

## **NOTIFICACIÓN**

Le notifico que, con fecha 25 de junio de 2021, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid ha dictado el siguiente Acuerdo:

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TEAM SERVICE FACILITY S.L. (en adelante, Team), contra el acuerdo de fecha 12 de mayo de 2021, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de limpieza de diversas dependencias de la Universidad Rey Juan Carlos” número de expediente 2020028SERA, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

## **RESOLUCIÓN**

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados el día 1 de febrero de 2021 en el DOUE y en el perfil de contratante de la Universidad, alojado en la PCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 8.851.857,6 euros y su plazo de duración será de 13 meses.

A la presente licitación se presentaron 20 licitadores, entre ellos el recurrente.

**Segundo.-** Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado J de la cláusula primera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen esta licitación:

<b>1. CRITERIOS ADJUDICACIÓN:</b>	<b>DE</b>	<b>CRITERIOS DEPENDIENTES DE UN JUICIO DE VALOR</b>	
		<b>No procede</b>	
		<b>CRITERIOS EVALUABLES MEDIANTE FÓRMULAS</b>	
		<p><b>1. Precio</b> La oferta económica se puntuará de 0 (cero) a 65 (sesenta y cinco) puntos. Se asigna el valor más alto (65 puntos) a la oferta más baja, la menor puntuación a la oferta más alta y 0 puntos la proposición económica que coincida con el presupuesto base de licitación.</p> <p>La valoración de las ofertas se calculará aplicando la siguiente fórmula que corresponde a una función monótona creciente acotada entre los valores de baja mínima y máxima. En ella el valor que se da al precio es la variable dependiente y las bajas son la variable independiente. Su representación gráfica corresponde a una parábola.</p> $V_i = V_{\max} - \frac{9}{10} \cdot V_{\max} \cdot \frac{(B_{\max} - B_i)^2}{\left(B_{\max} - \frac{B_{\min}}{2}\right)^2}$ <p>Siendo:</p> <p><math>V_i</math> = Valoración correspondiente a la oferta <math>i</math></p> <p><math>V_{\max}</math> = Valoración máxima según el Pliego del Expediente</p> <p><math>B_i</math> = Baja ofertada por la empresa <math>i</math>, en %</p> <p><math>B_{\max}</math> = Baja máxima ofertada, en %</p> <p><math>B_{\min}</math> = Baja mínima ofertada, en %</p> <p>Esta fórmula garantiza la proporcionalidad entre las bajas realizadas y los puntos otorgados a las distintas empresas.</p>	<b>65 puntos</b>
<p><b>2. Precio/hora para servicios extraordinarios</b> La oferta económica se puntuará de 0 (cero) a 15 (quince) puntos. Se asigna el valor más alto (15 puntos) a la oferta más baja, la menor puntuación a la oferta más alta y 0 puntos la proposición económica que coincida con el presupuesto base de licitación.</p> <p>La valoración de las ofertas se calculará aplicando la siguiente fórmula que corresponde a una función monótona creciente acotada entre los valores de baja mínima y máxima. En ella el valor que se da al precio es</p>	<b>15 puntos</b>		

	<p>la variable dependiente y las bajas son la variable independiente. Su representación gráfica corresponde a una parábola.</p> $V_i = V_{\max} - \frac{9}{10} \cdot V_{\max} \cdot \frac{(B_{\max} - B_i)^2}{\left(B_{\max} - \frac{B_{\min}}{2}\right)^2}$ <p>Siendo:  <i>V<sub>i</sub></i> = Valoración correspondiente a la oferta <i>i</i>  <i>V<sub>max</sub></i> = Valoración máxima según el Pliego del Expediente  <i>B<sub>i</sub></i> = Baja ofertada por la empresa <i>i</i>, en %  <i>B<sub>max</sub></i> = Baja máxima ofertada, en %  <i>B<sub>min</sub></i> = Baja mínima ofertada, en %</p> <p>Esta fórmula garantiza la proporcionalidad entre las bajas realizadas y los puntos otorgados a las distintas empresas.</p> <p>(No supondrá coste añadido para la Universidad hasta un máximo de 50 horas anuales, o las que en su caso oferte el licitador).</p>	
	<p><b>3. Bolsa de horas:</b> 1 punto por cada 200 horas ofertadas.</p>	<p><b>20 puntos</b></p>

Asimismo, interesa destacar el apartado 2.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares:

