



Recurso nº 847/2022 C. Valenciana 211/2022

Resolución nº 1386/2022

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 3 de noviembre de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. Juan Díez de los Ríos de San Juan, en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza interior integral de los edificios de la Universitat Politècnica de València*”, expediente MY22/VDSC/SE/23, convocado por la Universidad Politècnica de Valencia, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 11 de junio de 2022, a las 12:33 horas, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP) el anuncio de la *Universitat Politècnica de València* de licitación del expediente de contratación MY22/VDSC/SE/23 cuyo objeto es “*Servicio de limpieza interior integral de los edificios de la Universitat Politècnica de València*”. En dicho anuncio se expresa la forma de tramitación ordinaria, por el procedimiento abierto. El valor estimado del contrato es de 35.000.000 euros. Número de lotes: 3

Segundo. En fechas 20 de junio de 2022, a las 14:08 horas se publica rectificación del citado anuncio y 29 de junio de 2022, a las 09:33 horas, se publica nueva rectificación.

Tercero. En fecha 13 de junio de 2022, a las 12:33 horas, se publica el pliego de la licitación, publicándose posteriormente (20 de junio a las 14:09 horas) una ampliación del



plazo de presentación de ofertas y (6 de julio a las 10:08 horas) una rectificación de pliego derivada de la inclusión de unos planos.

Cuarto. En fecha 29 de junio de 2022, se interpone recurso ante este Tribunal.

Quinto. En fecha 13 de julio de 2022, se acuerda por este Tribunal la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Sexto. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y del convenio de fecha 25 de mayo de 2021 suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales (B.O.E., de 2 de junio de 2021).

Segundo. El recurso se interpone contra un acto susceptible de impugnación por dicho cauce, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44.1.a LCSP

“a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros”



(...)

Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios

Se impugnan los pliegos, recurrible según el artículo 44.2.a LCSP.

Tercero. En cuanto a la legitimación, debe reconocerse, al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 LCSP, a la recurrente toda vez que se trata de una asociación cuyo objeto principal es la defensa de los intereses de las empresas que forman la misma, siendo estas empresas de limpieza y tratándose de unos pliegos que regulan el contrato de servicio de limpieza interior de los edificios de la universidad, hemos de reconocer legitimación para interponer el recurso. Por otra parte, a esta misma asociación se le ha reconocido legitimación en varias ocasiones para recurrir pliegos cuyo objeto era el servicio de limpieza, como, entre otras, en la resolución 549/2020, de 17 de abril de 2020.

Cuarto. Se ha respetado el plazo de 15 días previsto en el artículo 50 de la LCSP.

Quinto. En cuanto al fondo del asunto, en el primer motivo del recurso se alegan dos infracciones del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP), una de carácter formal y otra de carácter material, interrelacionadas entre si:

a) Falta de publicación en la PCSP de los documentos que el artículo 116, en relación con el artículo 63.3, de la LCSP, exige, especialmente, la memoria justificativa y el informe de insuficiencia de medios.

b) Ausencia de un documento en el expediente de contratación que explique, con el debido detalle, el desglose de costes directos, indirectos y otros costes que han conformado el presupuesto base de licitación y el del valor estimado del contrato. licitación.

En el aspecto formal, comienza el recurso impugnando el pliego por estimar que no se ha respetado el artículo 116 de la LCSP que señala:

“Artículo 116. Expediente de contratación: iniciación y contenido.



1. La celebración de contratos por parte de las Administraciones Públicas requerirá la previa tramitación del correspondiente expediente, que se iniciará por el órgano de contratación motivando la necesidad del contrato en los términos previstos en el artículo 28 de esta Ley y que deberá ser publicado en el perfil de contratante.

4. En el expediente se justificará adecuadamente:

a) La elección del procedimiento de licitación.

b) La clasificación que se exija a los participantes.

c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.

d) El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.

e) La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.

f) En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.

g) La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.

