TARCYL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE CASTILLA Y LEÓN

RECURSO 88/2023
RESOLUCIÓN 101/2023

Resolución 101/2023, de 3 de agosto, 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 la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL) contra los pliegos que han regir el procedimiento de contratación del servicio de limpieza en los centros de la Universidad de Burgos, expediente nº UBU/2023/0036.

I
ANTECEDENTES

Primero.- El 21 de junio de 2023 se acordó el inicio del expediente número UBU/2023/0036 para la contratación del "servicio limpieza de los centros de la Universidad de Burgos", por procedimiento abierto.

El 23 de junio de 2023 se aprobó el expediente de contratación, que comprende la aprobación del gasto, del procedimiento de adjudicación y el tipo de tramitación del expediente, así como la aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas que rigen el proceso de licitación (PPT).

El procedimiento se publicó en el Perfil de Contratante de la Universidad de Burgos, en la Plataforma de Contratación del Estado y en el DOUE.

Tras detectarse discrepancias entre el PPT y el PCAP en cuanto al volumen de documentación técnica a presentar en el expediente y dado que el PP, no debe contener cuestiones que se regulan en PCAP, el órgano de contratación de la Universidad de Burgos resolvió: "Rectificar los contenidos del Punto 11 del Pliego de Prescripciones Técnicas y del Punto 18 del Cuadro de Características anexo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, de manera que se aclare el volumen de la documentación técnica a presentar en el: Sobre electrónico de "Documentación Técnica" donde se incluirá la documentación para valorar los criterios cuantificables mediante un juicio de valor y aprobar y publicar los nuevos Pliegos de Prescripciones Técnicas y de Cláusulas Administrativas Particulares una vez armonizada la discrepancia y se abra un nuevo plazo de presentación de ofertas."

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

El 11 de julio de 2023 fue publicada la resolución del órgano de contratación y los nuevos PPT y PCAP, otorgando nuevo plazo de presentación de ofertas que finaliza el día 28 de agosto de 2023.

El valor estimado del contrato es de 7.178.430,24 euros.

Segundo.- El 12 de julio de 2022, tiene entrada en este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por ASPEL frente a los pliegos correspondientes a la licitación indicada.

El recurso se fundamenta en que, a juicio de la recurrente, los pliegos no se ajustan a Derecho al incumplir los criterios de adjudicación, los requisitos de concreción y determinación exigidos por la normativa en materia de contratación. En concreto, señala que:

-Existe un vicio de forma en los pliegos, puesto que el plan de trabajo que forma parte de los criterios de adjudicación debería estar definido en el punto 13 del cuadro de características (CC) y no en el PPT.

-Consta en los pliegos una discrepancia en la extensión máxima de la documentación técnica que el PPT fija en 80 folios frente al punto 13 del CC que señala que será de 50 folios.

-Por último, señala que las mejoras sin límites del criterio 2.B del Punto 13 CC adolecen de falta de concreción vulnerando los principios de igualdad y transparencia.

Tercero.- Incorporado el recurso al registro de expedientes con número de registro 88/2023, el 19 de julio de 2023 se requiere al órgano de contratación para que remita al Tribunal el expediente tramitado, informe de alegaciones y, en su caso, pronunciamiento sobre la medida cautelar solicitada, así como una relación con los datos de todos los licitadores, a efectos de notificarles la concesión del preceptivo trámite de audiencia.

Cuarto.- El recurso se remite a la Universidad de Burgos, que emite preceptivo informe de alegaciones sobre el recurso especial interpuesto y se opone a la medida cautelar solicitada.

Quinto.- Mediante Acuerdo 35/2023, de 24 de julio, este Tribunal estima la solicitud de suspensión del procedimiento.

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 (en adelante 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, libro primero (artículos 44 y siguientes) de la LCSP.

