

Recurso nº 144/2025
Resolución nº 175/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 8 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la entidad FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A.U. (en adelante, “FOVASA”), contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Coslada, en su condición de órgano de contratación, por el que se adjudica el contrato del “*Servicio de Limpieza de los centros educativos públicos de educación infantil, primaria, especial y centros dependientes del área de educación*” a la mercantil SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, SA, licitado por el Ayuntamiento de Coslada (expediente n.º 2024/47), este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 28 de noviembre de 2024, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

La Junta de Gobierno Local acuerda el 12 de marzo de 2025 la adjudicación del citado contrato a FOVASA. Dicho acuerdo fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de marzo de 2025.

El valor estimado del contrato asciende a 5.447.946,19 euros y su plazo de duración es de 2 años desde la formalización del contrato con posibilidad de prórroga por dos años más.

A la presente licitación se presentaron 4 licitadores, entre ellos la recurrente.

Segundo. - El 4 de abril de 2025 fue presentado en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el mismo día el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de FOVASA, en el que solicita la anulación del acuerdo de adjudicación del citado contrato por entender que la oferta económica de la adjudicataria debía ser rechazada.

Tercero. - El 9 de abril de 2025, el órgano de contratación, remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 28 de noviembre de 2024, sobre el mantenimiento de la suspensión en los supuestos de recurso contra acuerdos de adjudicación del contrato.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los licitadores del procedimiento, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, ha presentado alegaciones la adjudicataria SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, SA (SERVEO en adelante).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo. - El recurso especial se ha interpuesto en tiempo y forma, pues el acuerdo de adjudicación recurrido se notificó y fue publicado el 19 de marzo de 2025 e interpuesto el recurso, en este Tribunal el 9 de abril de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1.d) de la LCSP.

Tercero. - El recurso se ha interpuesto contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.c) de la LCSP.

Cuarto. – El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador cuya oferta ha quedado clasificada en segundo lugar en la licitación y que pretende la nulidad de la adjudicación, y por tanto, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso

Quinto. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1- Alegaciones de la recurrente

Basa su recurso el recurrente en la alegación de que la oferta de la adjudicataria SERVEO debía haber sido excluida por exceder del presupuesto base de licitación.

Por ello, la adjudicación del contrato es errónea y nula, fundada en un incumplimiento de lo que es la ley del contrato, esto es el PCAP.

Parte el recurrente, según su parecer, de que el presupuesto base de licitación previsto en el apartado 4.1 del PCAP (para dos anualidades) fijaba el siguiente límite máximo de gasto (siendo el límite total el sumatorio de las partidas de limpieza propiamente dicha más la bolsa de horas anuales):

Valoración total para dos anualidades			
Concepto	Precio sin IVA	21% IVA	Precio con IVA
Servicio de limpieza	2.265.477,58 €	475.750,29 €	2.741.227,87 €
Bolsa de horas	4.500,00 €	945,00 €	5.445,00 €
TOTAL	2.269.977,58 €	476.695,29 €	2.746.672,87 €

Y señala que la adjudicataria, SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, S.A. ofertó su servicio de limpieza (excluida la bolsa de horas ofertada aparte) para dos anualidades (sin IVA) en 2.267.323,16 euros (superando en 1.845,58 euros el límite máximo establecido por el PCAP en 2.265.477,58 y una bolsa de horas en 4.446 euros (esta sí 54 euros por debajo del límite) pero sobrepasando el límite total de gasto en 1.791,58 euros; mientras que su oferta sí fue correcta según recoge en el siguiente cuadro comparativo de ambas ofertas:

Sobre 3: Propuesta económica:

Nº	Licitador	CRITERIOS OBJETIVOS
1	FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIAZA S.AU. (A96062948)	1.1. Mejora precio licitación: 2.262.001,88 € sin iva 1.2. Bolsa de horas anuales: 2 años 4.500 € 2. Plan de formación del personal del centro: SI 3.1. Utilización de carros de limpieza mínimo 70 % reciclables: SI 3.2. Utilización de productos ecológicos y sostenibles: SI
2	SERVEO SERVICIOS AUXILIARES SA (A28672038)	1.1. Mejora precio licitación: 2.267.323,16 € sin iva 1.2. Bolsa de horas anuales: 2 años 4.446 €

Según la recurrente, en el Anexo 4 de la oferta de SERVEO, relativo a la distribución económica anual por centros, puede observarse indubitadamente como los importes ofertados por el servicio de limpieza y por la bolsa de horas lo fueron por separado, resultando que la multiplicación de los mismos por dos anualidades superaba los importes previstos en Pliegos tanto para la concreta partida del servicio de limpieza como para el importe total del contrato. Así resulta que el total importe ofertado por el servicio de limpieza para una anualidad es de 1.133.661,58 euros y multiplicado por dos anualidades importa la total cantidad de 2.267.323,16 euros superando el máximo previsto en Pliegos (2.265.477,58 euros).