Y lo señalado en el artículo 63.3. de la LCSP:

3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas



que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente.

b) El objeto detallado del contrato, su duración, el presupuesto base de licitación y el importe de adjudicación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido.

c) Los anuncios de información previa, de convocatoria de las licitaciones, de adjudicación y de formalización de los contratos, los anuncios de modificación y su justificación, los anuncios de concursos de proyectos y de resultados de concursos de proyectos, con las excepciones establecidas en las normas de los negociados sin publicidad.

d) Los medios a través de los que, en su caso, se ha publicitado el contrato y los enlaces a esas publicaciones.

e) El número e identidad de los licitadores participantes en el procedimiento, así como todas las actas de la mesa de contratación relativas al procedimiento de adjudicación o, en el caso de no actuar la mesa, las resoluciones del servicio u órgano de contratación correspondiente, el informe de valoración de los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor de cada una de las ofertas, en su caso, los informes sobre las ofertas incursas en presunción de anormalidad a que se refiere el artículo 149.4 y, en todo caso, la resolución de adjudicación del contrato.

Igualmente serán objeto de publicación en el perfil de contratante la decisión de no adjudicar o celebrar el contrato, el desistimiento del procedimiento de adjudicación, la declaración de desierto, así como la interposición de recursos y la eventual suspensión de los contratos con motivo de la interposición de recursos.

En el Expediente Administrativo se señala en cuanto al informe previo lo siguiente:

1) Se pretenden cubrir las necesidades generales de limpieza y salubridad en los edificios de la Universidad Politécnica de Valencia de tal modo que la docencia y la investigación, fines propios de la Institución, se desarrolle en condiciones óptimas.



2) En aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, habida cuenta del vencimiento del actual contrato de limpieza Interior Integral de los edificios de la Universidad con nº de expediente MY18/VCS/SE/76 se procede a la nueva licitación.

3) Vistas las bajas originales del contrato precedente, los acuerdos suscritos entre partes de los convenios de limpieza de edificios y locales de la provincia de Valencia y Alicante así como el índice de precios al consumo en el periodo del contrato a extinguir, el presupuesto base de licitación se adecua al precio general del mercado.

La ley exige, según los artículos expuestos, dos extremos: que se tramite un expediente, del que forma parte una llamada después memoria. Dicho expediente deberá cumplir con lo señalado en el artículo 116 y en segundo lugar unas exigencias de publicidad que deben recogerse en el perfil del contratante que son las que se señalan en el artículo 63 citado.

A la vista de la primera exigencia hemos de señalar que además de los documentos que obran en el expediente remitido se ha tenido en cuenta lo publicado por parte de la *Universitat Politècnica* en el perfil del contratante, en concreto el cuadro de características del PCAP del contrato. En dicho cuadro, se puede comprobar que se recoge la elección del procedimiento de licitación, la clasificación (en este caso la no exigencia de clasificación) los criterios de solvencia, las condiciones especiales de ejecución del mismo, así como la necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción. Debemos detenernos en este momento en si se respeta lo señalado en las letras d y f, a saber, el valor estimado del contrato con inclusión de los costes laborales y el informe de insuficiencia de medios al tratarse de un contrato de servicios.

En dicho cuadro aparece un desglose del valor estimado del contrato, en el que, en efecto, se recoge el valor estimado del contrato, el presupuesto para cada uno de los lotes y señalado además para cada una de las anualidades. Asimismo en el llamado "*Informe de Idoneidad*", se señala que se han tenido en cuenta las bajas originales del contrato precedente, los acuerdos suscritos entre partes de los convenios de limpieza de edificios y locales de la provincia de Valencia y Alicante así como el índice de precios al consumo, por lo que consideramos que este requisito, tanto formalmente como en su vertiente de



publicidad, se entiende respetado, en el aspecto estrictamente formal, con respecto a las características generales del presupuesto base de licitación y el del valor estimado, al margen de lo que luego diremos en relación con el desglose del mismo y de los costes laborales. No así, con respecto al informe de insuficiencia de medios que ni consta en el expediente remitido ni tampoco ha sido publicado en la PCSP, como exige la letra f) del artículo 116, en su vertiente material, como en la publicidad del mismo que exige el artículo 63.3.

