RECURSO 145/2023
RESOLUCIÓN 161/2023

Resolución 161/2023, de 1 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. yyy, en nombre y representación de Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A., contra la Resolución del Gerente de Asistencia Sanitaria de Soria de 5 de octubre de 2023, por la que se adjudica el contrato para la limpieza e higienización del Complejo Asistencial de Soria y del Edificio Administrativo de la Antigua Gerencia de Salud de Área de Soria, expediente Sat. 7301-73p-3-2023-02247, mediante procedimiento derivado del acuerdo marco M2019/014480 para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza e higienización en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y león y entidades adheridas.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante Resolución del Gerente de Asistencia Sanitaria de Soria de 5 de octubre de 2023 se adjudica el contrato para la limpieza e higienización del Complejo Asistencial de Soria y del Edificio Administrativo de la Antigua Gerencia de Salud de Área de Soria, Expediente: Sat. 7301-73p-3-2023-02247, mediante procedimiento derivado del acuerdo marco M2019/014480 para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza e higienización en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y león y entidades adheridas.

El valor estimado del acuerdo marco es de 196.850.390,00 de euros.

Segundo.- El 25 de octubre, D. yyy, en nombre y representación de Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A., interpone recurso especial en materia de contratación frente a la adjudicación, en el que se solicita que "previa la tramitación oportuna, que ha de pasar por la suspensión del procedimiento de adjudicación, se dicte resolución por la que se revoque dicho acuerdo y en su lugar, se dicte otro por el que se retrotraigan las actuaciones al momento de

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

valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor, proporcionando a Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A. como licitadora en el proceso de contratación, la puntuación que proceda", así como "la adopción de la medida cautelar relativa a la suspensión del procedimiento de contratación (y por tanto su formalización) hasta que se resuelva expresamente sobre el presente recurso".

Tercero.- Se han recibido en el Tribunal el expediente y el informe del órgano de contratación de 30 de octubre de 2023, solicitando la desestimación del recurso especial.

Cuarto.- Conferido traslado del recurso a los licitadores, la empresa adjudicataria presenta escrito de alegaciones de 8 de noviembre, en el que, por las consideraciones que expone, solicita la desestimación del recurso.

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 del 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.- La recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación, en cuanto sus intereses pueden verse afectados por la licitación convocada (artículo 48 de la LCSP) y está acreditada su representación.

El recurso se ha interpuesto frente al acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios derivado de un acuerdo marco cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.1.b) 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.- En cuanto al fondo del asunto y a la vista de la pretensión articulada, la solución del recurso exige determinar si la adjudicación del

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

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.

Sostiene básicamente la recurrente que "La Memoria Técnica presentada por ARALIA tiene un total de 146 páginas (numeradas en el propio documento), donde se incluyen portada e índice. Se aporta como documento nº 4 dicha Memoria Técnica.

»La discrepancia surge por cuanto, según el informe técnico, la oferta de la empresa ARALIA SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.A. excede el número de páginas establecidas como límite, sin embargo, de acuerdo con lo establecido en el propio ANEXO IV el límite máximo de páginas es de 100 hojas impresas a doble cara, lo que supone en este caso de tramitación electrónica, que el documento PDF presentado no debiera superar las 200 páginas (…)

»A la vista de lo anterior, se constata como la afirmación que sirve de base para puntuar con 0 puntos a mi representada, es ERRÓNEA, sobre todo si partimos de la base ya reiterada de lo establecido en el propio ANEXO IV, y reiterado en una aclaración publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

»De este modo, queda diametralmente claro que la oferta realizada por esta empresa cumplía las exigencias establecidas…".

No obstante, asiste la razón tanto al órgano de contratación como a la adjudicataria cuando acertadamente señalan que el hecho de que la recurrente tenga una puntuación de 0 en el apartado correspondiente al informe técnico no se debe a que la memoria técnica exceda el número de hojas señalado en la petición de oferta vinculante (en adelante POV), sino al incumplimiento en cuanto a la extensión respecto a la documentación técnica relativa a los criterios dependientes de un juicio de valor, y que integran dicho informe técnico propiamente dicho.

Es cierto que en la POV se señala que la memoria técnica "NO tendrá límite de páginas"; sin embargo, el anexo IV sobre "requisitos de las ofertas" indica: "Las ofertas se presentarán de forma individualizada y contendrán una Memoria Técnica en formato electrónico, con una extensión máxima de 100 hojas impresas a doble cara en A4, letra arial 11, en la que se desarrollarán

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

de forma exhaustiva, al menos, los siguientes puntos…". Existiendo, por ello, una evidente contradicción. No obstante, las consecuencias de la misma no podrían perjudicar en ningún caso a un licitador.

De acuerdo con esta doctrina, si las previsiones contenidas en los pliegos por los que se rige la contratación (que constituyen la *lex contractus*), incurren en oscuridad, ambigüedad o contradicción, ello no puede conllevar un perjuicio para las empresas que toman parte en los procedimientos de licitación, y si no es posible resolver las dudas sobre su sentido con arreglo a las disposiciones de la LCSP, debe atenderse a las normas sobre la interpretación de los contratos contenidas en el Código Civil, una de la cuales es la recogida en su art. 1.288, con arreglo al cual "la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad". Por ello, en este caso, la aplicación de esta norma implicará que las cláusulas de los pliegos que adolecen de contradicción no deben interpretarse a favor de la parte que las redactó, el órgano de contratación, sino a favor de las empresas licitadoras que las hayan interpretado de forma razonable, en beneficio de la libre concurrencia y siempre con respeto a los principios de igualdad de trato y no discriminación.

En el supuesto sometido a consideración, sin embargo, y como ya se ha indicado la puntuación de 0 a la recurrente, no obedece al exceso del número de hojas de la memoria técnica.

En la POV dentro del apartado de criterios cualitativos no sujetos a fórmulas matemáticas se indica literalmente: "Valoración subjetiva mediante informe técnico. En este informe se valorarán los criterios recogidos a continuación, no siendo susceptible de valoración el anexo IV relativo a la Memoria Técnica. La Memoria Técnica recogida en el anexo IV deberá ser aportada por todos los licitadores a fin de comprobar el cumplimiento de los aspectos recogidos en ella. Esta Memoria Técnica NO tendrá límite de páginas. Sin embargo, el desarrollo de los criterios subjetivos que se indican a continuación tendrá el límite de páginas indicado en cada apartado".

De dicha POV pueden extraerse dos conclusiones: la primera es que el informe técnico y la memoria son dos documentos completamente diferentes; y la segunda es que dicha memoria técnica no puede ser objeto de valoración por el órgano, sino que debe aportarse a los solos efectos de comprobar el cumplimiento de los requisitos recogidos en la misma.

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

Y en este caso, de la documentación técnica aportada por la recurrente resulta que ésta no sólo ha confundido ambos documentos, presentándolos en uno solo y mezclando conceptos de los dos, sino que ha incumplido la obligación, indicada en la POV, del máximo número de páginas en el desarrollo de los criterios subjetivos; así respecto a la organización operativa ha dedicado 23 folios, cuando de acuerdo con esa POV el límite máximo eran 6, al proyecto técnico 69 cuando el límite eran 12, a las características ambientales 20 cuando el límite eran 12 y finalmente a los Procedimientos específicos ante riesgos 15 cuando el límite eran 6.

En total dedica al informe técnico 127 páginas cuando el límite se había fijado en 36.

Hay que recordar que los licitadores (al igual que el órgano de contratación) están vinculados a los pliegos. El artículo 139.1 de la LCSP dispone que "Las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna, así como la autorización a la mesa y al órgano de contratación para consultar los datos recogidos en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Sector Público o en las listas oficiales de operadores económicos de un Estado miembro de la Unión Europea…".

Además, la cláusula 33.3 del PCAP señala que: "Las empresas parte del acuerdo marco invitadas a la licitación, estarán obligadas a presentar oferta en la licitación para la adjudicación del contrato basado, en los términos en que se establezca por el órgano de contratación en las invitaciones".

Sobre el carácter de *lex contractus* de los pliegos y su carácter vinculante también para la administración se ha pronunciado este Tribunal, en numerosas ocasiones (por todas Resolución 20/2023 de 9 de febrero): "…conviene recordar que el artículo 1 de la LCSP establece como uno de los fines de la regulación de la contratación del sector público el de garantizar que se ajusta al principio de no discriminación e igualdad de trato de los candidatos. En el mismo sentido, el artículo 132.1 de la LCSP, 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 a los principios de transparencia y proporcionalidad´.

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

»Los pliegos que elabora la Administración, que 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 vinculación supone que no es posible alterar unilateralmente las cláusulas contenidas en los pliegos. Así lo indica in fine el mismo artículo 124 de la LCSP, de acuerdo con el cual los pliegos de prescripciones técnicas particulares `solo podrán ser modificados con posterioridad por error material, de hecho, o aritmético. En otro caso, la modificación del pliego conllevará la retroacción de actuaciones´. Por lo tanto, la Administración debe efectuar la valoración de los productos ofertados por los licitadores conforme a los criterios recogidos en aquéllos…".

Por todo lo expuesto, se considera que el acto de adjudicación es ajustado a Derecho y el recurso debe desestimarse

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 59 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 D. yyy, en nombre y representación de Aralia Servicios Sociosanitarios, S.A., contra la Resolución del Gerente de Asistencia Sanitaria de Soria de 5 de octubre de 2023, por la que se adjudica el contrato para la limpieza e higienización del Complejo Asistencial de Soria y del Edificio Administrativo de la Antigua Gerencia de Salud de Área de Soria, expediente Sat. 7301-73p-3-2023-02247, mediante procedimiento derivado del acuerdo marco M2019/014480, para la homologación de las empresas que prestarán los servicios de limpieza e higienización en los bienes inmuebles utilizados por la Administración de la Comunidad de Castilla y león y entidades adheridas.

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

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

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