

Recurso nº 288/2025
Resolución nº 326/2025

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

En Madrid, a 7 de agosto de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa SAMYL FACILITY SERVICES (en adelante SAMYL) contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de las Rozas de 13 de junio de 2025 por el que se adjudica el contrato de “*Servicio de Mantenimiento de Centros Educativos de Titularidad Municipal del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid*”, con número de expediente 8076/2025, licitado por el citado Ayuntamiento, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, con fechas, respectivamente 1 y 3 de marzo de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.448.345,60 euros y su plazo de duración

será de un año.

A la presente licitación se presentaron 17 licitadores, entre los que se encuentra la recurrente.

Segundo. – La mesa de contratación, con fecha 9 de abril de 2025, procedió a la apertura de la documentación administrativa, en la que se acordó admitir a todos los licitadores al procedimiento de licitación y se procedió a la apertura de las ofertas económicas.

Analizada la documentación presentada por las empresas, por parte de estos Servicios Técnicos, se indica que las ofertas de las empresas COMPAÑÍA DE EFICIENCIA Y, SERVICIOSINTEGRALES S.L., EULEN S.A. y FLODI S.L. se encuentran incursa en presunción de anormalidad por el importe correspondiente al mantenimiento preventivo y a los criterios de calidad.

La mesa de contratación de 21 de mayo de 2025, acordó rechazar las ofertas incursas en presunción de temeridad de las tres empresas por los motivos indicados en el informe técnico. Asimismo, a la vista de las puntuaciones obtenidas, se acordó seleccionar como mejor oferta la presentada por la empresa ORTIZ CONSTRUCCIONES Y PROYECTOS, S. A. (en adelante ORTIZ).

Mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de las Rozas de 13 de junio de 2025 se adjudicó el contrato a la empresa propuesta.

Tercero. - El 7 de julio de 2025, tuvo entrada en el Registro General de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal el día 9 del mismo mes, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa SAMYL, por el que solicita la anulación de la adjudicación del contrato y dejar sin efecto su exclusión del procedimiento de licitación.

Cuarto. - El 18 de julio de 2025, 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), solicitando la desestimación del recurso.

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 interesados en el procedimiento de licitación de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole cinco días hábiles para formular alegaciones, que fueron presentadas por las empresas ORTIZ y EULEN.

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 ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una licitadora que solicita la exclusión del resto de licitadores, por lo que, de estimarse el recurso podría ser adjudicataria del contrato, en consecuencia, sus derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se han 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 interpuso en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue adoptada el 13 de junio de 2025, practicada la notificación el día 16 del mismo mes e interpuesto el recurso el día 7 de julio, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra la resolución de adjudicación de un contrato de servicio 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. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1- Alegaciones de la recurrente

El recurso se fundamenta en que el resto de empresas licitadoras no han aportado sus mejoras de servicio de acuerdo al PPT, que exige que: “*Cada empresa deberá incluir en su oferta mejoras del servicio que supongan un valor añadido a lo exigido en este Pliego de Prescripciones Técnicas. Estas mejoras serán objeto de valoración para la adjudicación del contrato. Las mejoras tendrán que presentarse con una descripción de las mismas y valoradas económicaamente*”.

Subsidiariamente, para el caso de no ser excluidas, debería procederse a una nueva valoración conforme a los criterios que la recurrente propone.

En su fundamentación parte de lo que dispone el PPT, en el punto 1.2.7:

“*1.2.7. Mejoras al servicio - Cada empresa deberá incluir en su oferta mejoras del servicio que supongan un valor añadido a lo exigido en este Pliego de Prescripciones Técnicas. Estas mejoras serán objeto de valoración para la adjudicación del contrato. Las mejoras tendrán que presentarse con una descripción de las mismas y valoradas económicaamente. No se valorarán como mejoras cuestiones ya valoradas en otros criterios de adjudicación. En este sentido, se han considerado como medidas cuantificables las siguientes:*

- *Instalación de medidas de seguridad para trabajos en altura (instalación de líneas de vida, barandillas, puntos de anclaje, ...).*
- *Sustitución de aparatos sanitarios y termos eléctricos que se encuentren en mal estado.*
- *Pintura de despachos, salas, vestíbulos y diferentes dependencias municipales.*
- *Mejoras asociadas con la eficiencia energética, como sustitución de vidrios simples y carpinterías sin rotura de puente térmico, colocación de láminas de control solar en vidrios, etc. (...)".*

Estas mejoras son también objeto de desarrollo en el PCAP, cláusula XX concretamente en su apartado 2.- “*Mejoras relacionadas con la calidad*:

Hasta un máximo de 30 puntos y 30.000,00€.

- *Instalación de medidas de seguridad para trabajos en altura: 7,50 puntos*
- *Sustitución de aparatos sanitarios y termos eléctricos: 7,50 puntos*
- *Pintura de despachos, salas, aulas, vestíbulos y diferentes dependencias: 7,50 puntos*
- *Mejoras asociadas con la eficiencia energética, como sustitución de vidrios simples y carpinterías sin rotura de puente térmico, colocación de láminas de control solar en vidrios, etc.: 7,50 puntos.*

Se otorgará la mayor puntuación al licitador que ofrezca una mayor cantidad económica para atender cada mejora, siendo la cantidad máxima para cada año de vigencia del contrato de 7.500,00 euros por mejora.

*El resto de los licitadores obtendrá la puntuación que resulte después de aplicar la siguiente fórmula para cada una de las mejoras: $P = Ov / Om *7,5$ Siendo: P: la puntuación obtenida. Ov: La cantidad ofertada por el licitador. Om: La cantidad ofertada por el licitador que proponga la cantidad más elevada”.*

En el desarrollo del proceso de licitación, el Organismo publicó la siguiente respuesta vinculante a la pregunta de un licitador: “*La cantidad destinada a mejoras ha de ser incluida en la oferta*”.

En fecha 9 de abril de 2025 tuvo lugar, mediante sesión en la Plataforma Teams acto público de apertura de criterios evaluables automáticamente. En dicha sesión, tuvo constancia de que ninguna de las demás licitadoras había aportado descripción de las

mejoras, con excepción de SAMYL. Esta circunstancia se puso en conocimiento de la mesa de contratación sin obtener respuesta.

Alega que los pliegos conforman la ley del contrato, y vinculan a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido, en su integridad, debiendo, las descripciones requeridas, formar parte integrante de la proposición presentada.

La falta de presentación por parte de las licitadoras restantes de la descripción de sus mejoras es absoluta, por tanto, no se trata de un defecto o subsanación parcial de alguna información, sino de la totalidad de la misma. La ausencia de la descripción de mejoras afecta al contenido esencial de la oferta, y resulta necesario para evaluar adecuadamente la oferta económica o técnica, debiendo ser considerado, por dichos motivos, un requisito insubsanable.

2- Alegaciones del órgano de contratación

Las mejoras del servicio no son obligatorias para participar en la licitación, el pliego técnico establece una serie de prestaciones obligatorias que vienen descritas en la cláusula I apartado 2.1 con el encabezamiento de “*Descripción de la labores a realizar*” donde de forma detallada se describe el contenido de las obligaciones que en todo caso tiene que cumplir el adjudicatario como son el mantenimiento y reparación de las instalaciones de agua, saneamiento etc. reparación del mobiliario y otras muchas que se describen en dicha cláusula y ello se debe realizar tanto de forma preventiva realizando revisiones periódicas, como de forma correctiva reparando las averías que se produzcan.

Posteriormente el pliego técnico describe las mejoras que se pueden presentar a las prestaciones obligatorias, pero dichas mejoras, aunque no lo diga de forma expresa, son claramente voluntarias pues si fueran obligatorias se hubieran incluido dentro de la descripción de labores a realizar dentro de la cláusula 1.2.1 citado anteriormente.

Esto además se corrobora, por lo establecido en el pliego de condiciones administrativas particulares, cuando otorga hasta 30 puntos por la inclusión de las mejoras, que como máximo pueden ser de 30.000 euros (7.500 euros por cada uno de los cuatro apartados) y de donde claramente se deduce que, si no se incluye ninguna mejora, la puntuación será de cero puntos, pudiendo obtener hasta setenta puntos si su oferta es la mejor en los demás criterios de valoración.

Por ello, la pretensión de la recurrente, de que los licitadores que no hayan incluido un documento con la descripción de las mejoras y su valoración económica deben ser expulsados del procedimiento, debe decaer por el carácter voluntario que de forma intrínseca tienen las mejoras, si estas son voluntarias, también es voluntaria la descripción de las mismas y su valoración.

Respecto a la solicitud subsidiaria de nueva valoración de las ofertas, alega que también debe decaer, ya que el PCAP, que con carácter genérico prevalece sobre el pliego técnico (cláusula I. apartado 4) y con más motivo si se refiere a la documentación que debe presentarse para participar a la licitación, no incluye ningún documento o anexo que incluya la descripción y valoración de las mejoras, porque en el propio anexo I que se refiere a la oferta económica y que reproduce lo establecido en la cláusula XX del pliego administrativo, ya hace una descripción suficientemente detallada de las posibles mejoras que para cada año y durante toda la ejecución del contrato (un año obligatorio más cuatro años de posible prorroga) pueden ofrecer los licitadores y lo único que debe añadir el postulante es la cuantía anual que ofrece por cada una de las cuatro mejoras incluidas, con un máximo de 7.500€ por mejora y máximo global de 30.000€ anuales.

Es decir que, aunque se pueda considerar obligatorio la descripción y valoración de las mejoras para su valoración, los licitadores participantes han cumplido con esa obligación rellenando el anexo I indicando la cantidad anual que ofrecen y, además, describen y valoran las mejoras, al concretar las mismas y cuantificar su valor.

Sin duda esta es la interpretación que han realizado los otros quince participantes en el procedimiento de licitación pues ninguno de ellos ha presentado documento alguno con la descripción y valoración de las mejoras, más allá del texto contenido en el modelo de proposición, pues han interpretado que en la cláusula XX y en el anexo I ya se incluía la descripción y valoración de las mejoras voluntarias.

Añade que la recurrente tampoco ha presentado ningún documento adicional con la descripción de las mejoras y su valoración, tan solo, de forma irregular, modifica el modelo anexo I y como continuación del mismo realiza una descripción más detallada de los trabajos que comprenden cada una de las cuatro mejoras y que aportan muy poco a la descripción que ya realiza el pliego administrativo y lo valora en el máximo como también han hecho los otros licitantes con 7.500 euros por mejora hasta un total de 30.000 euros.

3- Alegaciones de los interesados

Por su parte, ORTIZ, adjudicataria del contrato, se opone a la estimación del recurso alegando que la interpretación de los pliegos defendida por SAMYL carece de respaldo en el tenor literal y sistemático de la documentación contractual y la actuación de los licitadores se ha ajustado escrupulosamente a lo exigido en los pliegos y a las instrucciones del órgano de contratación.

Destaca que hay un hecho indiscutible y es que en todo el proceso de licitación la única entidad que sostiene la interpretación de SAMYL es SAMYL y el resto (otros 15 licitadores, la Mesa de Contratación y el órgano de contratación) están equivocados, lo que es bastante significativo.

La exigencia de SAMYL parte de una lectura parcial del PPT, obviando que el cauce formalmente válido para la presentación de las proposiciones es el modelo de oferta económica facilitado por la Administración, que no contempla la obligación de adjuntar

una memoria descriptiva de las mejoras y que tampoco admite modificaciones añadidos o cambios, que sí que hubieran conllevado la exclusión.

La interpretación de los pliegos debe realizarse de forma sistemática y coherente, atendiendo a la totalidad de la documentación contractual y a la finalidad de la licitación, conforme a lo dispuesto en el artículo 1281 y siguientes del Código Civil.

Por su parte, la empresa EULEN también se opone a la estimación del recurso, alegando que las mejoras aparecen reguladas como parte de los criterios automáticos de adjudicación como “*criterios relacionados con la calidad*” y han de incluirse dentro del Sobre Nº 2, “*Oferta electrónica y documentación cuantificable de forma automática*”. Sobre este respecto, el apartado XVII.3.B del PCAP dispone que “*la oferta económica se presentará conforme al Anexo I*”.

En ninguna parte del Anexo I se indica que se ha de incluir “*una descripción de las mejoras*”, tal y como defiende SAMYL.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

Vistas las alegaciones de las partes y de los interesados en el procedimiento de licitación procede dilucidar si las ofertas presentadas por el resto de licitadores fue conforme a las previsiones de los pliegos.

El PPT, en el punto 1.2.7 establece

“*1.2.7. Mejoras al servicio - Cada empresa deberá incluir en su oferta mejoras del servicio que supongan un valor añadido a lo exigido en este Pliego de Prescripciones Técnicas. Estas mejoras serán objeto de valoración para la adjudicación del contrato. Las mejoras tendrán que presentarse con una descripción de las mismas y valoradas económicamente. No se valorarán como mejoras cuestiones ya valoradas en otros criterios de adjudicación. En este sentido, se han considerado como medidas cuantificables las siguientes:*

(.....)”

El PCAP, cláusula XX concretamente en su apartado 2.- “Mejoras relacionadas con la calidad:

Hasta un máximo de 30 puntos y 30.000,00€.

- *Instalación de medidas de seguridad para trabajos en altura: 7,50 puntos*
- *Sustitución de aparatos sanitarios y termos eléctricos: 7,50 puntos*
- *Pintura de despachos, salas, aulas, vestíbulos y diferentes dependencias: 7,50 puntos*
- *Mejoras asociadas con la eficiencia energética, como sustitución de vidrios simples y carpinterías sin rotura de puente térmico, colocación de láminas de control solar en vidrios, etc.: 7,50 puntos.*

Se otorgará la mayor puntuación al licitador que ofrezca una mayor cantidad económica para atender cada mejora, siendo la cantidad máxima para cada año de vigencia del contrato de 7.500,00 euros por mejora.

Por su parte, el PCAP, en su cláusula XVII establece:

B) ARCHIVO ELECTRÓNICO Nº 2: OFERTA ECONÓMICA Y DOCUMENTACIÓN CUANTIFICABLE DE FORMA AUTOMÁTICA.

- Oferta económica: La oferta económica se presentará redactada conforme al modelo fijado en el Anexo I al presente pliego, no aceptándose aquellas que contengan omisiones, errores o tachaduras que impidan conocer claramente lo que la Administración estime fundamental para considerar la oferta. En caso de discrepancia entre el importe expresado en letra y el expresado en cifra, prevalecerá la cantidad que se consigne en letra, salvo que de los documentos que componen la proposición se desprenda otra cosa. Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, la oferta económica sea superior al precio del contrato, variase sustancialmente el modelo establecido, comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la Mesa de contratación mediante resolución motivada, sin que sea causa bastante para el rechazo el cambio u omisión de algunas palabras del modelo si ello no altera su sentido”.

El modelo fijado en el Anexo I no incluye la descripción de las mejoras, debiendo incluirse únicamente su cuantificación.

Como se puede comprobar, nos encontramos ante una discrepancia entre el contenido del PCAP y el del PPT, ya que el PCAP no indica que para los criterios de calidad haya de incluirse descripción alguna, mientras que el PPT sí lo señala en su cláusula 1.2.7.