Ahora bien, hemos de analizar si esta omisión puede determinar la nulidad o anulabilidad de todo el procedimiento como pretende el recurrente.

Hemos de partir, tras la lectura del escrito del recurso, que éste no cuestiona ni pone en duda que la Universidad no tenga medios personales y materiales propios para la ejecución del contrato. Tampoco ataca o pretende la nulidad del propio contrato o que no tenga lugar la licitación, sino únicamente su acción se dirige frente a algunos extremos del pliego, aceptando por tanto que, de corregirse los defectos denunciados, no se opone al procedimiento de contratación licitado.

De lo anterior se deriva que, en primer lugar, no estamos ante un vicio procedimental que determine la nulidad de pleno derecho, sanción ésta reservada a las más graves omisiones procedimentales que se refieren a una omisión total del procedimiento legalmente establecido, tal y como señala el artículo 47 de la Ley 39/2015 por remisión del artículo 39 de la LCSP.

Estaríamos entonces ante una eventual infracción que no determinaría la nulidad de pleno derecho sino una eventual anulabilidad:

Artículo 48. Anulabilidad.

1. Son anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder.



2. No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

3. La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.

Artículo 49. Límites a la extensión de la nulidad o anulabilidad de los actos.

1. La nulidad o anulabilidad de un acto no implicará la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero.

2. La nulidad o anulabilidad en parte del acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado.
Artículo 50. Conversión de actos viciados.

Los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Por lo tanto, no podemos estimar este motivo de recurso, puesto que a pesar de constar esa omisión del informe de insuficiencia de medios, por tratarse de un contrato de servicios, la misma sería una infracción, de carácter formal, no invalidante porque y en el resto del procedimiento se ha cumplido con la legislación vigente y porque no lo pide el recurrente que, únicamente, se limita a destacar la ausencia del informe pero no articula ninguna petición o efecto, en concreto, sobre este hecho, así como tampoco argumenta en el recurso en qué influye el informe de insuficiencia de medios en los motivos de impugnación que presenta contra los pliegos. En este sentido, el apartado 2 del artículo 48, antes transcrito, determina que:

“No obstante, el defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados”.



Debe decaer esta alegación, por tanto.

El otro aspecto, el material, sobre el que incide el recurso y que es el verdadero centro del recurso, en el que, además, ninguna relación guarda con el informe de insuficiencia de medios, es el relativo a comprobar si el presupuesto base de licitación, que figura en los documentos contractuales y se ha publicitado, tiene el debido desglose de costes directos, indirectos y otros costes que la LCSP exige.

Para analizar esta cuestión, hay que partir del contenido del apartado 2, del artículo 100 LCSP, relativo al presupuesto base de licitación:

“2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el

presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Este precepto ha sido interpretado en reiteradas ocasiones por este Tribunal, siendo exponente de su doctrina, entre otras, la resolución 1263/2019, de 11 de noviembre de 2019:

“Cuarto. (..) Por otro lado, además de tener en cuenta las consideraciones del artículo 130 LCSP, dada la naturaleza del contrato objeto de este recurso (servicios de seguridad y vigilancia del IGME), debemos tener en cuenta que también está sujeto a las obligaciones previstas en los artículos 100 y 101 relativas a indicar en el presupuesto de forma desagregada y con desagregación por género y categoría los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, por

tratarse de un contrato en el que resulta esencial la mano de obra de los trabajadores del contratista, tal y como resulta, por todas, de la resolución de este Tribunal número 739/2019, de 4 de julio (el subrayado es nuestro):

«Sexto. hemos de examinar el recurso de la recurrente a la luz de nuestra más reciente doctrina sobre los artículos 100 y 101 de la LCSP, relativos a la forma de determinar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, fijada en la Resolución nº 633/2019, de 13 de junio.

Bajo la rúbrica “presupuesto base de licitación”, el artículo 100 de la LCSP dispone lo siguiente: “1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

(...)”. Por su parte, el artículo 101 de la LCSP se refiere al valor estimado en los siguientes términos: “1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones. (...)



2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

(...) En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación. (...)

5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares”.

En nuestras Resoluciones 827/2018, de 24 de septiembre, y 569/2019, de 23 de mayo, señalamos que a partir de la entrada en vigor de la nueva LCSP gozan de especial importancia los convenios colectivos sectoriales de aplicación, para garantizar la cobertura de los costes laborales derivados de la ejecución de aquellos contratos de servicios, en los que resulte esencial la mano de obra de los trabajadores de las empresas contratistas, por lo que las normas convencionales no pueden resultar ajenas al poder adjudicador a la hora de fijar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “en los contratos en que el coste de los salarios de las



personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. (...)

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que



el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salariales de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. (...)

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados».

Aplicada la doctrina expuesta al contrato en controversia, resulta que no existe un documento específico en el expediente en el que se realice el obligado desglose de costes, desde luego no en el informe de idoneidad en el que no se hace ningún detalle al respecto,



así como tampoco en el PCAP, ni en su cuadro de características, no pudiendo aceptarse que las explicaciones y desgloses se hagan con motivo del informe del recurso, en el que sí se detallan las partidas principales de costes directos, indirectos, otros costes, gastos generales y beneficio industrial, pero, aun así, en cuanto a los costes de personal no se pormenorizan de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, como exige el artículo 100.2 LCSP. Por otra parte, esta explicación ha de hacerse en el expediente de contratación y con la debida publicidad en la PCSP, pues los datos suministrados por el órgano de contratación son los que han de servir de referencia al licitador para comprobar si pueden realizar una oferta viable. No olvidemos, en este sentido, que estamos en presencia de un contrato que, como reconoce el órgano de contratación en su informe sobre el recurso, los costes salariales ascienden al 80 % del presupuesto del contrato y que estos forman parte del precio del contrato.

Ello obliga a la estimación parcial del recurso con respecto a este motivo y a la anulación de la cláusula del PCAP, concretamente al apartado 10 del cuadro de características del PCAP, relativo al presupuesto del contrato para que se realice y se justifique el consiguiente desglose con respecto a los costes salariales, tal como exige el artículo 100.2 LCSP y la doctrina de este Tribunal al respecto, debiendo retrotraerse las actuaciones al momento anterior a la aprobación de dicho pliego.

Sexto. El siguiente motivo de denuncia es el relativo al número máximo de lotes que se pueden adjudicar. A juicio del recurrente, la cláusula 3.4. del PPT señala que:

“Sobre las condiciones de adjudicación de los lotes Los ofertantes licitarán por cada uno de los lotes independientemente. No se adjudicará más de 1 lote a ningún concursante. En caso de que uno de ellos obtenga la mayor puntuación del concurso en varios lotes se le adjudicará el lote de mayor valor económico (tipo de licitación)”.

Cuando en realidad dicha exigencia no se contempla ni en el PCAP ni en el Cuadro de Características del Contrato.

Es cierto que el artículo 99.4 señala que:



“4. Cuando el órgano de contratación proceda a la división en lotes del objeto del contrato, este podrá introducir las siguientes limitaciones, justificándolas debidamente en el expediente:

a) Podrá limitar el número de lotes para los que un mismo candidato o licitador puede presentar oferta.

b) También podrá limitar el número de lotes que pueden adjudicarse a cada licitador.