El recurso se ha interpuesto contra el pliego de cláusulas administrativas que ha de regir la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es de 7.178.430,24 euros y, por tanto, superior a 100.000 euros, por lo que cumple con las exigencias del artículo 44 de la LCSP, apartados 1.a) y 2.a).

El recurso especial se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP.

En cuanto a la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial, el artículo 48 de la LCSP establece que "Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.

»(…) En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados".

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, dice que "Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados".

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

El recurso de ASPEL se basa fundamentalmente en que los pliegos no se ajustan a Derecho al incumplir los criterios de adjudicación, los requisitos de concreción y determinación exigidos por la normativa en materia de contratación pública. Por lo que, a la vista del motivo de su impugnación queda justificado su interés legítimo y, por ende, su legitimación.

3º.- En cuanto al fondo del asunto, es preciso recordar que de conformidad con lo determinado en el artículo 57.2 LCSP, este Tribunal resuelve, bajo el principio de congruencia, sobre la petición concreta de la parte recurrente y no le corresponde realizar de oficio una revisión general de las actuaciones realizadas por otros órganos de contratación, ni tampoco de las decisiones adoptadas por otros tribunales que resuelven recursos sobre la misma materia.

4º.- En su recurso, la reclamante afirma, en primer lugar, la existencia de un vicio de forma, dado que el plan de trabajo que forma parte de los criterios de adjudicación debería estar definido en el punto 13 del CC y no en el PPT; y, además, que existe una discrepancia en la extensión máxima de la documentación técnica que el PPT fija en 80 folios frente al Punto 13 del CC que señala que será de 50 folios.

a) Respecto a este primer motivo, el recurso debe desestimarse. Claramente, el recurso hace referencia a los pliegos primigenios publicados el 30 de junio de 2023 y, tal y como se ha expuesto en el relato de los antecedentes de hecho, el órgano de contratación acordó rectificar éstos en el sentido de los defectos apreciados y que denuncia la recurrente. Y así, el 11 de julio de 2023 se publicó esta resolución del órgano de contratación, junto a los nuevos PCAP y PPT, sustituyendo a los anteriores y otorgando nuevo plazo de presentación de ofertas que finaliza el día 28 de agosto de 2023. Por ello, lo que procede es la desestimación de este primer motivo por carencia sobrevenida de objeto.

La recurrente incluye dentro del vicio formal la visita concertada con distintas empresas para visitar las instalaciones el 19 de julio, y considera que se vulnera el principio de igualdad por priorizar a la adjudicataria previa. Este Tribunal asume la tesis y el razonamiento del órgano de contratación en su memoria y, tal como expone, en modo alguno, beneficia a la adjudicataria actual, puesto que defender esta alegación implicaría que las adjudicatarias previas no podrían concurrir a futuras licitaciones pues contarían con información privilegiada. Además, recuerda que la visita no estaba prevista en los pliegos, se hizo a petición de varias empresas y la fijación de una fecha no

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

tenía otro objeto que garantizar a todas ellas la misma información y, por tanto, su igualdad, además de que en el PPT figura extensa y detallada información sobre los edificios, superficie y zonas que permite a los licitadores efectuar correctamente su oferta.

b) Procede, por tanto, limitar el recurso al segundo de los motivos invocados. Alega la recurrente que las mejoras sin límites del criterio 2.B del punto 13 CC adolecen de falta de concreción vulnerando los principios de igualdad y transparencia.

El cuadro de características del PCAP dispone en su punto 13:

"2.B Mejoras. (Hasta 17 puntos)

»Todas las mejoras ofertadas deberán venir acompañadas de una memoria explicativa de cómo van a ser ejecutadas y con qué medios técnicos o humanos. Además, se presentará un listado con las mejoras ofrecidas en cada uno de los puntos.

»La Mesa de Contratación podrá valorar con cero puntos las que no cumplan con estos requisitos o sean obligaciones del Pliego.

»Se valorarán las siguientes:

»a) Bolsa anual de horas adicionales de limpieza, sobre las obligatorias especificadas en el Pliego. Hasta 4 puntos.