En caso de discrepancia entre el PCAP y el PPT, la Sala Tercera del Tribunal Supremo concluyó en su Sentencia 2029/2021, de 19 de mayo:

“Por consiguiente, la discrepancia entre ambos pliegos -y en este caso es obvia- ha de ser resuelta mediante la prevalencia no de uno sobre otro, pues no existe una relación jerárquica entre ambos, sino en base al principio de especialidad, en función de lo que corresponde regular a cada uno de ellos. La preceptiva separación de su contenido y la prohibición de que el PPT regule lo reservado al PCAP determina la aplicación de éste sobre aquél en los supuestos de disparidad en el contenido de las materias reservadas al PCAP o prohibidas al PPT.

Este último debe limitarse a regular las cuestiones técnicas, por lo que en caso de diferencia entre ambos en una materia propia del PACP, como es la duración del contrato y sus prórrogas, la aplicación del principio de especialidad determina que haya de prevalecer el PCAP”.

El artículo 122.2. de la LCSP estable:

“En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los criterios de solvencia y adjudicación del contrato; las consideraciones sociales, laborales y ambientales que como criterios de solvencia, de adjudicación o como condiciones especiales de ejecución se establezcan; los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato; la previsión de cesión del contrato salvo en los casos en que la misma no sea posible de acuerdo con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 214.1; la obligación del adjudicatario de cumplir las condiciones salariales de los trabajadores conforme al Convenio Colectivo sectorial de aplicación; y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos”.

El artículo 124 del mismo texto legal estable:

“Pliego de prescripciones técnicas particulares.

El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir esta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley, y 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".

En el caso que nos ocupa, la discrepancia se ha producido en la documentación que han de incluir los licitadores en los sobres, en cuanto a la valoración de los criterios de adjudicación que es, como hemos visto, una cuestión propia del PCAP, en ningún caso del PPT, por tanto, ha de prevalecer lo establecido en el PCAP, sobre lo señalado en el PPT.

En este mismo sentido, se ha pronunciado este Tribunal en diversas resoluciones, entre ellas las resoluciones 577/2021 de 30 de diciembre y 381/2023, de 19 de octubre.

Por consiguiente, el motivo debe ser desestimado.

La misma suerte debe correr la pretensión subsidiaria sobre la necesidad de realizar una nueva valoración de las ofertas en cuanto a las mejoras descritas.

En este sentido deben acogerse las alegaciones del órgano de contratación, en cuanto que la documentación que debe presentarse para participar a la licitación, no incluye ningún documento o anexo que incluya la descripción y valoración de las mejoras, porque en el propio anexo I que se refiere a la oferta económica y que reproduce lo establecido en la cláusula XX del pliego administrativo, ya hace una descripción suficientemente detallada de las posibles mejoras que para cada año y durante toda la ejecución del contrato (un año obligatorio más cuatro años de posible prorroga)

pueden ofrecer los licitadores y lo único que debe añadir el licitador es la cuantía anual que ofrece por cada una de las cuatro mejoras incluidas, con un máximo de 7.500 euros por mejora y máximo global de 30.000 euros anuales. En este sentido, los licitadores participantes han cumplido con esa obligación cumplimentando el anexo I, indicando la cantidad anual que ofrecen conforme a las previsiones de los pliegos.

Por tanto, procede desestimar este motivo 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 legal de la empresa SAMYL FACILITY SERVICES contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de las Rozas de 13 de junio de 2025 por el que se adjudica el contrato y se le excluye del procedimiento de licitación del contrato de “*Servicio de Mantenimiento de Centros Educativos de Titularidad Municipal del Ayuntamiento de Las Rozas de Madrid*”, con número de expediente 8076/2025, licitado por el citado Ayuntamiento.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

NOTIFIQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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