Cuando el órgano de contratación considere oportuno introducir alguna de las dos limitaciones a que se refieren las letras a) y b) anteriores, así deberá indicarlo expresamente en el anuncio de licitación y en el pliego de cláusulas administrativas particulares”.

Es por tanto el PCAP, como regulador de los derechos y obligaciones de las partes, el documento adecuado, conforme al artículo 99 LCSP, donde deben introducirse las oportunas limitaciones a ser adjudicatario un mismo licitador de varios lotes del contrato. Ahora bien, lo anteriormente expuesto, no implica que haya que restarle cualquier valor jurídico a que las posibles limitaciones a la adjudicación de varios lotes simultáneamente figuen en el pliego de prescripciones técnicas particulares (en lo sucesivo, PPT), en lugar del PCAP, siquiera por aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 LCSP que dota de contenido obligatorio tanto al PCAP como al PPT y menos aún que esta regulación en un documento inapropiado, pueda determinar la nulidad o anulabilidad de la prescripción impuesta en el apartado 3.4 del PPT.

Por lo expuesto, desestimamos este motivo del recurso.

No obstante, dado que en el fundamento jurídico anterior hemos determinado la anulación del pliego en un extremo concreto y la retroacción de las actuaciones, sería aconsejable que el órgano de contratación introdujera en el PCAP, que ha de aprobar nuevamente, esta prescripción, referida a la limitación de lotes, para adecuarla plenamente a lo dispuesto en la LCSP.

Séptimo. Por último, señala el recurrente que los criterios de adjudicación no están suficientemente definidos, sin señalar qué pautas se van a seguir en la valoración de las ofertas, impugnando asimismo la definición de las mejoras por no señalar el número máximo de bolsas de horas que se llegaría a puntuar.

Pues bien, hemos de traer a colación lo señalado en el Cuadro en cuanto a estos criterios de adjudicación y mejoras para valorar si efectivamente se respeta lo previsto en la LCSP:

13. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN:

13.1 CRITERIOS EVALUABLES DE FORMA AUTOMÁTICA POR APLICACIÓN DE FÓRMULAS.

<i>LOTE</i>	<i>DESCRIPCION</i>	<i>PORCENTAJE</i>
1 – 2 – 3	<i>Oferta económica</i>	55

Subtotal puntos a sumar (apartado 13) 55

Oferta económica

Se valorará en proporción lineal inversa, asignando 55 puntos a la más baja. Para el resto de las ofertas la puntuación se calculará mediante la siguiente fórmula:

$$Puntuación oferta económica = 55 \times (oferta más baja / oferta)$$

13.2 CRITERIOS QUE DEPENDEN DE UN JUICIO DE VALOR.

<i>LOTE</i>	<i>DESCRIPCION</i>	<i>PORCENTAJE</i>
1 – 2 – 3	<i>Valor técnico</i>	30
1 – 2 – 3	<i>Mejoras</i>	15
<i>Subtotal puntos a sumar (apartado 13.2)</i>		45

Valor técnico:

Se valorará hasta un máximo de 30 puntos el valor técnico de la oferta en la que se haga constar de forma clara y concisa los siguientes apartados:

- Dimensionamiento del servicio.*
- Adecuación del servicio a las nuevas frecuencias de limpieza.*
- Grado de mecanización.*
- Rendimiento previsto del servicio.*
- Políticas de formación del personal y sensibilización medio ambiental.*
- Itinerarios y horarios optimizados para la mejor prestación del servicio.*
- Organización del trabajo y estructura de mando y control.*
- Sistemas de comunicación previstos.*

Mejoras:

Se valorará hasta un máximo de 15 puntos las mejoras que pueda presentar el licitador sobre los siguientes elementos:

- Servicio de Urgencia 24 horas*
- Bolsa de horas*
- Limpiezas extraordinarias o singulares.*
- Aumento de frecuencias, tratamientos singulares.*
- Aportación de material complementario y medios auxiliares a disposición del contrato.*

- Mejoras en los activos de la UPV

Las mejoras ofertadas no tendrán coste para la Universidad. Serán puntuadas siempre que a juicio de la Universidad demuestren su utilidad para la correcta ejecución del servicio. Éstas deben valorarse económicamente.