Por tanto, el total importe ofertado por el sumatorio del servicio de limpieza (1.133.661,58 euros) más la bolsa de horas (2.223,01 euros), en total 1.135.884,59 euros multiplicado por dos anualidades importa la total cantidad de 2.271.769,16 euros superando el máximo previsto en Pliegos (2.269.977,58 euros).

Indica que la irregularidad denunciada se puso de manifestó en el Acta de la Mesa cuando al valorar los criterios objetivos se indicó que SERVEO ofrecía:

1.1. Mejora precio licitación: 2.267.323,16 euros sin IVA

1.2. Bolsa de horas anuales: 2 años 4.446 euros sin IVA

Y añade que la Mesa de Contratación, en el acta de valoración de las ofertas económicas comete un doble error; el primero, tomar en consideración el importe de 2.267.323,16 euros establecido por la adjudicataria como importe del servicio de limpieza sin añadirle el coste correspondiente a la bolsa de horas. Y el segundo, validar dicho importe de 2.267.323,16 euros establecido por la adjudicataria como importe del servicio de limpieza (sin incluir la cantidad relativa a la bolsa de horas) por ser inferior al valor total máximo previsto en la licitación (2.269.977,58 euros) cuando dicho valor se extrae del sumatorio del servicio de limpieza más la bolsa de horas.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a la estimación del recurso en base a que la interpretación que efectúa el recurrente sobre el importe del presupuesto base de licitación es erróneo. Y señala que los criterios de adjudicación automáticos que establece el PCAP en el apartado 13, en relación a las prestaciones económicas, establece dos criterios diferenciados;

“SOBRE O ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 3– OFERTA ECONÓMICA Y PROPUESTA SUJETA A EVALUACIÓN POSTERIOR (CRITERIOS VALORABLES MEDIANTE CIFRAS O PORCENTAJES)

Oferta Económica conforme al Modelo de Proposición Económica que consta en el anexo 2 del presente Cuadro de Características Particulares.

Las proposiciones económicas deberán ser formuladas en número y letra. En caso de discordancia entre el número y la letra, se considerará como válida la oferta expresada en letra.

Los documentos se aportarán en el orden exacto en que se requieren a continuación y de forma separada, adecuándose a los modelos que se incorporan en el anexo 2 del presente Cuadro de Características Particulares.

Prestaciones automáticas valoradas por puntos:

1.CRITERIOS ECONÓMICOS

1.1 Mejora del precio de licitación. Oferta económica

1.2 Bolsa de horas anuales de libre disposición”

Es decir, hay dos conceptos diferenciados, una mejora sobre el precio de licitación, siendo éste la totalidad de los conceptos que lo componen (PRECIO SERVICIO DE LIMPIEZA Y PRECIO BOLSA DE HORAS) y otro criterio que no afecta a la mejora del precio de licitación, y es el de bolsa de horas anuales ofertadas.

Añade que en el modelo de proposición económica que recoge el Anexo 2 dispone:

“La oferta económica se expresará en cifra y letra, escrita de forma clara) En caso de discordancia entre el número y la letra, se considerará como válida la oferta expresada en letra.

Por el precio siguiente de dos anualidades: € en letra.....

Correspondientes al **precio neto del contrato** €

Correspondientes al **Impuesto sobre el Valor Añadido** (21% de IVA) €”

Por lo que se exige en el PCAP es el precio neto del contrato, no del servicio, excluyendo la bolsa de horas recogido en la memoria económica. Y por ello ambos licitadores presentan la oferta de igual forma:

OFERTA de SERVEO SERVICIOS AUXILIARES SA:

*El precio para dos anualidades que ofrece es de **2.743.461,03 €** en letra (Dos millones setecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos sesenta y uno euros con tres céntimos de euro): Correspondiendo al precio neto del contrato **2.267.323,16 €** y al impuesto del valor añadido (21% IVA) **476.137,86 €**.*

*Este es el precio total por el que se compromete la mercantil SERVEO SERVICIOS AUXILIARES SA a ejecutar el contrato, que **es inferior al precio base de licitación**. Son **2.746.672,87€** IVA incluido (2.269.977,58€ más 21% de IVA que es 476.695,29€) = Inferior al presupuesto base de licitación en la cantidad total de **3.211,84 €**, con IVA incluido.*

Y la de la recurrente:

OFERTA de FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA SA:

*El precio para dos anualidades que ofrece es de **2.737.022,27 €** en letra (Dos millones setecientos treinta y siete mil veintidós euros con veintisiete céntimos de euro): Correspondiendo al precio neto del contrato **2.262.001,88 €** y correspondiendo al impuesto del valor añadido (21% IVA) **475.020,39 €**.*

*Este precio total por el que se compromete la mercantil FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA SAU a ejecutar el contrato **es inferior al precio base de licitación**. Son **2.746.672,87€** IVA incluido (2.269.977,58€ más 21% de IVA que es 476.695,29€) = inferior al presupuesto base de licitación en la cantidad total **9.650,60 €**, con IVA incluido.*

Y así, el apartado 4.9 del PPT referido a “Bolsa de horas”, señala que:

“Los licitadores aportaran una bolsa de horas anuales de libre disposición, para la realización de las tareas no programadas, imprevistas o cualquier necesidad que tenga el Ayuntamiento. El uso será siempre a solicitud del responsable de los servicios técnicos municipales. El volumen de horas solicitado como exigencia de este pliego será de 150 horas anuales, y se facturaran al precio hora ofertado como servicios extraordinarios.

Las bolsas de horas son exigencia de pliego y de incorporación obligatoria en la oferta presentada.

Solo se facturarán las horas realmente realizadas.

En caso de que al finalizar el año no se agoten las horas anuales dedicadas a las bolsas, estas podrán ser acumulables al año o años siguientes.

La oferta se deberá efectuar de conformidad con el modelo fijado en el cuadro 2 del Anexo II del Cuadro de Características Particulares.”

Es decir, cuando se exige a un licitador que concrete el número y precio de la bolsa de horas en su oferta, es con el único fin de tener un criterio cerrado para el cálculo de las mismas si se utilizan, pero no para que formen parte del precio neto del contrato.

En el **apartado 4.1 del CCP** (Cuadro de Características Particulares del Contrato, establece como presupuesto base total de licitación para dos anualidades, la cantidad de 2.746.672,87 euros IVA incluido (2.269.977,58 euros mas 21% de IVA que es 476.695,29 euros, pagina 3 y 4 CCP); por lo que ninguna oferta, ni la de la recurrente ni la de la adjudicataria, puede superar dicha cantidad.

La mejora del precio debe realizarse sobre la totalidad del precio base de licitación, con la bolsa de horas que aparece en la memoria económica, el criterio no determina que la memoria económica deba realizarse sobre el precio del servicio de limpieza exclusivamente, sino que se especifica que lo que se debe indicar es el precio neto del contrato; independientemente de que luego determine el precio para la bolsa de horas de forma adicional.

La bolsa de horas anuales de libre disposición es para la realización de las tareas no programadas, imprevistas o cualquier necesidad que tenga el Ayuntamiento. El uso

será siempre a solicitud del responsable de los servicios técnicos municipales, por una cantidad máxima de 150 horas al año como concepto de Bolsa de horas y por un valor máximo anual de 2.250, 00 euros sin IVA. Este precio está incluido dentro de presupuesto base de licitación (aparatado 4.1 del CCP).

El precio ofertado por SERVEO, es inferior al presupuesto base de licitación, sin que se pudiera, salvo que la mesa o el órgano de contratación incurrieran en la proscrita arbitrariedad, rechazar la oferta. No se corresponde con los hechos de que esta oferta de SERVEO no haya realizado mejora económica o que haya superado el presupuesto máximo de la licitación previsto. El presupuesto base de licitación no es de 2.265.477,58 euros, como dice la recurrente, sino que el importe total de presupuesto base de licitación es de 2.269.977,58 euros mas 21% de IVA que es 476.695,29 euros, como consta en el Cuadro de Características Particulares

La bolsa de horas de 4.446 euros ofertadas por SERVEO está incluida en el precio total ofertado de 2.267.323,16 euros más IVA y no que haya sumarse como pretende la recurrente. Lo que demuestra es que la interpretación del recurrente es la errónea.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Para solventar la cuestión debatida, hemos de partir del Valor estimado del contrato que fija el PCAP:

4.2 VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

(conforme a lo establecido en el art. 101 LCSP y la cláusula 9º del Pliego Modelo).

Vendrá determinado por el importe máximo, excluido el IVA, que de acuerdo con las estimaciones consideradas en el expediente pueden llegar a pagarse durante su ejecución e incorporará, por tanto, los efectos económicos de las eventuales prórrogas, la totalidad de los modificados al alza previstos y las primas o pagos a licitadores que se prevean.

Contrato (2 años)	2.269.977,58 €
Prórrogas de contrato 1+1 (2 años)	2.269.977,58 €
Modificaciones (20%)	907.991,03 €

TOTAL (excluido IVA)	5.447.946.19 €
-----------------------------	-----------------------

De donde se desprende claramente, que el VE del contrato es de 2.269.977,58 euros, IVA incluido y de 2.267.323,16 euros IVA excluido.