### **“2.2 JORNADA Y HORARIOS DE PRESTACIÓN DEL SERVICIO**

*De conformidad con los estudios realizados por la URJC, se estima que el servicio objeto del presente contrato podría requerir la realización de 219.400 horas desglosado por Centro y año según Anexo II.I.*

*Teniendo en cuenta que el número de horas que se indica es estimado, los licitadores podrán ofertar el número de horas que, justificadamente, consideren oportuno, estableciendo la distribución de las horas ofertadas (por cada uno de los campus, Rectorado y edificios de Manuel Becerra, Quintana 21 y Quintana II), de la manera que estimen más adecuada para la óptima prestación del servicio.*

*En este punto, como en el resto del pliego, los licitadores deberán tener en cuenta la ampliación de frecuencias que deben realizarse de acuerdo a las instrucciones dictadas específicamente para la limpieza y desinfección de superficies y espacios con motivo del COVID 19.*

*Debe tenerse en cuenta que los servicios de limpieza vinculados al objeto de este contrato deberán desarrollarse de acuerdo con las necesidades y las prácticas*

*propias de cada Centro, sin interferir en la actividad docente y coordinando su ejecución con las actividades extraescolares que se desarrollen en cada caso.*

*De forma general, los procesos catalogados como limpiezas habituales u ordinarias, así como los procesos de limpiezas programadas o de ejecución periódica (cuya definición puede encontrarse en Anexo 4.1 el de este pliego), serán ejecutados preferentemente durante las jornadas de lunes de viernes, y preferentemente, también, en horario que aproveche el final de las actividades normalizadas de los Centros.*

*Deberá tenerse en cuenta que alguna de estas limpiezas programadas o de ejecución periódica podrán sufrir variaciones, en función de la situación y evolución del COVID 19, que requieran modificación de las tareas programadas con el fin de acometer otras de urgente necesidad.*

*Para el desarrollo de los procesos de limpiezas extraordinarias, la jornada de trabajo podrá completarse también en días no lectivos, cuando la operatividad funcional de la ejecución de los trabajos y tratamientos así lo aconseje.*

*De forma específica, los licitadores deberán determinar en el **PLAN DE SERVICIOS** que presenten con la oferta, la propuesta concreta de ejecución.*

*En dicho Plan de Servicios se deberá tener en cuenta la flexibilidad de modificar la programación diaria en función de las necesidades derivadas del COVID 19, permitiendo permutar horas destinadas a trabajos de limpieza no esenciales por horas de limpieza relacionadas con las necesidades de limpieza y desinfección con motivo de la pandemia.*

*A título orientativo, que no exhaustivo, se describen, en el Anexo III las franjas horarias, en las que “preferentemente” deberán ejecutarse las labores objeto del contrato, en situación de normalidad.*

**Tercero.-** Realizada la apertura de los criterios de valoración se informa inicialmente que la oferta más ventajosa es la propuesta por la hoy recurrente. No obstante, la mesa de contratación previamente a admitir dicho informe considera que es necesaria una aclaración de oferta.

Efectuada dicha aclaración no es admitida por la mesa de contratación, quien procede a ajustar el precio total de la oferta al número de horas previstas en el

PCAP, resultando en consecuencia que la oferta de la recurrente pasa del primer puesto al decimotercero.

Esta propuesta es admitida por el órgano de contratación quien acuerda la clasificación de las ofertas y la adjudicación a Limpiezas Crespo.

**Cuarto.-** El 2 de junio de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de TEAMS en el que solicita la anulación de la adjudicación por considerar que su oferta ha sido alterada por el órgano de contratación de forma unilateral y sin justificación y en consecuencia de ser la oferta más ventajosa ha pasado a ocupar el puesto 13 en la clasificación de ofertas.

El 7 de junio de 2021 el órgano de contratación remitió 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

**Quinto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por haberse interpuesto recurso contra el acto de adjudicación, de conformidad con lo establecido en el artículo 53 de la LCSP, y el artículo 21 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales (RPERMC), aprobado por Real Decreto 814/2015 de 11 de septiembre, sin que sea necesario adoptar acuerdo de mantenimiento de la suspensión en virtud del Acuerdo adoptado por este Tribunal el 5 de diciembre de 2018, dado que el órgano de contratación en su informe no se pronuncia sobre la suspensión del procedimiento.

**Sexto.-** La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. El

17 de julio de 2021 el adjudicatario, Limpiezas Crespo S.L., ha presentado escrito de alegaciones de cuyo contenido se dará cuenta en el fundamento de derecho quinto.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** De conformidad con lo establecido en el artículo 46.1 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 ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica licitadora, *“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.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado y notificado el 12 de mayo de 2021 e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 2 de junio de 2021, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.-** El recurso se interpuso contra la adjudicación en el marco 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.

