RECURSO 32/2025
RESOLUCIÓN 58/2025

Resolución 58/2025, de 10 de abril, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación nº 32/2025, interpuesto por Regional de Limpiezas, S.A. contra la adjudicación del contrato de servicio de limpieza y desinfección de los edificios e instalaciones de la Universidad de León, expediente SER018/2024.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante resolución de la Rectora de la Universidad de León de 14 de febrero de 2025, se adjudica el contrato del servicio de limpieza y desinfección de los edificios e instalaciones de la Universidad de León, expediente SER018/2024, a la empresa OHL Servicios-Ingesan, S.A.U.

El 14 de febrero de 2025 se publica la resolución de adjudicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo.- El 3 de marzo de 2025 D. yyy, en representación de Regional de Limpiezas, S.A., interpone recurso especial en materia de contratación contra la referida resolución de adjudicación, en el que insta que se declare la nulidad del acto recurrido, que las puntuaciones del criterio J.1.2.2 (Bolsa de horas gratuitas) de los licitadores OHL y Samyl Facility Services S.L. sean de 0 puntos para ambos licitadores, y que la oferta de la recurrente es la más ventajosa y que resulta acreedora a la adjudicación del contrato.

Tercero.- Se han recibido en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 5 de marzo de 2025, en el que se opone a la estimación del recurso.

Cuarto.- Conferido traslado del recurso a los licitadores, el 14 de marzo presenta alegaciones la empresa adjudicataria OHL en las que solicita la desestimación del recurso.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

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 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y 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 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 frente al acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado (12.000.000 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

El recurso contra la adjudicación se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.d) de la LCSP.

3º.- Se alega en el recurso que se ha realizado una incorrecta evaluación de la oferta de la adjudicataria OHL y de la empresa SAMYL en lo referente a la aplicación de un criterio evaluable mediante fórmula.

De este modo, la solución del recurso exige determinar si la adjudicación del contrato se ajusta al régimen jurídico de la contratación del sector público contenido en la LCSP y normativa de desarrollo, y en especial, al pliego de cláusulas administrativas particulares y al pliego técnico, que constituyen la ley de contrato, tal como viene afirmando reiteradamente nuestra jurisprudencia.

A este respecto conviene recordar que los pliegos que elabora la Administración y acepta expresamente el licitador al hacer su proposición constituyen la ley del contrato y vinculan tanto a la Administración contratante como a los participantes en la licitación.

La normativa de contratación atribuye a la publicidad y concreción de los criterios de adjudicación de los contratos la condición de garantes de los principios de transparencia y no discriminación rectores de la contratación pública. Se persigue con ello que los criterios de valoración de las ofertas estén

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

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.

Son reiterados los pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) -entre otras, la Sentencia de 24 de enero de 2008, dictada en el asunto C-532/06, consorcio Lianakis y otros contra el municipio de Alexandroupolis y otros- en los que, tras aseverar que el principio de igualdad de trato comporta una obligación de transparencia, señalan que cuando el contrato deba adjudicarse a la oferta económicamente más ventajosa, las entidades adjudicadoras mencionarán, en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación, los criterios de adjudicación que vayan a aplicar, si fuera posible en orden decreciente de importancia atribuida. Esta disposición, interpretada a la luz del principio de igualdad de trato de los operadores económicos y de la obligación de transparencia que se desprende de éste, exige que los potenciales licitadores conozcan, en el momento de preparar sus ofertas, todos los factores que la entidad adjudicadora tomará en consideración para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y la importancia relativa de éstos. Por consiguiente, una entidad adjudicadora no puede aplicar reglas de ponderación o subcriterios relativos a los criterios que no haya puesto previamente en conocimiento de los licitadores.

Los criterios de adjudicación evaluables automáticamente mediante la aplicación de fórmulas deben ir dirigidos a determinar la oferta más ventajosa para la Administración respecto del concreto aspecto objeto de valoración, y estar redactados de tal manera que sus reglas de ponderación sean precisas, y no permitan en su aplicación la existencia de arbitrariedad o discrecionalidad, sin que quepa la realización de una interpretación sobre el alcance de los criterios, procediendo exclusivamente la mera aplicación de la correspondiente fórmula prevista en los pliegos.

4º.- Expuesto lo anterior, en el presente caso, la recurrente, clasificada en segundo lugar, cuestiona la puntuación que se les otorga (5 puntos) tanto a la adjudicataria OHL como a Samyl Facility Services, S.L., clasificada en

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

último lugar, interesando que se les asignen 0 puntos a ambos licitadores en el criterio de adjudicación automático "Bolsa de horas gratuitas ofertada para servicios especiales" que recoge el apartado J.1.2.2 del cuadro de características del contrato incluido en el PCAP, según el cual se le asigna "hasta 5 puntos (No se admitirán ofertas que en conjunto supongan más de 3.000 horas año) con arreglo a la siguiente distribución:

»- Horas Personal no cualificado, limpiador/a, hasta 5 puntos.

»- Se calificará con la máxima puntuación el mayor número de horas ofertado y al resto de las ofertas su proporción directa con aquél.

»- NOTA. - La utilización de esta bolsa de horas por la Universidad será indistintamente en cualquiera de los Campus: León y Ponferrada".

Tanto OHL como Samyl ofertaron una bolsa de horas gratuitas de 4.500 horas/año.

Para llegar a la conclusión que se propone por la recurrente, esta considera que es suficiente una interpretación literal, pues según el PCAP no se admitirán ofertas que en conjunto supongan más de 3.000 horas año, "no se dijo que no se admitiría la oferta en lo que excediera del límite con su reducción a este".

Pues bien, el informe al recurso del órgano de contratación indica al respecto "Primero.- Que el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares referente a este expediente fue objeto de modificación, tal y como aparece reflejado en el siguiente link: (…)".

»El apartado J.1.2.2 del Cuadro de Características tenía inicialmente la siguiente redacción:

»`1.2.2 -BOLSA DE HORAS GRATUITAS OFERTADA PARA SERVICIOS ESPECIALES, hasta 5 puntos (No se admitirán ofertas que en conjunto supongan más de 4.500 horas año) con arreglo a la siguiente distribución: (…)´.

»Posteriormente, se modificó este apartado haciendo referencia a 3.000 horas año, manteniendo el resto del contenido inalterado.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

»Y esta modificación del Pliego ha podido condicionar o confundir a los licitadores que han presentado una mejora de 4.500 horas año correspondiente a la bolsa de horas gratuitas para servicios especiales.

»Segundo.- Que la regulación del Pliego de Cláusulas sobre el tema debatido en el recurso fue interpretada por la Mesa de Contratación en el sentido de que 3.000 horas al año era el límite de horas gratuitas que serían tenidas en cuenta en la valoración del criterio contenido en el apartado J.1.2.2 del Cuadro de Características.

»Así pues, como hubo siete empresas que ofertaron una bolsa anual de 3.000 horas y dos empresas cuya bolsa era de 4.500 horas, se tomaron en consideración 3.000 horas con respecto a la bolsa ofertada por las nueve empresas y todas ellas fueron calificadas con la máxima puntuación (5 puntos).

»Tercero. - Que el criterio de la Mesa de Contratación de facilitar la concurrencia empresarial, no perjudicar a las empresas que han ofertado mejoras más ventajosas que las previstas en el Pliego de Cláusulas (máxime teniendo en cuenta el cambio de redacción del Pliego) ni beneficiar a las mejoras que han superado el umbral determinado en dicho Pliego es a juicio de este órgano asesor ajustado a la normativa de aplicación.

»En cuanto a las mejoras contempladas en el art. 145.7 de la LCSP, su limitación y la superación del umbral se ha manifestado el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid en resolución 434/2023 de 14 de diciembre de 2023, indicando que `el órgano de contratación debe establecer límites a las mejoras que reflejen un umbral que permita maximizar la prestación, pues más allá de ese umbral resultaría irrelevante para el objeto del contrato, por lo que carece de sentido primarlas, pues en otro caso se desnaturalizarían los criterios de adjudicación que no tienen otro objetivo que seleccionar la mejor oferta en su relación calidad-precio´".

Expuestas las posiciones de las partes, hay que tener en cuenta la doctrina existente acerca de los umbrales de saciedad, esto es cifras límite (inferiores o superiores) establecidas en criterios de adjudicación valorables de forma automática que si se superan no comportan una mayor puntuación de las ofertas.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo nº381/2024, de 5 de marzo, ha considerado que el uso de umbrales

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de saciedad es conforme al principio de adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa, al principio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y al principio de libre competencia entre las empresas.

La sentencia considera que la LCSP no prohíbe el establecimiento de límites a las ofertas ni impone un método exclusivamente proporcional para la valoración de las ofertas económicas. De hecho, la regulación no prevé una adjudicación basada exclusivamente en los costes o en el precio más bajo, sino en la mejor relación calidad-precio, y el art. 67.2 de la Directiva de Contratos admite incluso que el factor coste adopte la forma de un precio fijo, de forma que los operadores compitan únicamente en función de criterios de calidad. De este modo, no es necesario que la fórmula escogida incentive a las empresas a presentar una oferta más económica, dado que el concepto de oferta económicamente más ventajosa no es necesariamente la que incluye el precio más bajo, sino una mejor relación calidad-precio.

En respuesta a la cuestión de interés casacional, el criterio de la Sentencia es "que cuando se trate de contratos en cuya adjudicación se ponderen diversos criterios de adjudicación, no existe en la regulación de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público impedimento a la fijación en los pliegos de índices o umbrales de saciedad que limiten la valoración de las ofertas económicas, siempre que estén justificados en el expediente en relación con las prestaciones que constituyan el objeto del contrato y respeten las disposiciones legales sobre criterios de adjudicación y los principios en materia de contratación pública".

Ello está en línea con la exigencia de motivación de los criterios de adjudicación que debe incluirse en el expediente de contratación de conformidad con lo que establece el artículo 116.4.c) de la LCSP.

En este caso del expediente remitido no resulta la motivación del establecimiento del límite en cuestión, fijado inicialmente en 4.500 horas/año y posteriormente rebajado a 3.000 tras la modificación del PCAP. Pero esta falta de justificación, si acaso, habría de conllevar la falta de toma en consideración del límite fijado. En cualquier caso, teniendo en cuenta que el PCAP en el que se establece tal límite no ha sido impugnado, la aplicación del mismo no debe perjudicar a los licitadores, máxime considerando que la modificación del PCAP, que no consta que produjese una ampliación del plazo de presentación de ofertas, pudo dar lugar a desajustes como los que afectaron a la adjudicataria y a Samyl.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En cualquier caso y, frente a lo que afirma la recurrente, el exceso sobre el límite que señalan los pliegos no debe determinar la atribución de 0 puntos en el criterio en cuestión, sino la falta de valoración del exceso de horas. En este sentido, la RTACRC nº 287/2021, de 28 de marzo, que invoca la adjudicataria señala que "Con esta previsión contenida en el PCAP precisamente lo que se trataba era de atajar los posibles supuestos en que alguna empresa, como ha sucedido con la adjudicataria, pudiera ofertar una bolsa de horas que superase el 5% del número total de horas, de modo que se indica de forma expresa y clara cómo debe proceder el departamento evaluador, que consiste en no tener en cuenta las horas adicionales por encima de ese 5% de horas totales. En la frase ya trascrita no se indica, como pretende la recurrente, que se otorguen 0 puntos, sino que lo que ordena el PCAP es que no se tengan en cuenta las horas adicionales por encima del 5%, por lo que el resto de horas que no superan ese 5% deberán ser valoradas conforme la fórmula recogida en el Pliego. Es por ello que en el presente caso, de la bolsa de horas ofertada por Mersant Vigilancia, S.L., 1.825 horas, sólo se tuvieron en cuenta 912,5 horas, otorgando, en consecuencia, los 10 puntos que le corresponden según la fórmula antes transcrita. Por lo tanto, la mesa de contratación se ha ajustado en su valoración plenamente a lo previsto en los Pliegos sin que ninguna objeción quepa realizar respecto de su proceder".

La misma conclusión se alcanza en el caso que nos ocupa, de modo que el exceso de horas ofertado por OHL y Samyl (1.500 horas) no debe ser objeto de puntuación conforme al PCAP, pero es correcta la valoración realizada por la Mesa al tener en cuenta 3.000 horas, otorgando, en consecuencia, los 5 puntos que les corresponden conforme al PCAP.

En su virtud, y 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 nº 32/2025, interpuesto por Regional de Limpiezas, S.A., contra la adjudicación del contrato de servicio de limpieza y desinfección de los edificios e instalaciones de la Universidad de León, expediente SER018/2024.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

SEGUNDO.- 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 LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es