

**RECURSO 167/2021
RESOLUCIÓN 20/2022**

Resolución 20/2022, de 22 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto, por los Servicios Auxiliares de Mantenimiento y Limpieza, S.L. (SAMYL) contra los pliegos que han de regir la contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria de los diferentes centros y edificios de la Universidad de Valladolid y la Fundación General de la Universidad de Valladolid (Expediente núm. 2021/S00001).

**I
ANTECEDENTES**

Primero.- El 22 de octubre de 2021 se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público los pliegos que han de regir la contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria de los diferentes centros y edificios de la Universidad de Valladolid y la Fundación General de la Universidad de Valladolid, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, con un valor estimado de 1.167.897,8 euros.

El anuncio de licitación se publica el 22 de octubre en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

Segundo.- El 25 de octubre D. yyy, en nombre y representación de Servicios Auxiliares de Mantenimiento y Limpieza, S.L. (SAMYL) interpone ante este Tribunal un recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos que rigen la citada contratación.

En síntesis, el recurrente mantiene que los pliegos han vulnerado la normativa de contratación pública y los principios de objetividad de la Administración, de igualdad de trato entre los licitadores y transparencia del

procedimiento. Expone que no se han especificado, en los criterios de adjudicación de la cláusula 6 del PCAP, que se remite a su vez, al apartado J).1 del cuadro de características, "las actuaciones o el importe que puede ofertarse como límite máximo en concepto de mejora". Añade que este extremo, llevaría a desvirtuar el principio de igualdad entre licitadores, al valorarse las mejoras propuestas de modo que, una oferta manifiestamente desproporcionada, postergaría al resto de ofertas a una puntuación cercana al cero. Interesa la anulabilidad de los pliegos con la retroacción de las actuaciones para proceder a su rectificación, en virtud de la vulneración de los artículos 28 y 145.7 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

Solicita la suspensión del procedimiento.

Acompaña copias del poder especial para pleitos y documentación contractual.

Tercero.- Admitido a trámite el recurso, al que se le asigna el número 167/2021, se recibe en este Tribunal el expediente junto con el informe del órgano de contratación, en el que se opone a la estimación del recurso.

Cuarto.- Por Acuerdo 65/2021, de 18 de noviembre, se estima la solicitud de suspensión del procedimiento de contratación.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia al resto de interesados en el procedimiento, no consta la presentación de alegaciones.

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 los artículos 46.1 de la LCSP y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El procedimiento del recurso especial se ha tramitado conforme a lo previsto en el capítulo V, título I, del libro primero (artículos 44 y siguientes) de la LCSP.

3º.- El recurso se ha interpuesto contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

4º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la entidad recurrente para interponer el recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP. El recurso se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

5º.- En cuanto al fondo del asunto, es preciso recordar que este Tribunal resuelve, bajo el principio de congruencia, sobre las pretensiones concretas de las partes y no puede realizar de oficio una revisión general de cada extremo de los pliegos o de las actuaciones realizadas en el procedimiento por el órgano de contratación o por terceros.

La solución de la presente controversia exige determinar si las previsiones de los pliegos que se cuestionan en el recurso se ajustan al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo, lo que exige su análisis singularizado.

En esencia, el motivo que fundamenta el recurso es la ausencia de concreción de las actuaciones y del importe que puede ofertarse como límite máximo de prestaciones en concepto de mejora, que permitiese a los licitadores conocer suficientemente las mejoras y evitar que, en su valoración, una oferta incrementada de forma irreal, relegara al resto a una puntuación cercana al cero.

Refiere el recurrente las prestaciones en concepto de mejora, previstas en el cuadro de características:

1. Mayor número de tramos de limpieza de conductos.

2. Mayor número de auditorías de calidad del aire.
3. Mayor porcentaje de franquicia asumida en el coste de materiales.
4. Mayor número de dispositivos de medición y visualización.
5. Mayor cantidad de personal adscrito.
6. Mayor número de materiales puestos a disposición.
7. Mayor porcentaje de descuento en materiales de reposición sobre tarifas PVP.
8. Mayor número de bolsa de horas de libre disposición.