**Quinto.-** En cuanto al fondo del recurso tal y como manifiesta el recurrente es la de determinar si los licitadores intervinientes en el presente procedimiento disponían o no de la capacidad de proponer en su oferta un número distinto de horas al inicialmente estimado en los pliegos, y conforme a ese número de horas ofertado

fijar el precio/horade su oferta. *“Esto es, si de acuerdo con los pliegos (ley del contrato) TEAM podía ofertar, un número de horas (276.513 h.) distinto al previsto/estimado por la Universidad (219.400 h.)”.*

Por su parte el órgano de contratación defiende su actuación manifestando que el Plan de Servicios propuesto por la recurrente, reflejaba un número total de horas a prestar para toda la ejecución del contrato de 276.513, que corresponde a un incremento de 57.113 horas, lo que supone un 26% sobre el total de las establecidas en el PCAP.

Manifiesta que en el escrito de aclaración de ofertas remitido el 5 de marzo de 2021 la empresa, realiza una interpretación totalmente desvirtuada de la regulación contenida en los pliegos, toda vez que Team: *“partiendo de la previsión inicial que se recoge en los pliegos, y de acuerdo con lo ordenado en los mismos, ha realizado una estimación de las horas de servicio que deben ser ejecutadas, para cubrir adecuadamente el servicio, concluyendo que el número de horas precisas a tal fin es de 276.513,00 €. Partiendo de esa estimación, la empresa oferta un precio hora que, naturalmente, sería distinto si el número de horas a realizar fuera significativamente menor, por ejemplo 219.400 (...).*

*Por tanto, el incremento ofertado por la Empresa supondría un incremento acumulado equivalente al 26% del total del contrato, y además una equivalencia comparativamente con la baja ofertada por el licitador, de un 28,33%, además de considerar que para realizar tal incremento de horas habría de ampliarse la plantilla de trabajadores en 32,84 a jornada completa”.*

Considera en consecuencia que TEAM realiza una interpretación totalmente desvirtuada del contenido de los pliegos y que en modo alguno ha sido secundada por el resto de licitadores en el presente procedimiento.

Añade que: *“el Pliego de Prescripciones Técnicas determina de forma detallada la carga horaria sobre la que se ha fundamentado el estudio económico del*

*que deriva el precio del contrato. Así, el apartado 2.1 del PPT define el ámbito territorial del contrato (campus y sedes relacionados en el Anexo I) y el ap. 2.2 “Jornada y horarios de prestación del servicio” despliega con amplio detalle la “carga horaria” reglamentando ésta en 219.400 horas establecidas en el Anexo II y desplegadas con mayor concreción en el Anexo V.*

*Ha de determinarse, por tanto, que el número de horas a prestar para una correcta ejecución del contrato es de 219.400; número de horas que la Universidad ha considerado estimado y necesario para una correcta ejecución del servicio y ello sin perjuicio de la posibilidad prevista en el Pliego de Prescripciones Técnicas de que los licitadores pudieran justificadamente ofertar, conforme a su Plan de Servicios, un número de horas que excediera del previsto por la propia Universidad con el único objeto de satisfacer las necesidades de mantenimiento de sus dependencias e instalaciones en condiciones de limpieza e higiene adecuadas por todo el tiempo previsto, pero sin que en ningún caso ese exceso de horas pudiera ser objeto de facturación, toda vez que ese número de horas superaba muy ampliamente el estimado como necesario por la propia Universidad”.*

En cuanto a la posible modificación de la oferta de TEAM por parte del órgano de contratación de forma unilateral, niega esta acusación defendiendo su actuación en la correcta valoración de la oferta presentada por la recurrente en relación con las presentadas por el resto de participantes y pretendiendo el mayor respeto al principio de igualdad entre licitadores.

Por su parte el adjudicatario, Limpiezas Crespo S.L., en su escrito de alegaciones manifiesta: *“El siguiente error en que incurre la ahora recurrente, es considerar que el precio hora es el elemento o criterio determinante para considerar la mejor oferta, sin tener en cuenta para ello, tal y como establece el pliego y la propia memoria económica que el precio del contrato sin IVA es de 4.019.408€ para un total de 219.400 horas de servicio (...). En definitiva, que el precio hora habrá que multiplicarlo por las 219.400 horas de servicio, a fin de que el órgano de contratación pueda hacer la valoración establecida en el Pliego”.*

Considera que *“queda evidenciado, una vez analizada la lectura de los pliegos y la justificación económica del contrato, que la Universidad Rey Juan Carlos únicamente pagará por 219.400 horas al año, independientemente que las empresas ofertantes amplíen la cantidad de horas a prestar en el servicio.*

*Por tanto, vista la oferta de TEAM SERVICE, en la cual recoge en su plan de servicios que realizaría 276.513 horas anuales, se concluye que procedería, asumiendo el coste, dicha mercantil, la cantidad de 57.113 horas anuales, que es el resultante de restar 276.513 horas ofertadas, menos 219.000 horas solicitadas en los pliegos.*

*Si dividimos 57.113 horas entre 1.739 horas que tiene una jornada completa según el convenio colectivo de limpieza de edificios y locales de Madrid, resulta que la empresa aportará al servicio 32,84 jornadas completas, sin posibilidad de cobrar por ello ni un euro. Lo cual, es incongruente y hace inviable la oferta presentada, ya que supone, a groso modo, un coste asumido por la mercantil de más de seiscientos cincuenta mil euros”.*

Como es sabido, los Pliegos conforman la Ley del contrato y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido y también a los órganos de contratación y vinculan en sus propios términos, (Vid por todas STS de 29 de septiembre de 2009 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, 128/2011, de 14 de febrero (JUR 2011/170863), de manera que los licitadores han de estar y pasar por los mismos en todo su contenido. En este sentido, recogiendo lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LCSP, la presentación de proposiciones supone, por parte del empresario, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

La regulación legal de PPT y las reglas para el establecimiento de las prescripciones técnicas de los contratos se contiene en los artículos 125 y 126 de la LCSP, debiendo incluir aquellas instrucciones de orden técnico que han de regir la realización de la prestación y definan sus calidades.

Por tanto, los Pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido al determinar el contenido de la relación contractual y no cabe relativizarlas, ni obviarlas durante el proceso de licitación.

En el presente caso nos encontramos con una obligación recogida en el apartado J de la cláusula primera del PCAP sobre la necesidad de incluir en el sobre 3 reservado para los criterios de adjudicación automática un “plan de servicios”. El contenido concreto de ese plan de servicios lo encontramos en el apartado 2.2 PPTP que literalmente establece: *“De forma específica, los licitadores deberán determinar en el **PLAN DE SERVICIOS** que presenten con la oferta, la propuesta concreta de ejecución.*

*En dicho Plan de Servicios se deberá tener en cuenta la flexibilidad de modificar la programación diaria en función de las necesidades derivadas del COVID 19, permitiendo permutar horas destinadas a trabajos de limpieza no esenciales por horas de limpieza relacionadas con las necesidades de limpieza y desinfección con motivo de la pandemia”.*

Es decir que el plan versará solamente sobre las actuaciones específicas que con motivo de la evolución de la pandemia sean necesario acometer y en ningún caso puede interpretarse que ese plan faculta al licitador para elaborar una nueva distribución de horas en relación con los servicios a prestar de forma total y generalizada que es lo que ha entendido y aportado el recurrente.

Por lo tanto, este Tribunal entiende que la interpretación que el recurrente efectúa de los pliegos de condiciones es errónea, perniciosa y forzada para aplicar un incremento de horas y una rebaja del precio de estas en aplicación de los principios de económica de escala.

Ahora bien, la actuación de la mesa de contratación tampoco puede ser admitida. La aclaración de la oferta es una posibilidad permitida en derecho, pero como principio fundamental dicha aclaración no puede jamás conllevar una modificación de la primitiva oferta. En el presente caso nos encontramos con lo que el artículo 84 del RD 1098/2001, por el que se aprueba el Reglamento a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas considera oferta errónea y/o inviable, por lo que en consecuencia procede su rechazo, nunca su conversión o modificación.

Por todo ello este Tribunal considera que bajo los principios establecidos en los pliegos de condiciones su oferta no ha sido correctamente formulada y en consecuencia procede su rechazo, por lo que se desestima el recurso formulado.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

## **ACUERDA**

**Primero.-** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de TEAM SERVICE FACILITY SL, contra el acuerdo de fecha 12 de mayo de 2021, por el que se adjudica el contrato de “Servicio de limpieza de diversas dependencias de la Universidad Rey Juan Carlos” número de expediente 2020028SERA.

**Segundo.-** 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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión automática prevista en el artículo 53 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.