

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

En Madrid, a 16 de febrero de 2023

**VISTA** la reclamación interpuesta por la representación de Serveo Servicios Auxiliares, S.A.U., contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de las estaciones de Metro de Madrid”, Lote A, Licitación 6012200134, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** El día 27 de junio de 2022, Metro De Madrid, S.A. (en adelante Metro) convocó, en su Perfil del Contratante, la licitación número 6012200134 para la contratación del servicio de limpieza de las estaciones de Metro de Madrid a adjudicar por procedimiento abierto, con pluralidad de criterios. Dicha convocatoria fue publicada en los siguientes soportes: en el DOUE de 29 de junio de 2022; en el BOE de 30 de junio de 2022; en el portal de contratación pública de la CAM, el 27 de junio de 2022; en el BOCM, el 28 de junio de 2022.

El valor estimado del contrato asciende a 250.800.000,00 euros.

Son 5 lotes.

**Segundo.-** En fecha 27 de diciembre de 2022, se publicó en el perfil del Contratante certificado de la Comisión Ejecutiva de Contratación de Metro de Madrid (en su condición de órgano de contratación), en virtud del cual se da la conformidad a la propuesta de adjudicación del Lote A de la licitación nº 60122200134. En misma fecha se notificó el resultado de la licitación a todas las licitadoras a través de la aplicación de notificaciones electrónicas COMUNÍCATE.

En el lote A la valoración total queda así:

LOTE A

EMPRESA	VALORACIÓN TÉCNICA JUICIOS DE VALOR	VALORACIÓN TÉCNICA FÓRMULAS	PUNTUACIÓN TÉCNICA	VALORACIÓN ECONÓMICA (IMPORTE OFERTA Datos sin IVA)	PUNTUACIÓN ECONÓMICA	PUNTUACIÓN TOTAL
CLECE, S.A.	16,00	10,00	26,00	24.874.238,26	70,00	96,00
SERVEO SERVICIOS AUXILIARES, S.A.	20,00	10,00	30,00	27.907.201,74	62,39	92,39
OHL SERVICIOS INGESAN, S.A.	20,00	4,90	24,90	28.043.368,77	62,09	86,99
SACYR FACILITIES, S.A.	20,00	6,00	26,00	27.770.898,16	62,70	88,70
UTE ILUNIÓN LIMPIEZA Y MEDIOAMBIENTE, S.A. - ILUNIÓN CEE LIMPIEZA Y MEDIOAMBIENTE, S.A.	16,00	10,00	26,00	25.812.933,26	67,45	93,45

**Tercero.-** En fecha 28 de septiembre de 2022, la licitadora Serveo Servicios Auxiliares, S.A.U. (en adelante SERVEO) solicitó vista del expediente. La vista de expediente se llevó a cabo el día 19 de octubre de 2022, con el contenido y resultado que consta en el acta de la misma.

En fecha 30 de diciembre de 2022, la licitadora SERVEO solicitó una segunda vista del expediente. La vista de expediente se llevó a cabo el día 11 de enero de 2023, con el resultado y el contenido documental que consta en su acta.

**Cuarto.-** En fecha 17 de enero SERVEO presenta reclamación en materia de contratación contra la adjudicación fundada con dos motivos:

a) Solicita vista del expediente, y en concreto de la documentación declarada confidencial por la UTE Ilunion Limpieza y Medioambiente, S.A. – Ilunion Cee Limpieza y Medioambiente, S.A.

b) La valoración realizada por el órgano de contratación respecto de uno de los criterios sujetos a juicios de valor (criterio 3) no ha sido correcta, sino que carece de cualquier presunción de acierto y razonabilidad e incurre en error patente, es arbitraria y resulta discriminatoria. Insta que se le resten 4 puntos por este criterio a la adjudicataria y se quede en 0 puntos en el mismo.

**Quinto.-** El 3 de febrero de 2023, el órgano de contratación remitió copia del expediente de contratación y su informe tal como dispone 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), en el que se entiende la adjudicación conforme a derecho. En fecha 14 de febrero presenta alegaciones el adjudicatario.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.-** La preparación y adjudicación de este contrato se rige por lo dispuesto en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDLSE), y lo establecido por el apartado 2 de la disposición adicional octava de la LCSP. En cuanto a la ejecución, efectos y extinción del contrato, éstos se regirán por lo establecido en el propio contrato, en la documentación contractual, en el Derecho privado y en el ordenamiento jurídico español, sin perjuicio de la debida aplicación de las normas contenidas en el Título VI del RDLSE (artículos 105 a 113).

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 120 del RDLSE, en relación con 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, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la

Comunidad de Madrid, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver la reclamación planteada.

**Segundo.-** La reclamación ha sido interpuesta por empresa legitimada para ello, al encontrarse clasificada en segundo lugar y por ello, *“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”*, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 48 de la LCSP, al que se remite el artículo 121 del RDLSE.

Asimismo, se acredita la representación del firmante de la reclamación.

**Tercero.-** La reclamación se plantea en tiempo y forma, pues la resolución impugnada fue publicada/notificada el 27 de diciembre de 2022, e interpuesta la reclamación el día 17 de enero de 2023, por tanto dentro del plazo del artículo 128 de la RDLSE.

**Cuarto.-** La reclamación se interpuso contra la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 431.000,00 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 1 y 119 del RDLSE.

**Quinto.-** Como primer motivo del recurso SERVEO solicita se le dé acceso a las partes del expediente declaradas confidenciales para completar su reclamación. *“La parte declarada como confidencial afecta a la práctica totalidad de la oferta técnica. La falta de transparencia y de acceso a la oferta presentada por la UTE ILUNION constituye un abuso del deber de confidencialidad causante de una tremenda indefensión a mi representada, pues SERVEO no ha tenido la posibilidad de comprobar la información necesaria y que resulta esencial para verificar si la oferta de SERVEO ha sido correctamente valorada y si la misma cumplía las condiciones exigidas por los pliegos. Entendiendo esta parte que todo ello le ha causado una total indefensión, y que, de cara a poder interponer la reclamación con todas las garantías, sería necesario poder acceder al contenido íntegro del expediente que*

*nos ocupa, en lo que se refiere a la oferta técnica, y principalmente a las tablas de programación de la limpieza, con el fin de defender sus legítimos derechos e intereses”.*

Afirma el órgano de contratación que Metro de Madrid ha realizado una adecuada ponderación de los intereses en conflicto, del derecho a la información y la confidencialidad de los secretos comerciales del licitador, tras la tramitación del oportuno expediente, dando audiencia a todas las partes. Se le ha dado vista del expediente completo en dos ocasiones, salvo la información relativa que pudiera poner en riesgo ese secreto comercial. Detalla la abundante documentación puesta de manifiesto y de la que se entrega copia en las dos visitas, en cuya acta expresamente los representantes de SERVEO manifiestan su conformidad con la exhibición de la documentación detallada. El acceso al expediente tiene un carácter instrumental de la formalización del recurso, y la parte mostrada ha sido más que suficiente para la misma, tal y como se deduce de su contenido. A pesar de los reproches que realiza, muestra un conocimiento puntual sobre todo lo ocurrido en el curso del procedimiento, incluido el Informe de Valoración Técnica de la presente licitación, publicado, el 27 de diciembre de 2022, en el perfil de Contratante del Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

En sentido similar se manifiesta en alegaciones el adjudicatario.

A juicio de este Tribunal, SERVEO ha tenido acceso por dos veces al expediente, se le ha exhibido abundante documentación (que se reseña en la contestación y no se transcribe por no hacer demasiado extensa la Resolución) excluida la que atañe a los secretos comerciales ponderada por el órgano de contratación, tras la tramitación de una compleja pieza separada. Por lo que respecta a la documentación expresamente señalada ahora y sobre la que se extiende el velo de la confidencialidad, las tablas de programación de la limpieza ILUNION, se afirma por esta que *“se indica la organización propuesta por UTE Ilunion- Ilunion CEE para la gestión del servicio, incluyendo el organigrama del servicio y el personal de apoyo, por lo que dicha información constituye un*

*conocimiento único y particular de la organización funcional y operativa del servicio que no debe ser revelada al resto de empresas ya que se ha adquirido a lo largo de años de experiencia” .*

Según el adjudicatario, constituye un conocimiento único y particular de su organización, de la operativa de su servicio, del Know-how de su negocio, que no puede ser divulgada al resto de competidores, no pudiendo este Tribunal cuestionar los fundamentos de esta valoración.

Fundamentalmente, el acceso al expediente tiene un carácter instrumental de la formalización del recurso, de lo que da cuenta la numerosa doctrina sobre la materia que se da por reproducida. Dentro de esa naturaleza instrumental, el desconocimiento de esa documentación no ha impedido el reclamante formular su impugnación, ni añadiría ningún elemento nuevo, puesto que se fundamenta exclusivamente en la valoración técnica por el órgano de contratación y de un aspecto muy concreto, al cual es ajena la documentación reclamada.

Se desestima la solicitud de acceso al expediente.

En segundo lugar, impugna la puntuación otorgada a ILUNION en el criterio de adjudicación relativo a la programación trimestral.

El Apartado 27 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) (págs. 16 y 17) relativo a la evaluación de las ofertas, en relación con los criterios cualitativos evaluables mediante juicios de valor (asigna 20 puntos, en relación a 5 criterios. Entre ellos, el tercero sobre programación trimestral con 8 puntos:

*“3. Propuesta de programación trimestral de trabajos a realizar de las limpiezas LOp3, LOp4, LOp5, LOp6, LOp7, LOp8, LOp9 y LOp10: 8 puntos.*

*Se valorará según la propuesta incluida en los archivos Excel denominados “ANEXO IX MODELO PROGRAMACIÓN” para cada uno de los lotes”.*

LOP: limpiezas ordinarias programadas.

Dispone expresamente el Pliego que la valoración para ese criterio de adjudicación es:

*“a) Propuesta de programación coherente con el Plan de Mantenimiento del apartado 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, y completa: 100% de la puntuación (8 puntos).*

*b) Propuesta de programación coherente con el Plan de Mantenimiento del apartado 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, pero levemente incompleta o con algún pequeño error: 50% de la puntuación (4 puntos).*

*c) Propuesta incoherente o incompleta o claramente incorrecta: 0% de la puntuación (0 puntos)”.*

En el punto 3 (programación trimestral) el informe técnico atribuye el 50% de la puntuación (4 puntos sobre 8) afirmando que:

*Programación trimestral de LOp3, LOp4, LOp5, LOp6, LOp7, LOp8, LOp9 y LOp10 en la línea 1: la puntuación es de 4 (50%, la propuesta de programación es coherente pero levemente incompleta o con algún pequeño error), ya que es levemente incompleta y tiene algún error. Falta la LOp9 en Miguel Hernández en abril. Se programa la LOp9 en Pacífico en abril, pero en esa estación no hay cocheras, como indica la plantilla de Excel “6012200134\_ANEXO\_IX\_MODELO\_PROGRAMACION\_LOTE\_A.XLSX”.*

SERVEO impugna esta puntuación, señalando que le corresponden 0 puntos a ILUNION. El informe técnico es incoherente, porque a pesar de los dos graves errores detectados en la programación se entiende que es coherente pero levemente incompleta o con algún pequeño error.

*“Los dos errores en los que incurre la oferta de la UTE ILUNION en la propuesta 3, son ciertamente graves y de indudable trascendencia por lo que no puede ser calificada, en modo alguno, la oferta como ‘Coherente pero levemente incompleta’, puesto que:*

*i. Por un lado, se está omitiendo la limpieza de las cocheras de la estación de Miguel Hernández, con 4 vías, durante el mes de abril. Es decir, la oferta de la UTE no contempla la limpieza de cuatro vías de una cochera durante nada menos que un mes, de forma totalmente injustificada.*

*ii. Por otro lado, se está incluyendo la limpieza de cocheras en una estación*

*que, como consta en el PPT, no tiene cocheras”.*

Afirma el órgano de contratación la verdadera pretensión de la reclamante es sustituir el criterio técnico de la entidad contratante por el suyo, cuestión que no puede encontrar amparo, en virtud del reiterado principio de discrecionalidad técnica, puesto que la decisión de esta entidad contratante atendió a los criterios fijados por los principios y normas de contratación y emanado de las distintas Resoluciones de los Tribunales Administrativos y de los Informes de las Juntas Consultivas de Contratación Pública, que desarrolla.

En sentido similar se manifiesta la adjudicataria, poniendo expresamente de manifiesto que los 4 puntos que pretende restar son los suficientes para superarle en la clasificación final, manteniendo además su propia puntuación. Atañe la valoración a la discrecionalidad técnica, a pesar de lo cual desarrolla por extenso entrando en aspectos técnicos, que es un error material sin importancia: sobre un total de 1.262 actuaciones de limpieza, y sólo se aprecia un error (que además es un simple error material), que supone un 0,00079% del total de la oferta. La detracción del 50% de la puntuación es lo máximo atribuible a este error.

Para ello aporta las tablas de Excel de la programación de todas las estaciones: lo que ha ocurrido (y así lo detecta el órgano de contratación) es un mero error material, habida cuenta que en los meses de febrero y de marzo sí se prevé la limpieza correcta en las cocheras de la estación Miguel Hernández, no contemplándose en la línea de Pacífico como es lógico, habida cuenta que en ésta no existen cocheras. El error material se produce cuando al trasponer lo previsto en los meses de febrero y de marzo al mes de abril, la línea baja y pasa a no realizarse en la estación de Miguel Hernández para hacerse en Pacífico. Es, pues, un error material que puede colegirse de la simple observación de la programación de los dos primeros meses del trimestre requerido por Metro.

A juicio de este Tribunal la impugnación de SERVEO atañe al núcleo del juicio técnico que corresponde a los servicios de Metro de Madrid. Estos servicios actúan



expresamente dentro de los parámetros del Pliego, que son:

- Programación coherente sin errores: 100% de la puntuación: 8 puntos.
- Programación coherente pero levemente incompleta o con algún error: 4 puntos.
- Propuesta incoherente o incompleta o claramente errónea. 0 puntos.

Y dentro de esos parámetros entienden que las dos deficiencias detectadas como la falta de la limpieza en abril en la estación de Miguel Hernández o la programación de la limpieza en Pacífico en abril, donde no hay cocheras, encajan dentro de la programación coherente pero con algún error.

SERVEO que entiende que esos errores tienen tal trascendencia que equivalen a una propuesta incompleta o claramente errónea, no aporta argumento alguno acerca de su gravedad, amén de la propia manifestación.

El lote A comprende dos líneas de Metro, la 1 y la 7. En la 1 hay 25 estaciones, entre ellas Pacífico y Miguel Hernández, y el error material atañe a 1 mes de dos estaciones.

Este Tribunal no comparte que el error invalide toda la programación de limpiezas ordinarias del trimestre del lote, hasta reducir la puntuación a 0. Simplemente, el reclamante toma pie del propio informe técnico, para sobre las deficiencias detectadas elevar su calificación de leve a grave, justo hasta el punto necesario para superar la puntuación del adjudicatario, o se vale de esa valoración para su impugnación, como podría haber pretextado cualquier otra que sirviera a su legítimo propósito, pero sin fundamentar esa valoración como “grave”, no sirviendo a desvirtuar la calificación técnica, y vaciando de contenido a los propios criterios de valoración, que claramente diferencian entre programaciones coherentes pero con algún error, a las que atribuyen 4 puntos, y programaciones claramente incoherentes o erróneas, con 0 puntos, pues asimila a las dos a la categoría inferior.

Procede desestimar este motivo, que pretende sustituir la valoración de los servicios técnicos del órgano de contratación por la suya propia.

Por último, afirma el reclamante que se ha producido una infracción del principio de no discriminación e igualdad de trato, utilizando como término de comparación otra licitación, lo que se impugna como inadmisibles por el órgano de contratación y el adjudicatario.

Comparte este Tribunal que otra licitación no es hábil para motivar esta impugnación, siendo otros los licitadores y diferentes las circunstancias concurrentes, y que procede desestimar este motivo, tal y como es doctrina de este Tribunal, por todas Resoluciones nº 318/2022 del TACPCM:

*“(…) Vistas las posiciones de las partes este Tribunal recuerda al recurrente que pasados expedientes de licitación no se proyectan o aplican sus determinaciones a procedimientos posteriores. Cada uno de ellos es independiente y por tanto no existe relación alguna entre ellos. (...)”.*

Según el reclamante el “*tertium comparationis*” que permitiría el cotejo sería que los criterios de valoración eran muy similares a los de este contrato, pero omite que el objeto del contrato era el “Servicio de limpieza de los depósitos y la cochera de Puerta de Arganda de Metro de Madrid”, y no es lo mismo un error en la programación de la limpieza ordinaria de un contrato que tiene ese singular objeto que un error de un mes en dos estaciones de un contrato con un objeto que comprende la limpieza de 60 estaciones.

Y tampoco los criterios de valoración son iguales, no existiendo ese elemento de comparación. En el de Arganda eran:

<i>“La información es coherente, completa y con un nivel de detalle alto</i>	<i>100%.</i>
<i>La información es coherente, completa y con un nivel de detalle medio</i>	<i>50%.</i>
<i>La información es incoherente y/o incompleta y/o con un nivel de detalle bajo</i>	<i>0%”.</i>

Y en la actual, como se ha transcrito arriba:

- “a. Propuesta de programación coherente con el Plan de Mantenimiento del apartado 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, y completa: 100%.*
- b. Propuesta de programación coherente con el Plan de Mantenimiento del apartado 3 del Pliego de Prescripciones Técnicas, pero levemente incompleta o con algún pequeño error: 50%.*
- c. Propuesta incoherente o incompleta o claramente incorrecta: 0%”.*

Procede desestimar este motivo.

**En su virtud**, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 120 del RDLSE en relación al 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 la solicitud de acceso al expediente.

**Segundo.-** Desestimar la reclamación interpuesta por la representación de Serveo Servicios Auxiliares, S.A.U., contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de las estaciones de Metro de Madrid”, Lote A, Licitación 6012200134.

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

**Cuarto.-** Levantar la suspensión automática del procedimiento

**Quinto.-** 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.