Por su parte, el órgano de contratación sostiene en su informe la distinción entre los criterios de adjudicación subjetivos y objetivos, pues ostentan diversa motivación y la base jurídica.

En cuanto a los criterios dependientes de un juicio de valor, subjetivos, afirma que "(...) el pliego se señala la ponderación de cada uno de ellos, lo que impide que el órgano de contratación goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de valorar las ofertas efectuadas, a pesar de que la valoración que ha de atribuirse a cada criterio o subcriterio, lo será en virtud de la apreciación subjetiva (pues se trata de criterios sometidos a juicio de valor) de aspectos o características inherentes a cada uno de ellos; todos los licitadores pueden efectuar sus ofertas con la explicación que figura en los pliegos, con lo que se garantiza el principio de igualdad de trato y al mismo tiempo la transparencia ya que todos los documentos y actas generados por el órgano de asistencia son publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público, lo que permite revisar las decisiones alcanzadas (...)".

Respecto a los criterios automáticos, objetivos, manifiesta que los criterios aludidos no son mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, pues el precepto se refiere únicamente a las prestaciones adicionales y

distintas a las definidas en el pliego. No puede la recurrente transformar un criterio objetivo en una mejora al amparo del artículo mentado.

Finalmente, señala que la ausencia de un límite de máximo de las horas que han de conformar la bolsa de horas de libre disposición no implica que los licitadores presenten proposiciones imposibles de cumplir, sino que la proposición presentada “dependerá tanto del comportamiento racional del ofertante como del coste que ello supone”.

Expuestas las posiciones de las partes, el examen de la infracción invocada hace necesario en primer lugar, traer a colación el apartado J.1 del cuadro de características, para posteriormente analizar los motivos esgrimidos por el recurrente.

Así los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor cuestionados:

Criterios sometidos a juicio de valor (a incluir en el sobre 2)	Puntuación
Mejoras en el mantenimiento de las instalaciones objeto del contrato, no incluidas en el PPT	
Estas mejoras deberán ir valoradas y no supondrán coste alguno para la UVa o FGUVa. Se tendrán en consideración las siguientes: 1.- Limpieza e higienización de conductos de climatización y ventilación (Hasta 5 puntos) Se valorará en función de la longitud de conductos en los que se oferte la limpieza e higienización sin coste para la UVa (100 ml corresponden a 0,2 puntos, hasta un máximo de 5 puntos) 2.- Auditorías de calidad del aire interior en edificios (Hasta 4 puntos) Se valorará en función del número de auditorías y el tipo de edificio (pequeño, mediano o grande) en el que se haga la evaluación, sin que ello suponga un coste para la UVa. 3.- Franquicia en el coste de materiales. (Hasta 3 puntos) El contratista asumirá, como mejora, el coste del pequeño material o piezas de recambio que pueda ser utilizado en	Hasta 14 puntos

<p>cualquier tarea de mantenimiento cuyo coste unitario o por kilo, metro cuadrado, metro lineal o cúbico sea igual o inferior a una cantidad máxima, excluido el IVA o impuesto que le sustituya. Será válido durante todo el contrato y sus prórrogas. La puntuación se realizará de forma proporcional a la cantidad ofertada como mejora en la franquicia en el coste de materiales.</p> <p>4.- Dispositivo de medición y visualización (Hasta 2 puntos) Se valorará el suministro e instalación de dispositivos de medición y visualización de la temperatura del aire y la humedad relativa en edificios. Tendrá unas dimensiones mínimas de 297 x 420 mm (DIN A3) y una exactitud de medida de $\pm 0,5$ °C. Se valorará en función del número y tipo de los equipos propuestos como mejora y sin coste para la UVa.</p>	
<p>Relación de personal que se adscribirá al contrato y estructura de la oficina técnica. Se valorarán las mejoras del equipo atendiendo a la disponibilidad de los recursos humanos que ponga a disposición para la ejecución de este contrato, sobre los mínimos establecidos en el apartado 5 del PPT</p>	<p>Hasta 12 puntos</p>
<p>Relación de medios materiales puestos a disposición para la ejecución del contrato. Se valorarán las mejoras de los medios materiales sobre los mínimos establecidos en el apartado 6 del PPT</p>	<p>Hasta 4 puntos</p>

Por su parte, los criterios cuantificables automáticamente impugnados:

<p>Criterios cuantificables automáticamente (a incluir en el sobre 3):</p>	<p>Puntuación</p>
<p>Porcentaje de descuento en materiales de reposición sobre tarifas PVP Para su valoración se aplicará la siguiente fórmula: Puntos= (% Descuento licitador / % Descuento máximo ofertado) x 5</p>	<p>Hasta 5 puntos</p>

Bolsa de horas de libre disposición Para su valoración se aplicará la siguiente fórmula: Puntos= (Horas ofertadas licitador / Máximo de horas ofertadas) x 5	Hasta 5 puntos
--	----------------

En definitiva, como se indica en el informe del órgano de contratación, la recurrente formula de forma genérica una doble denuncia fundada en idéntico motivo, en relación con los criterios sujetos a juicio de valor y con los valorados automáticamente.

A) En primer lugar, la recurrente considera que, la falta de límites cuantitativos precisos en los criterios sujetos a juicio de valor, vulnera el 145.7 de la LCSP.

No es una cuestión controvertida que las mejoras están catalogadas como prestaciones adicionales, de lo que se colige que han de observar las condiciones previstas en el 145.7 de la LCSP.

El artículo 145.7 de la LCSP establece que "En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijan, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato. (...)".

Esta previsión se completa con la del artículo 67.2.j) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), que exige además que el PCAP concrete los "requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas".

Como ya resolvió este Tribunal en su Resolución nº 183/2019, de 5 de diciembre, "De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más

ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad se debe basar en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios". "(...) Este Tribunal considera que no es estrictamente necesario que se indiquen las bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta".

Sentado lo anterior, conforme a la doctrina expuesta, entiende este Tribunal que no tiene razón el recurrente al señalar que los criterios de adjudicación sujetos a juicios de valor adolecen de falta de concreción, al no establecer un importe máximo en concepto de mejora, pues es perfectamente posible para el licitador conocer de antemano cuáles serán los criterios con arreglo a los cuáles se valorará la propuesta presentada por los licitadores, sin que dicha valoración quede a la completa discrecionalidad del órgano de contratación.

Así, para la valoración de la mejora correspondiente a la limpieza e higienización de conductos de climatización y ventilación, se atenderá a la longitud de conductos (100 ml corresponden a 0,2 puntos, hasta un máximo de 5 puntos). Respecto a las auditorías de calidad del aire interior en edificios, se tendrá en cuenta el número de auditorías y el tipo de edificio (Hasta 4 puntos). En cuanto a la franquicia en el coste de materiales, el coste del pequeño material de piezas de recambio cualquier tarea de mantenimiento cuyo coste unitario o por kilo, metro cuadrado, metro lineal o cúbico sea igual o inferior a una cantidad máxima, la ponderación se realizará de forma proporcional a la cantidad ofertada como mejora en la franquicia en el coste de materiales. (Hasta 3 puntos). El dispositivo de medición y visualización de la temperatura del aire, con unas dimensiones mínimas de 297 x 420 mm (DIN A3) y una exactitud de medida de $\pm 0,5$ °C, se pondera según el número y tipo de los equipos propuestos como mejora (Hasta 2 puntos). Asimismo, en el ámbito de los recursos humanos que se adscribirán al contrato y

estructura de la oficina técnica, se valorará atendiendo a la disponibilidad del personal que se ponga a disposición para la ejecución de este contrato, sobre los mínimos previstos en el apartado 5 del PPT (Hasta 12 puntos). Finalmente, en el particular de los medios materiales puestos a disposición para la ejecución del contrato, las mejoras se ponderarán sobre los mínimos establecidos en el apartado 6 del PPT (Hasta 4 Puntos).

En consecuencia, se considera que el cuadro de características define perfectamente, con grado de detalle, tanto las mejoras como los subcriterios que las componen, y otorga una ponderación y una puntuación máxima, de suerte que los licitadores libremente pueden conocerlas y conformar en posición de igualdad sus proposiciones a las mismas. Y ello puesto que los licitadores atendiendo a su estrategia podrán ofertar o no, las mejoras previstas atendiendo a su coste.

Procede la desestimación del recurso por el motivo señalado.