»b) Mejoras en la gestión para el ahorro energético. 4 puntos.

»c) Mejoras en la gestión de residuos y medio ambiente. 3 puntos.

»d) Mejoras en el equipamiento de trabajo. 2 puntos.

»e) Limpieza de grafitis hasta 1.000 metros cuadrados: 2 puntos.

»f) Tratamiento antipalomas una vez al año: 1 punto.

»g) Limpieza y retirada de chicles en los suelos de entrada a los edificios de la Universidad una vez al año: 0.5 puntos.

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

»h) Limpieza de hielo y nieve en los suelos de entrada a los edificios de la Universidad: 0.5 puntos.

»En todos los apartados la Mesa valorara con el máximo de puntos a la mejor oferta y al resto de forma proporcional."

A su juicio, no se especifican los límites máximos admisibles en las 8 mejoras. Solo en el caso de la bolsa de horas con hasta 4 puntos se expresa éste, pero no en el resto de mejoras.

Sostiene la recurrente que, el objetivo que persiguen las exigencias contenidas en los artículos 1, 132 y 145, apartados 5 y 6 y 7 de la LCSP, en cuanto a los límites de los criterios de valoración y su forma de ponderación, y necesaria concreción, es garantizar la objetividad de la Administración en la selección del contratista, así como la igualdad de trato entre los licitadores y la transparencia del procedimiento y permitir una evaluación comparativa de cada oferta y, en este caso, nada se concreta sobre los criterios técnicos que tendrá en cuenta el técnico evaluador dejando un amplio margen a este de discrecionalidad.

Por su parte, el órgano de contratación justifica la redacción dada diciendo que la valoración se efectuará por cada mejora, tal como se explica en el PCAP: "En todos los apartados la Mesa valorará con el máximo de puntos a la mejor oferta y al resto de forma proporcional". Esta valoración se hará en función de la memoria explicativa sobre cómo van a ser ejecutadas y con qué medios técnicos o humanos.

La Universidad considera necesario valorar las mejoras que figuran en el PCAP con el método descrito porque su puntuación va a estar motivada y relacionada con la cantidad o cualidad de la mejora. De la experiencia adquirida en la valoración de ofertas, se demuestra que las empresas para obtener los puntos de cada criterio, a veces, realizan formulaciones ambiguas.

Por ejemplo, si valoramos la limpieza de hielo y nieve en los suelos de entrada a los edificios de la Universidad con un SI o un NO, corremos el riesgo de valorar igual a quien afirme que lo hará sin restricciones, al igual que a las ofertas que indiquen que se limpiarán las entradas en los días de nieve cuando el grosor supere los 3 centímetros.

Lo mismo ocurre en el caso de la limpieza de grafitis, que sólo se limpiarán hasta una altura de 2 metros, o en el tratamiento antipalomas, que solo se hará en los tejados y terrazas, frente a quien efectúe una limpieza

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

completa o explique pormenorizadamente su actuación. En eficiencia energética y protección medioambiental hay que observar que la energía y el agua, además de ser bienes escasos que hay que consumir con responsabilidad, debe tenerse en cuenta, además, que dichos consumos son abonados por la Universidad.

Justo parece valorar mejor a quien haga esfuerzos en ese sentido, y que propongan otras medidas que favorezcan la reducción de emisiones o el mejor o más novedoso y sostenible tratamiento de los residuos. O gestionar el servicio con un menor consumo energético, etc.

A su juicio, no existe indeterminación al establecer una regla de valoración de la proporcionalidad. Y añade, que, a pesar de que la valoración de cada uno de ellos se efectúa mediante la apreciación subjetiva (pues se trata de criterios sometidos a juicio de valor), el informe técnico valorativo deberá motivar la puntuación dada a cada una de las mejoras ofertadas por cada licitador, explicando en aquel momento la proporcionalidad empleada para la valoración de dicho criterio. Además, hemos de tener en cuenta que el PCAP establece la ponderación aplicable a cada subcriterio, lo que impide que el órgano de contratación disponga de un margen de discrecionalidad absoluta.

Añade que ASPEL efectúa una crítica genérica y abstracta del criterio, sin especificar esa falta de concreción respecto de cada una de las mejoras, al margen de la bolsa de horas, debiendo afirmar que sí se establecen límites respecto de las mismas. De esta manera, se observa en los subcriterios contenidos en la letra e) a la h).

Y matiza, que, a diferencia de éstas, los subcriterios de las letras a) a d) no cumplen con los requisitos establecidos en el artículo 145 apartados 5, 6 y 7, de la LCSP, y considera que las mismas se encuentran plenamente vinculadas al objeto del contrato y han sido formuladas de forma objetiva y su forma de valoración permite que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Además, reconoce que, a pesar de que en el PCAP aparece incluidas en el criterio definido como mejoras, no constituyen verdaderas prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sino que están claramente referidas al principal servicio establecido como obligatorio en el PPT, como es la limpieza de los edificios, por lo que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP, no debiendo

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

considerarse aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de "límites".

5º.- Procede, por tanto, a continuación, entrar en el análisis concreto de los criterios impugnados y de su configuración para determinar si se ajustan o no a la legalidad.

La LCSP determina en el artículo 145, referido a los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, que: "1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.

»2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

»Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, (…)"

En el caso que nos ocupa, el régimen jurídico del contrato se recoge en un PCAP tipo, cuyas previsiones y especificaciones se concretan en un CC.

El punto 13 del CC del PCAP establece los criterios de valoración de ofertas: Criterio 1. Criterios evaluables mediante fórmulas y 2. Criterios evaluables que dependen de juicio de valor y en éstos: A) contenido y calidad técnica de la propuesta (hasta 23 puntos) y B) Mejoras (hasta 17 puntos). Este Criterio 2. B Mejoras (hasta 17 puntos) ha sido transcrito anteriormente.

En cuanto a las mejoras como criterio de adjudicación, la vigente LCSP, en su artículo 145.7, admite la posibilidad de introducir mejoras en los pliegos como criterios de puntuación o adjudicación para valorar la mejor relación – calidad precio de las diferentes ofertas que se hayan presentado en un proceso de licitación. Así, este artículo dispone 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 fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato."

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

»(…) Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato."

Por ello, mejoras son las prestaciones adicionales a las propias del contrato licitado según los pliegos, que tienen mero carácter accesorio o complementario de las que integran el objeto del contrato licitado (entre otras, véase la Resolución 98/2022, de 14 de julio, de este Tribunal).

Los criterios calificados como mejoras en el CC, letras a) a d) y tal como reconoce la propia Universidad no responden a la tipología de mejoras tal y como se definen en la LCSP y en la línea sentada por los tribunales administrativos, en el sentido de prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, puesto que se refieren al principal servicio obligatorio de los pliegos y, por ello, no sería exigible legalmente el requisito de "limites" en el sentido del artículo 145.7 LCSP, aunque sí recomendable. Igualmente cabe decir de la "mejora" de la letra f), tratamiento antipalomas, prevista en el PPT en el apartado relativo a desinsectación, desratización y desinfección. Y, por la misma razón, no sería exigible el requisito de los límites, aunque sí recomendable.

Siendo esto así, procedería reformular el pliego correctamente.

Por su parte y respecto al criterio de bolsa anual de horas adicionales sin fijar un límite máximo, conforme a lo razonado anteriormente, se concluye que en este caso no se está en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP. Esta misma doctrina se mantiene por el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, entre otras, en sus resoluciones 98/2021, de 14 de julio, y 21/2022, de 22 de febrero.

Los argumentos empleados en las referidas resoluciones son de aplicación al presente caso, por lo que cabe concluir que la cláusula impugnada no contiene una mejora de las previstas en el artículo 145.7, sino un criterio objetivo de adjudicación que debe cumplir las exigencias del artículo 145.5 de la LCSP.