A la vista de lo señalado en el PCAP que acabamos de transcribir el motivo no puede merecer favorable acogida. En efecto, señala el artículo 145 LCSP en cuanto a estos extremos:

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

(...)

7. 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.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

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.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación.

Es doctrina reiterada de este Tribunal que la definición de los criterios de adjudicación es una manifestación más de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación, por todas, la resolución 41/2020, de 30 de enero de 2020:

La selección de los criterios de adjudicación, como es sobradamente conocido, es una manifestación más de la discrecionalidad técnica que asiste al órgano de contratación para decidir cómo prestar mejor el servicio y cómo satisfacer en definitiva mejor sus necesidades. Evidentemente tal discrecionalidad encuentra límites, pero veremos también que en este caso los criterios elegidos están plenamente relacionados con el objeto del contrato y no incurrir en los mismos vicio alguno de nulidad ni anulabilidad.

Antes de comenzar el análisis más detallado recordaremos brevemente esta doctrina que se mantiene en el tiempo desde por ejemplo la Resolución nº 1162/2015 de 18 de diciembre donde ya dijimos:

Recuerda la reciente Resolución 1084/2015 de este Tribunal que refleja la doctrina mantenida sobre recursos similares.

“Como ha señalado en reiteradas ocasiones este Tribunal (por todas, resolución 609/2015 de 29 de junio) conforme al artículo 1 del TRLCSP, el régimen jurídico que rige la contratación pública no tiene como único fin el garantizar que la contratación en el Sector Público se ajuste a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, sino también asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.”

Decíamos en nuestra Resolución 548/2014, de 18 de julio, (fundamento octavo) “... debe partirse de la existencia de un amplio margen de discrecionalidad para el órgano de contratación a la hora de definir los requisitos técnicos que han de exigirse. Cabe citar en este sentido el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: “La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad. En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado tanto este Tribunal, como otros Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre competencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. Cabe así citar la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid: “Se limita la competencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación



determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido. La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades, y son estos, los productores, los que libremente, si quieren participar en la licitación, han de ajustarse a cumplir lo exigido en las prescripciones técnicas, algo que pueden hacer si modifican su forma de producción sin que nada se lo impida”. En definitiva, para que exista una limitación en la concurrencia es necesario acreditar que los requisitos técnicos establecidos en el pliego hacen que necesariamente el contrato sólo pueda ser adjudicado a un único licitador, por ser el único capaz de satisfacer tales requisitos, existiendo además otros productos capaces de satisfacer las necesidades de la Administración de la misma forma.”

Y en la Resolución 250/2015, de 23 de marzo, citando la Resolución 756/2014, decíamos que “..., debe tenerse presente (...) lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre).

De una lectura pormenorizada de los criterios de adjudicación y las mejoras hemos de concluir que no se han traspasado dichos límites, siendo estos criterios completamente válidos por estar correctamente definidos y comprensibles para cualquier licitador para efectuar adecuadamente su oferta, vinculados al objeto del contrato y garantizan que las ofertas puedan ser valoradas en términos de adecuada concurrencia.,



Por lo expuesto debe decaer también este motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. Juan Díez de los Ríos de San Juan, en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza interior integral de los edificios de la Universitat Politècnica de València*”, expediente MY22/VDSC/SE/23, convocado por la Universidad Politécnica de Valencia, acordando la anulación del apartado 10 del cuadro de características del PCAP, relativo al presupuesto del contrato, disponiendo que se retrotraigan las actuaciones contractuales al momento anterior a la aprobación de dicho pliego, de acuerdo con las consideraciones expuestas en el Fundamento Jurídico Quinto de esta resolución..

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso- administrativo ante la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES