

Recurso nº 121/2021
Resolución nº 152/2021

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

En Madrid, a 8 de abril de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de LTM Servicios Bibliotecarios S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones del contrato de “Servicios de extensión bibliotecaria dependientes de la Dirección General de bibliotecas, archivos y museos del Ayuntamiento de Madrid” número de expediente 300/2020/00680 este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados en el DOUE y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Madrid alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, 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 1.328.839,08 euros y su plazo de duración será de dos años.

Segundo.- Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado 19 del Anexo I al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares:

“2.4. Experiencia del personal destinado a la ejecución del contrato: ... Hasta 15 puntos.

Se valorará el mayor grado de experiencia del personal destinado a la ejecución del servicio, en los términos siguientes:

a. Por disponer de un coordinador del servicio con más de tres años de experiencia en tareas similares al objeto del contrato: 10 puntos

b. Por disponer de personal auxiliar con más de dos años de experiencia en tareas similares al objeto del contrato: 5 puntos”

Tercero.- El 23 de marzo de 2021 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de LTM Servicios bibliotecarios en el que solicita la anulación del criterio de adjudicación sobre experiencia del personal destinado a la ejecución del contrato.

El 29 de marzo 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 (LCSP).

Cuarto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

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 persona jurídica potencial licitador, “*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 anuncio de licitación fue publicado y puestos los pliegos de condiciones a disposición de los licitadores el 3 de marzo de 2021 e interpuesto el recurso, en este Tribunal el 23 de marzo 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 el anuncio de licitación y el PCAP 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.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso el recurrente considera que no se encuentra justificado en el PCAP el criterio de adjudicación relativo a la experiencia del personal.

Alega asimismo que a la vista de las funciones de dicho personal descritas en el apartado 3 del PPTP no está justificado suponer que la experiencia previa del personal en la realización de estas tareas pueda suponer una mejora significativa en

la ejecución del contrato. Al prever que al poco tiempo de ejecución el personal, aunque carezca de experiencia previa, podrá ejecutar el contrato con la misma calidad que otro licitador con personal experimentado debido a la ausencia de una especial dificultad intelectual de las tareas a desarrollar, que cataloga como de labores manuales.

El órgano de contratación considera en primer lugar que en el Informe de justificación del procedimiento y criterios de adjudicación de fecha 4 de febrero de 2021, se justifica el criterio de valoración que nos ocupa, concretamente con el siguiente tenor literal: “*Al igual que en el criterio anterior, en este criterio se trata de potenciar el factor humano que se destine a la ejecución del contrato al valorarse especialmente su experiencia en el trabajo a desarrollar, lo que redundará en una mayor agilidad y eficacia en la prestación del servicio*”.

Asimismo, considera que, según la interpretación jurisprudencial y doctrinal tanto a través de distintos informes de Juntas Consultivas de Contratación como de las Resoluciones de diversos Tribunales Especiales de Contratación, la valoración de la experiencia profesional siempre que redunde en la mejora de la prestación objeto del contrato es posible considerarla como criterio de adjudicación.

Para reforzar el incremento en el valor de la oferta a través de la experiencia de algunos de los trabajadores que ejecutarán el contrato, el órgano de contratación advierte de inclusión de este contrato entre los recogidos en el Anexo IV de la LCSP y por ende considerados de carácter intelectual, conllevando con ello la necesidad de establecer criterios de valoración sobre la calidad de la oferta en un mínimo del 51%

Se ha de destacar que el informe técnico al recurso establece que: “*Tal y como se ha reflejado anteriormente en distintos contenidos del pliego de prescripciones técnicas relativos tanto al objeto, alcance, obligaciones como funciones definidas para el personal que ejecuta los trabajos, en el presente caso la experiencia y conocimientos del personal destinado al desarrollo de las tareas de carácter intelectual del contrato se considera que*

tiene una influencia significativa. Así, la naturaleza de los trabajos propios de bibliotecario como son el manejo de fondos, su catalogación, el expurgo de los fondos, la orientación de los usuarios y su atención, que vienen reflejadas como tareas a desarrollar por parte de los auxiliares, y las tareas de dirección coordinación, aseguramiento de la calidad del servicio, así como la elaboración de estadísticas, y guías para el coordinador implican que una mayor experiencia implica una mejor calidad en el servicio y en definitiva en la ejecución de la prestación, y resulta evidente que la prestación por parte de un personal que carece de experiencia alguna no puede resultar igual en cuanto al resultado que un personal que posee experiencia en este trabajo al ser una materia específica y técnica".

Conocidos los posicionamientos de ambas partes podemos resumir el objeto del recurso en dos cuestiones, primera la falta de justificación del criterio de adjudicación objeto de controversia en los pliegos o en documentos preparatorios de la licitación y segunda, consideración del criterio de valoración como adecuado y conforme a ley.

Por lo que respecta al primer punto, el órgano de contratación en su informe de justificación del procedimiento y criterios de adjudicación de fecha 4 de febrero de 2021, justifica de forma somera, pero a criterio de este Tribunal suficiente la inclusión del criterio de valoración de la experiencia profesional de determinados trabajadores que ejecutarán el contrato. Por lo tanto, el expediente de contratación está conformado por los informes que requiere el art. 116.4 de la LCSP.

Como ya ha tenido ocasión de manifestarse este Tribunal, según determina el artículo 63.3 a) de la LCSP no incluye el informe sobre los criterios de adjudicación como los de obligada publicación en el perfil de contratante. En consecuencia, constando en el expediente de contratación y no siendo obligatoria su publicación, el órgano de contratación ha obrado correctamente. No obstante lo dicho la importancia de estos informes que como es el caso, que llegan a paralizar el procedimiento de licitación, hacen recomendable su publicación, aunque se reitera que no tiene carácter obligatorio.

En segundo lugar y en relación con la correcta consideración de la experiencia laboral previa de los trabajadores que prestarán el servicio objeto del contrato, este Tribunal adoptó hace años el criterio establecido por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 108/18: “*En consecuencia, la experiencia del personal de las licitadoras sí se puede tomar en consideración como criterio de adjudicación siempre que se cumplan dos condiciones:*

- **Que el personal que se mencione en los pliegos esté encargado de la ejecución efectiva del contrato.*
- *Que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato”.*

Esta interpretación es plenamente conforme con la actual redacción del artículo 145 de la LCSP, tanto en su apartado 2 como en su apartado 6.

En este punto es conveniente acudir a los PPTP que en su apartado 4 definen los servicios a prestar por el personal objeto de valoración:

“4.1. Recursos humanos del servicio de atención al público en los módulos de Bibliometro y puntos de Bibliored

Los auxiliares de bibliotecas tendrán que realizar una serie de tareas que se enumeran a continuación:

- *Ordenarán debidamente el módulo, los fondos devueltos por los usuarios en el buzón y los aportados por los Servicios Centrales como reposición. Así mismo, dispondrán en cajas los fondos pertenecientes a otros módulos.*
- *Gestionarán el préstamo de libros en el SIGB1 Absysnet.*
- *Gestionarán en el SIGB Absysnet las altas de carnés de usuarios/as y buscarán información bibliográfica básica de carácter cultural si el público lo solicita.*
- *Utilizarán el módulo off line de Absysnet cuando falle la red informática y posteriormente volcarán los datos en el SIGB.*

- Ordenarán debidamente el módulo, los fondos devueltos por los usuarios en el buzón y los aportados por los Servicios Centrales como reposición.

4.2. Recursos humanos del servicio de gestión del almacén de servicios centrales y fondos bibliográficos

El coordinador general del servicio tendrá las siguientes funciones:

- Coordinar y dirigir el equipo de trabajo.
- Asegurar la calidad del servicio.
- Resolver y responder a las reclamaciones y sugerencias que se reciban siempre en colaboración con el/la responsable del contrato por parte del Ayuntamiento.
- Preparar con una periodicidad mínima mensual la información de carácter estadístico según las indicaciones del responsable del contrato.
- Elaborar la guía de lectura
- Dirigir el trabajo de expurgo, según criterios establecidos por el/la responsable del contrato.
- Coordinar todos los servicios con el Coordinador General que sea nombrado para los módulos de Bibliometro gestionados por la Comunidad de Madrid y su equipo.

El Auxiliar de Bibliotecas en los servicios centrales tendrá las siguientes funciones:

- Realizar todo el proceso técnico relacionado con la preparación de los fondos y organizar todo el material que haya de ser enviado a los puntos de servicio.
- Encargarse de revisar el estado de dichos fondos y realizar los expurgos que se le encomiendan.
- Realizar una catalogación y clasificación básica de los fondos bibliográficos”.

A la vista de las funciones atribuidas a los empleados, debemos comprobar si la experiencia valorable es conforme a lo establecido en el artículo 145.2 y 6 de la LCSP.

En lo que se refiere al incremento del valor de la oferta, queda diametralmente claro de la lectura de los apartados del PPTP transcritos que la experiencia en el manejo de determinadas herramientas informáticas, incrementan el valor de la oferta,

al no precisar los trabajadores de un periodo de aprendizaje, por corto o largo que este sea.

En cuanto a la vinculación de criterio con el objeto del contrato es clara y diáfana al recaer concretamente en las labores que desarrollaran los trabajadores que ejecuten el contrato que además debe ser considerado como masivo de mano de obra, al ser prácticamente su prestación la labor profesional de estos trabajadores.

Por último, el recurrente considera desproporcionada la importancia de este criterio en la valoración total de la puntuación por todos los criterios de adjudicación. Considerando que representa un porcentaje del 15% sobre el total, no puede considerarse determinante, ni en relación con el resto de criterios que evalúan la calidad de la oferta ni en relación con el total de todos ellos.

Por todo lo expuesto, este Tribunal desestima el recurso planteado.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 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 LTM Servicios bibliotecarios S.L., contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones del contrato de “Servicios de extensión bibliotecaria dependientes de la Dirección General de bibliotecas, archivos y museos del Ayuntamiento de Madrid” número de expediente 300/2020/00680.

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.