Y por otro lado, atendiendo a los criterios de valoración de las ofertas que recoge el apartado 18 del PCAP y dentro de ellos los criterios económicos, se establece que:

18. CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LAS OFERTAS

<i>Criterios valorables de forma automática o mediante formulas</i>	<i>Puntuación máxima</i>	<i>Total, por criterio</i>
1. Criterios Económicos		45,00
1.1. Mejora del precio de licitación. Oferta económica	40,00	
1.2. Bolsa de horas anuales de libre disposición (máximo 150 horas/año)	5,00	

CRITERIOS	
18.1 CRITERIOS VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA O MEDIANTE FORMULAS	1 Criterios económicos 1.1-Oferta económica: hasta 40 puntos. Se valorará la minoración sobre el importe máximo de licitación (PBL sin IVA). A la oferta más económica se le atribuirá la puntuación máxima del criterio. Al resto de ofertas se le asignará la puntuación que corresponda de acuerdo con la aplicación de la siguiente fórmula: $P = pm * (1 + \log (mo/O))$ Dónde, ☐ “P” es la puntuación para obtener por la oferta a valorar. ☐ “pm” es la puntuación máxima en este apartado, es decir el valor que aparezca en la licitación como puntuación máxima del criterio económico. ☐ “mo” es el importe de la mejor oferta (la más económica) ☐ “O” es el valor de la oferta a valorar ☐ “log” el logaritmo en base 10. 1.2. Bolsa de horas anuales de libre disposición hasta 5 puntos Por una cantidad máxima de 150 horas al año como concepto de Bolsa

	de horas para situaciones extraordinarias y por un valor máximo anual de 2.250,00 € (sin IVA). El cálculo se hará sobre la base de la fórmula siguiente: $P = pm * (1 + \log (mo/O))$ Dónde, ☐ “P” es la puntuación para obtener por la oferta a valorar. ☐ “pm” es la puntuación máxima en este apartado, es decir el valor que aparezca en la licitación como puntuación máxima del criterio económico. ☐ “mo” es el importe de la mejor oferta (la más económica) ☐ “O” es el valor de la oferta a valorar ☐ “log” el logaritmo en base 10. Esta fórmula se aplicará al precio global ofrecido para dos años.
--	---

La empresa adjudicataria SERVEO presenta la siguiente oferta económica:

“Por el precio siguiente de dos anualidades: **2.743.461,03 €** en letra **Dos millones setecientos cuarenta y tres mil cuatrocientos sesenta y un euros con tres céntimos.**

Correspondientes al precio neto del contrato **2.267.323,16 €**

Correspondientes al Impuesto sobre el Valor Añadido (21% de IVA) **476.137,86 €**

Bolsa de horas anuales de libre disposición

Bolsa de horas	Importe €/ Dos anualidades IVA Excluido	Importe IVA €/Dos Anualidades
Bolsa de horas anuales de libre disposición para la realización de tareas no programadas, imprevistos o sustituciones siempre a solicitud para su utilización del responsable del Ayuntamiento.	4.446€	5.379,65€

Por lo que no cabe duda de que la oferta de SERVEO no supera el presupuesto base de licitación como pretende el recurrente; y no cabe admitir la interpretación que hace la recurrente de que hay que sumar en la oferta económica al precio ofertado el importe de la bolsa de horas ofertadas, ya que esto no resulta del tenor del PCAP, como se ha expuesto.

En este caso, como hemos indicado, el PCAP es claro por lo que no se puede aceptar que exista error en la misma, ni en los pliegos, para amparar la interpretación que hace el recurrente, el tenor del PCAP no admite dudas y debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP que establece:

“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”.

Así mismo, procede traer a colación el criterio doctrinal y jurisprudencial sobre los pliegos que constituyen la ley del contrato, debiendo someterse a sus reglas tanto el organismo convocante como los que soliciten tomar parte en el mismo, especialmente cuando no hubieran impugnado previamente sus bases.

En base a lo expuesto, debemos concluir que la admisión de la oferta de SERVEO por el órgano de contratación fue ajustada a Derecho, por lo que procede la desestimación del recurso.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

Primero. - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la entidad FOMENTO VALENCIA MANTENIMIENTO Y LIMPIEZA, S.A.U., contra el Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Coslada, en su condición de órgano de contratación, por el que se adjudica el contrato del *“Servicio de Limpieza de los centros educativos públicos de educación infantil, primaria, especial y centros dependientes del área de educación a la mercantil SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, SA “*, licitado por el Ayuntamiento de

Coslada (expediente n.º 2024/47).

Segundo. - Levantar la suspensión acordada por este Tribunal, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Cuarto. - Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL