no discriminación, al señalar que “Las prescripciones técnicas deberán permitir el acceso en condiciones de igualdad de los

licitadores, sin que puedan tener por efecto la creación de obstáculos injustificados a la apertura de los contratos públicos a la competencia”.

De lo expuesto se extrae que el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante PCAP) que debe regir cada licitación tiene en ésta valor de ley. Además, de la presunción de que la presentación de las proposiciones implica la aceptación de sus cláusulas o condiciones debe deducirse que también es exigible que las proposiciones se ajusten al contenido de los pliegos de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar, en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato. De no hacerlo así resultará obligado el rechazo o exclusión de la oferta.

La cuestión de fondo planteada en el presente recurso es determinar la adecuación a derecho de la exclusión del recurrente.

**5º.-** Conforme a lo expuesto, en el PCAP se especifican los criterios de adjudicación, su valoración, y los documentos que han de presentarse a la licitación, cualquier tipo de prescripción referida a tales extremos que pueda contener el PPT debe considerarse que tiene carácter complementario a lo señalado en el PCAP, y se debe interpretar de conformidad con lo señalado en el PCAP.

En el presente caso, el apartado 14.1 C. del Cuadro de Características del PCAP, que lleva por título "Medios Humanos que se ponen a disposición del servicio (hasta 30 puntos)", señala lo siguiente:

“Se valorará exclusivamente el personal asignado al contrato, así como su experiencia y su cualificación personal. Se acreditará mediante la presentación de los C.V. del personal asignado. Se hará referencia principalmente a alguna actuación profesional similar a la del objeto de este contrato.

»No se valorarán las ofertas de profesionales si no vienen acompañadas del C.V. debidamente acreditado.

»El personal asignado al contrato será el que aparece reflejado en el punto 5.3 del PPT y el criterio de valoración será el siguiente:

»• Si el titulado es Graduado en Ingeniería Industrial o Ingeniero Técnico Industrial:

- HVAC (0 puntos). »- Con 5 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (1 puntos). »-Con 6 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (2 puntos). »-Con 7 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (3 puntos). »-Con 8 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (4 puntos). »-Con 9 años de experiencia acreditada en Sistemas
- Sistemas HVAC (5 puntos). »-Con 10 o más años de experiencia acreditada en

»•Si el titulado es Máster Ingeniero Industrial o Ingeniero Industrial:

- HVAC (2 puntos). »- Con 5 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (3 puntos). »- Con 6 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (4 puntos). »- Con 7 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (5 puntos). »- Con 8 años de experiencia acreditada en Sistemas
- HVAC (6 puntos). »- Con 9 años de experiencia acreditada en Sistemas
- Sistemas PCI (7 puntos). »- Con 10 o más años de experiencia acreditada en

»• Oficial de 1ª categoría con conocimientos acreditados de control y regulación:

- »- Con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (2 puntos).

»- Con 7 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (3 puntos).

»- Con 8 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (5 puntos).

»- Con 9 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción ( 7 puntos).

»- Con 10 o más años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (9 puntos).

»• Oficial de 1ª categoría sin conocimientos acreditados de control y regulación:

»- Con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (0 puntos).

»- Con 7 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (2 puntos).

»- Con 8 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (3 puntos).

- Con 9 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (5 puntos).

»- Con 10 o más años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción (7 puntos)

»• Oficial de 1ª categoría con conocimientos acreditados de control y regulación:

»- Con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (2 puntos).

»- Con 7 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (3 puntos).

»- Con 8 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (5 puntos).

»- Con 9 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (7 puntos).

»- Con 10 o más años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (9 puntos).

»• Oficial de 1ª categoría sin conocimientos acreditados de control y regulación:

»- Con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (0 puntos).

»- Con 7 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (2 puntos).

»- Con 8 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (3 puntos).

»- Con 9 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (5 puntos).

»- Con 10 o más años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración (7 puntos).

»• Oficial de 2ª categoría de apoyo:

»- Con 3 años de experiencia acreditada en sistemas de HVAC (0 puntos).

»- Con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de HVAC (1 puntos).

»- Con 7 años de experiencia acreditada en sistemas de HVAC (2 puntos).

»- Con 9 años de experiencia acreditada en sistemas de HVAC (3 puntos).

»- Con 10 o más años de experiencia acreditada en sistemas de HVAC (5 puntos).

»No serán valoradas las ofertas adicionales de recursos humanos”.

El apartado 5.2 del PPT, "Personal de mantenimiento", establece que "Para la ejecución de los trabajos de mantenimiento incluidos en este contrato, el adjudicatario dispondrá del personal especializado. Se deberá acreditar por parte de la empresa adjudicataria que los oficiales están en posesión del Carné Profesional de Instalaciones Térmicas en los Edificios. Las personas que realicen trabajos en las instalaciones de gas, deberán disponer de carné de instalador de gas".



Por su parte, el apartado 5.3 relativo al "Equipo de mantenimiento", dispone: "En concreto el equipo humano necesario que se considera necesario para la ejecución de los trabajos estará formado por:

»Un graduado en Ingeniería Industrial o Ingeniero Técnico Industrial con cinco años de experiencia acreditada en sistemas HVAC, o un Máster Ingeniero Industrial o Ingeniero Industrial con experiencia acreditada en sistemas HVAC.

»Un oficial de 1ª Categoría con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Calefacción. Además se valorarán las habilidades y conocimientos de control y regulación.

»Un oficial de 1ª Categoría con 5 años de experiencia acreditada en sistemas de Refrigeración. Además se valorarán las habilidades y conocimientos de control y regulación.

»Un oficial de 2ª Categoría de apoyo con 3 años de experiencia profesional en sistemas HVAC".

En el presente supuesto no se ha exigido la adscripción de medios humanos previstos como medida adicional de solvencia, al amparo de lo dispuesto en el artículo 64.2 del TRLCSP, sino que se incluye como criterio de valoración la adscripción de medios humanos sobre las condiciones mínimas exigidas. El cuadro de características del PCAP determina la necesidad de que el licitador detalle en su proposición los medios personales que oferta, que serán objeto de valoración como elementos integrantes de la oferta; estos medios previstos vinculan al licitador y son exigibles en la ejecución del contrato.

Sobre la posibilidad de valoración de la experiencia del personal encargado de la ejecución del contrato como criterio de adjudicación, la Resolución 186/2014 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid señala que "En cualquier caso, sí se puede indicar que aunque la valoración de la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato puede aceptarse como criterio de adjudicación, la exigencia de un número determinado de personal, su cualificación o categoría profesional son requisitos mínimos para la ejecución del contrato que pueden tener la consideración de condiciones de ejecución o de compromiso de adscripción de medios personales".

En relación con la valoración de la pertinencia de la experiencia como criterio de adjudicación del contrato, el Considerando 94 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública prevé que "Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura. Los poderes adjudicadores que hagan uso de esta posibilidad deben garantizar, a través de los medios contractuales adecuados, que el personal encargado de ejecutar el contrato cumpla efectivamente las normas de calidad que se hayan especificado y que dicho personal solo pueda ser reemplazado con el consentimiento del poder adjudicador que compruebe que el personal que lo reemplace ofrece un nivel equivalente de calidad".

La recurrente afirma que, tal y como aparece configurado el apartado 5.2 del PPT, las acreditaciones que prevé (relativas a que los oficiales estén en posesión del Carné Profesional de Instalaciones Térmicas en los Edificios y que las personas que realicen trabajos en las instalaciones de gas deban disponer de carné de instalador de gas), deberán ser presentadas por la empresa adjudicataria, con posterioridad a la adjudicación y no antes. En su recurso no se contiene manifestación alguna respecto a la exigencia de experiencia acreditada prevista en el apartado 5.3 del PPT.

Tal y como indica el informe del órgano de contratación, el recurrente sólo presenta la documentación requerida en el pliego respecto a un integrante del personal asignado al contrato, y no acredita el *curriculum vitae* de todos los profesionales ofertados para ejecutar aquel, en concreto, los del Oficial de 1ª de Calefacción, Oficial de 1ª de Refrigeración y la del Oficial de 2ª, en éste último caso hay que señalar que no solamente no presenta el *curriculum vitae* debidamente acreditado, sino que ni siquiera especifica la persona designada.

El apartado 21 del cuadro de características del PCAP, relativo a la documentación a presentar en el sobre C "Oferta Económica y otros criterios evaluables mediante fórmulas", señala que en él deberá incluirse la oferta

económica, el nº de horas de dedicación semanal y la "oferta de recursos humanos", y añade que "a la oferta se acompañará el currículum de los profesionales propuestos para el desarrollo del contrato".

Por otro lado, en el apartado 14.1 C del cuadro de características se precisa que "El personal asignado al contrato será el que aparece reflejado en el punto 5.3 del PPT", e indica que "se valorará exclusivamente el personal asignado al contrato, así como su experiencia y su cualificación personal. Se acreditará mediante la presentación de los C.V. del personal asignado".

Además, es suficientemente explícito al advertir que "no se valorarán las ofertas de profesionales si no vienen acompañadas del C.V. debidamente acreditado".

Tal y como señala el PCAP, en la proposición del licitador deben identificarse los medios personales asignados al contrato y deberá también acreditarse el *curriculum vitae* del personal encargado de la ejecución de la prestación, en caso contrario se prevé que no se valorarán las ofertas de los profesionales propuestos.

Por todo ello, la proposición del licitador adolece de defectos insubsanables, ya que en ella no constan propiamente identificados todos los medios adscritos, no aparece debidamente acreditado el *curriculum vitae*, tal y como se exige en el cuadro de características del PCAP, ni tampoco se justifica del modo previsto en el PCAP la acreditación de la experiencia mínima que se exige en el apartado 5.3 del PPT. Se considera, por tanto, que procede la exclusión de la proposición presentada por la recurrente.

Una cuestión es que las condiciones que afecten exclusivamente a la ejecución del contrato deban exigirse al adjudicatario del contrato, y en el momento de su ejecución, y otra diferente que sean admisibles las ofertas de los licitadores que no se ajusten a las exigencias previstas en el PCAP y supongan un incumplimiento del PPT.

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales analiza en la Resolución 28/2010 la exclusión de una oferta al considerar que la experiencia aportada no es suficiente para cumplir con el mínimo exigido en el pliego de prescripciones técnicas y afirma, al respecto, que "En relación al

criterio de adjudicación no evaluable mediante fórmulas, si bien no se discute el mismo por la recurrente y única licitadora, es necesario señalar que, aun cuando el criterio de mayor número de elementos personales y materiales que los exigidos como requisito de solvencia puede ser exigido como criterio de adjudicación, siempre que figure incluido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, tal y como señala el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 59/04, de 12 de noviembre de 2004, asumido por este Tribunal, es necesario que esos requisitos mínimos se verifiquen y en todo caso se exijan en el momento de comprobar los requisitos de solvencia establecidos en el pliego de cláusulas, circunstancia ésta que no ha ocurrido, en cuanto que el requisito de solvencia que se contiene en el punto 18 del Cuadro-Resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares se refiere a la `Relación de los principales servicios o trabajos realizados o en progreso en los últimos tres años en las materias objeto del contrato´ sin que se haga mención alguna a la capacidad técnica mínima del equipo de trabajo, la cual se basa fundamentalmente en la experiencia del personal que integra el mismo, y que en definitiva es el criterio determinante para la valoración, sin perjuicio del deber de acreditar la correspondiente titulación”. No obstante las consideraciones que realiza en orden a la exigencia del requisito de experiencia como criterio de valoración de las ofertas, y no como solvencia, considera que la falta de acreditación de la experiencia mínima exigida en el Pliego de Prescripciones Técnicas, justifica la exclusión del licitador.

A la vista de lo expuesto, procede desestimar el motivo de oposición a la exclusión de la oferta formulado por la recurrente.

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

### **III RESUELVE**

**PRIMERO.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyyy, en representación de la UTE Veolia Servicios Lecam, S.A.U.-Veolia Servicios Norte, S.A.U., contra la exclusión en procedimiento de contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción,

climatización, y producción de agua caliente sanitaria de los edificios de la Universidad de Burgos.

**SEGUNDO.-** Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 49 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 LJCA).