Sobre la ausencia de un límite máximo de la bolsa de horas adicionales y gratuitas también se pronuncia la Resolución 98/2022, de 14 de julio de este Tribunal de Recursos, señalando "que no implica que los licitadores presenten

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

proposiciones imposibles de cumplir, sino que la proposición presentada dependerá tanto del comportamiento racional del ofertante como del coste que ello supone. Esto es, será el propio mercado el que limitará este criterio".

Por lo tanto, los criterios impugnados consistentes en "bolsa anual de horas adicionales, mejoras de gestión para ahorro energético, mejoras en la gestión de residuos y medio ambiente, mejoras en el equipamiento de trabajo y tratamiento de antipalomas", se incardinan en el servicio principal y se exigen en el PCAP como obligatorios. Por lo tanto, no constituyen mejoras, de manera que no resulta estrictamente necesario el establecimiento de un límite máximo cuantitativo específico a efectos de cumplir con lo previsto en el artículo 145.7 de la LCSP, aunque sí recomendable porque puede dar lugar a ofertas descabelladas o irrealizables e impedir a los potenciales licitadores conocer de qué manera pueden obtener una puntuación mayor en los criterios de adjudicación controvertidos. Además, la falta de concreción del límite máximo de horas gratuitas, no queda adecuadamente compensado con el establecimiento de parámetros objetivos específicos para la detección de ofertas anormales o desproporcionadas que pudieran salvar esta carencia, por lo cual sólo el mercado será el que establecerá los límites.

No debe olvidarse que, si bien el órgano de contratación goza de una amplia discrecionalidad para seleccionar los criterios de adjudicación que considere más idóneos en cada caso, la elección tiene sus límites en las exigencias derivadas del citado artículo 145 de la LCSP. Los criterios deben estar delimitados y tener relación con el objeto del contrato, facilitar que sean suficientemente conocidos por los interesados, y que se apliquen en pie de igualdad para todos los licitadores, de modo que en ningún caso se conceda al órgano de contratación un poder de elección excesivo, ni se evalúen las proposiciones sin respetar los principios fundamentales de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

6º.- Respecto al alegato de la falta de determinación o concreción de éstas que hace la recurrente, primero, nos pronunciaremos sobre los criterios de adjudicación, y por lo tanto sobre los cinco criterios del CC mencionados anteriormente, para posteriormente analizar las mejoras en sentido estricto. La doctrina de los Tribunales de Recursos es clara sobre la necesaria y suficiente concreción de los criterios de adjudicación.

De la simple lectura del artículo 145 de la LCSP se deduce, de una parte, la necesidad de que los criterios de adjudicación se definan de manera objetiva y con un grado de concreción suficiente como para poder afirmar que no

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

confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Por ello, 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. En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de 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. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas (por todas, véase la Resolución de este Tribunal nº 183/2019, de 5 de diciembre).

La propia memoria presentada por el órgano de contratación, cuando explica los motivos de la redacción dada a cada uno de estos criterios, añade "que serán los licitadores los que expliquen en la memoria justificativa los aspectos o características de cada uno de subcriterios… a pesar de que la valoración se efectúa mediante apreciación subjetiva, el informe técnico valorativo deberá motivar la puntuación dada a cada mejora ofertada". Pues, no ofrece una explicación ni coherente ni satisfactoria.

Este Tribunal considera que, tanto esta memoria justificativa como los cinco criterios (letras a) a d) y letra e)), con la salvedad del relativo a "gestión de residuos" identificado en la letra c) que en el pliego se desarrolla de forma algo más exhaustiva como hemos dicho anteriormente, adolecen de falta absoluta de concreción de cuáles serán las pautas, criterios o juicios técnicos que permitan a los licitadores hacer sus ofertas y vayan a ser valorados por el órgano de contratación. Por lo que la alegación de falta de concreción que hace la recurrente, en lo que afecta a los criterios, al menos los comprendidos en las letras a), b) d) y e) deba estimarse.

Por último, queda analizar las alegaciones relativas a falta de concreción de las mejoras propiamente dichas. Esto es, las identificadas en las letras e), g), y h).

Los requisitos que contempla el citado artículo 145.7 LCSP para las mejoras son, básicamente, los siguientes:

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

a) Deben estar suficientemente especificadas mediante la determinación de sus requisitos, límites, modalidades y características, así como su necesaria vinculación al contrato.

b) El legislador proscribe aquellas mejoras que alteren la naturaleza de las prestaciones contempladas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas. Es decir, la mejora debe constituir, por así decirlo, un criterio residual de adjudicación que valora la oferta de otras prestaciones que no modifican ni alteran la licitada, y que son de carácter accesorio o complementario de esta última.

c) Finalmente, no podrá asignarse a la mejora una valoración superior al 2,5% en aquellos procedimientos de adjudicación, celebrados por los órganos de las Administraciones Públicas, en los que, por depender la cuantificación de los criterios de puntuación de un juicio de valor, corresponda llevar a cabo dicha valoración a un comité de expertos cualificados, en el sentido señalado en el artículo 146.2 a) LCSP.

Este Tribunal considera que las mejoras de las letras e), g) y h) no están correctamente especificadas en cuanto a sus requisitos, modalidades y características.

Sobre los límites aplicables el artículo 145.7 de la LCSP establece la necesidad de establecer "límites", de forma ineludible, por lo que su incumplimiento determinaría la necesidad de completar la delimitación de la "mejora" introducida como criterio en el PCAP.

Así, respecto a los límites máximos, debe señalarse que las comprendidas en las letras e) y g) sí contemplan un límite máximo, pero no en el caso de la mejora de la letra h) en contra de las exigencias del 145.7 de la LCSP.

Por último, debe recordarse que, a pesar de que se pueden introducir mejoras gratuitas en los criterios de puntuación de ofertas, la doctrina establece como límite la salvaguardia del valor estimado del contrato. Es decir, es posible admitir mejoras gratuitas, siempre y cuando las mismas no distorsionen de manera sustancial el valor estimado del contrato, por cuanto, en tal caso, quedaría quebrantado el principio de igualdad en la contratación administrativa y la exigencia de precio cierto con arreglo a criterios de mercado.

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

En esta línea es claro, por ejemplo, el Informe de la JCCA de Aragón nº 2/2015, de 17 de marzo, que señala: "En todo caso, la posibilidad de mejoras, además de no distorsionar el objeto del contrato, debe preservar que se cumplan las exigencias de correcta determinación de su valor estimado. Es doctrina consolidada del TACPA (entre otros, Acuerdos 45/2014, 51/2014 y 6/2015), que en la preparación del contrato la estimación correcta del presupuesto de licitación es fundamental y debe quedar acreditado en el expediente que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a los precios de mercado, tal y como exige el art. 87.1 TRLCSP. Esto significa que la estimación del importe debe ser adecuado para que los posibles licitadores, en un mercado de libre competencia, puedan cumplir el contrato y diseñar una estrategia en la presentación de ofertas. Por ello, una mejora que distorsione el cálculo del valor estimado del contrato, sería, por ese motivo, ilegal en sí misma".

Por todo ello, ante la ausencia de las referidas prevenciones, este Tribunal considera que debe estimarse el recurso interpuesto, en los términos expuestos y anular el punto 13 del CC del PCAP y las disposiciones conexas.

De conformidad con el artículo 51.2 de la LCSP, "En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación".

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.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL) contra los pliegos que han regir el procedimiento de contratación del servicio de limpieza en los centros de la Universidad de Burgos, expediente nº UBU/2023/0036.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión del procedimiento de licitación del contrato.

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

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

CUARTO.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

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).

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