B) En segundo lugar, la recurrente estima que la falta de límites cuantitativos en los criterios cuantificados automáticamente vulnera el artículo 145.7 de la LCSP.

Como se pone de manifiesto en el informe del órgano de contratación, el recurrente "está calificando los criterios de descuento de materiales y bolsa de horas como mejoras, cuando estos criterios se encuentran incluidos en el apartado J.1 del cuadro de características del pliego correspondiente a los criterios automáticos, es decir, objetivos".

En este particular se ha de traer a colación la Resolución nº 1.347/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que aclara el concepto y alcance de las denominadas "prestaciones adicionales". Así, indica que "La expresión `prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto, se puede entender de dos maneras distintas:

»-Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o

»- Solamente aquellas prestaciones adicionales no `definidas´ en los pliegos.

»Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que `mejoren´ las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las `mejoras´ a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones `adicionales y distintas´ a las definidas en el proyecto”.

Sentado lo anterior, la alegación planteada por el recurrente que categoriza como mejoras los subcriterios cuestionados no puede tener acogida. Es claro que no se está ante una mejora, pues los pliegos no prevén un número mínimo que mejorar a lo que es preciso añadir que no se refiere a prestaciones distintas a las exigidas como obligatorias en el objeto del contrato. Frente a ello, los criterios de adjudicación sometidos a juicio de valor (a incluir en el sobre 2) sí están configurados como mejoras, bajo la rúbrica de “Mejoras en el mantenimiento de las instalaciones objeto del contrato, no incluidas en el PPT” y se refieren a prestaciones adicionales, ya expuestas, como limpieza e higienización de conductos de climatización y ventilación, auditorias de calidad del aire interior en edificios, franquicia en el coste de materiales o dispositivo de medición y visualización.

Así las cosas, en contra de lo manifestado por la recurrente, los subcriterios cuestionados no se han configurado como mejora, a los efectos de la aplicación del artículo 145.7 de la LCSP; y por ende, no les son de aplicación los límites y la concreción que sí exige la normativa contractual para las prestaciones adicionales.

Por su parte, el artículo 145.1 de la LCSP dispone que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación con base en la mejor relación calidad-precio, y en su apartado 5 que los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base

para la adjudicación del contrato se establecerán en el PCAP o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación. Por otro lado, de conformidad con lo establecido en el artículo 145.5 de la LCSP, deberán cumplir los siguientes requisitos:

1º) Estar vinculados al objeto del contrato.

2º) Ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, de modo que no confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

3º) Garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

En el caso examinado, no existe margen para la discrecionalidad técnica en la valoración, que sí se predica de los criterios sujetos a un juicio de valor. La ponderación se realiza mediante fórmula matemática en la que todos los elementos a considerar son objetivos, como horas ofertadas licitador/ máximo de horas ofertadas o, % descuento licitador/% descuento máximo ofertado, observando así, los principios de igualdad entre licitadores, no discriminación, transparencia y proporcionalidad.

Cabe considerar, como mantiene el órgano de contratación en su informe, que la ausencia de un tope máximo de la bolsa de horas de libre disposición no implica que los licitadores presenten proposiciones imposibles de cumplir, sino que la proposición presentada "dependerá tanto del comportamiento racional del ofertante como del coste que ello supone".

En definitiva, la puntuación obtenida por cada licitador en los subcriterios controvertidos, se determina objetivamente mediante una simple fórmula proporcional. El ofrecimiento de un mayor número de horas, o un mayor descuento, estará vinculado -como se ha expuesto- a la estrategia planteada por cada licitador y a los costes que dicho ofrecimiento les pueda suponer, creando así tensión competitiva entre los licitadores.

En consecuencia, de todo lo expuesto se desprende que procede la desestimación del recurso por el motivo señalado.

En su virtud, al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP 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 Servicios Auxiliares de Mantenimiento y Limpieza, S.L. (SAMYL) contra los pliegos que han de regir la contratación del servicio de mantenimiento de las instalaciones de calefacción, climatización y producción de agua caliente sanitaria de los diferentes centros y edificios de la Universidad de Valladolid y la Fundación General de la Universidad de Valladolid.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

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

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k de la LJCA).