



G CONSELLERIA  
O HISENDA  
I I ADMINISTRACIONS  
B PÚBLIQUES  
/ JUNTA CONSULTIVA  
CONTRACTACIÓ  
ADMINISTRATIVA

Exp. Junta Consultiva: RES 4/2016

Resolución del recurso especial en materia de contratación

Exp. de origen: contrato de servicios de limpieza ordinaria y servicio de desinfección, desratización y desinsectación del edificio adscrito a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ubicado en la calle Francesc Salvà, s/n (es Pinaret, Marratxí), basado en el acuerdo marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público instrumental

DES01 2016/3329

Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas

Recurrente: Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA

**Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 14 de diciembre de 2016 por el que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, contra la Resolución de la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se excluye a la empresa del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de limpieza ordinaria y servicio de desinfección, desratización y desinsectación del edificio adscrito a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ubicado en la calle Francesc Salvà, s/n (es Pinaret, Marratxí), basado en el Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público instrumental**

## Hechos

1. El 28 de julio de 2016, la secretaria general de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas aprobó, por delegación, el expediente de contratación, el pliego específico y la apertura del procedimiento de consulta para la adjudicación del contrato de servicios de limpieza ordinaria y servicio de desinfección, desratización y desinsectación del edificio adscrito a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ubicado en la calle Francesc Salvà, s/n (es Pinaret, Marratxí), basado en el Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y de los entes del sector público instrumental.
2. El 14 de septiembre de 2016, la jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas emitió un informe relativo a la valoración del criterio de adjudicación «plan de trabajo», evaluable mediante un juicio de valor, y manifestó que la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, había

presentado un plan de trabajo excesivamente largo, que excedía mucho la extensión máxima de siete páginas que establece el pliego específico que rige el contrato, por lo que no podía valorarse, e indicaba las empresas que de acuerdo con la cláusula 43.4 del pliego de cláusulas administrativas particulares del Acuerdo Marco superaban la primera fase del procedimiento de adjudicación del contrato.

3. El 23 de septiembre de 2016, la secretaria general de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas dictó, por delegación, la Resolución por la que se excluye a la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, del procedimiento de adjudicación del contrato, dado que había presentado un plan de trabajo excesivamente largo y no superaba la puntuación mínima equivalente a la mitad de la ponderación asignada al criterio de adjudicación «plan de trabajo», por lo que no superaba la primera fase del procedimiento de adjudicación. Esta Resolución se notificó a la empresa el 28 de septiembre de 2016.
4. El 4 de octubre de 2016, el representante de la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, presentó ante la Junta Consultiva de Contratación Administrativa un recurso especial en materia de contratación contra esta Resolución.
5. De acuerdo con lo establecido en el artículo 118 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se ha dado audiencia a los licitadores.

#### **Fundamentos de derecho**

1. El acto objeto de recurso es la Resolución por la que se excluye a una empresa de un procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios no sujeto a regulación armonizada, tramitado por la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

Dado que se trata de un acto no susceptible del recurso especial en materia de contratación previsto en el artículo 40 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), contra el mismo puede interponerse el recurso administrativo que proceda. Este recurso, en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, es el recurso especial en materia de contratación previsto en el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, y tiene que resolverlo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Illes Balears.

La competencia para resolver este recurso corresponde a la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Illes Balears, de acuerdo con la letra *m* del artículo 2 y el artículo 7 del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de Contratos y el Registro de Contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

2. El recurso especial que ha interpuesto el representante de la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, se fundamenta en el hecho de que, en su opinión, su proposición técnica no se ha valorado de acuerdo con el pliego, ya que, según afirma, el plan de trabajo que presentó no supera la extensión máxima que establece el pliego específico que rige el contrato y, por tanto, debería haberse valorado.

El recurrente entiende que el hecho de que junto con el plan de trabajo haya presentado otra documentación, en concreto, una presentación de la empresa, varias declaraciones responsables y una oferta de mejoras adicionales, ha producido una confusión que ha hecho que se consideren parte del plan de trabajo documentos que no forman parte de él, y reitera que el plan de trabajo tiene una extensión de siete páginas, y, en consecuencia, no excede el límite establecido en el pliego.

Por todo ello, el recurrente solicita que se retrotraigan las actuaciones al momento de la valoración del criterio de adjudicación «plan de trabajo» y que se valore el plan de trabajo de la empresa.

3. El título V del pliego de cláusulas administrativas particulares del Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público instrumental establece las condiciones de la contratación basada en el Acuerdo Marco. En el apartado 38 dispone que el órgano de contratación debe redactar un pliego específico en el que debe definir las prestaciones objeto del contrato, y en el apartado 43 dispone que la adjudicación de los contratos basados en el Acuerdo Marco debe hacerse en dos fases y establece los criterios de adjudicación que obligatoriamente deben tenerse en cuenta para adjudicar el contrato, entre los que se incluye el plan de trabajo. El criterio de adjudicación «mejoras» se configura como opcional.

El pliego específico que rige el contrato de servicios objeto del recurso dispone, en relación con la forma de valoración de las ofertas, lo siguiente:

Se valorarán los siguientes puntos:

1. Plan de trabajo adaptado: la valoración del plan de trabajo, con una ponderación máxima de 45 puntos, será objeto de informe por parte del responsable del contrato.

El plan de trabajo incluirá una memoria descriptiva de gestión del servicio con la planificación operativa, organizativa y técnica del servicio. La memoria deberá contener obligatoriamente el número de horas y planificación horaria de acuerdo con los márgenes establecidos en el apartado "Tipo de Servicio", la especificación del número de trabajadores que se adscriban a la ejecución del servicio, la programación de las tareas con el objetivo de que estas conlleven el mínimo consumo energético, el calendario de limpieza de los cristales, el listado de los productos de limpieza, los cuales deberán estar incluidos en el listado ofrecido en el Acuerdo Marco, la maquinaria a utilizar en función del edificio y las técnicas de limpieza a utilizar en cada caso.

Asimismo, de acuerdo con el punto 8 del PPT del Acuerdo Marco, el plan de trabajo debe adaptarse incluyendo el servicio de desinsectación, desratización y desinfección y deben constar las actuaciones a realizar, planificación anual y tratamiento a seguir en este caso.

La valoración del Plan de Trabajo debe ser en su conjunto y por comparación entre todos los planes de trabajo que se hayan presentado.

2. Precio.  
[...]

3. Puntuación obtenida en el acuerdo marco en el criterio Organización y Calidad del Servicio.  
[...]

El pliego específico no prevé como criterio de adjudicación las mejoras que puedan ofrecer los licitadores.

En el apartado «Documentación relativa a los criterios de adjudicación» del pliego se indica, con respecto a la documentación que debe presentarse respecto del criterio «plan de trabajo», lo siguiente:

Plan de trabajo que debe acompañarse de una memoria descriptiva de gestión del servicio con la planificación operativa, organizativa y técnica del servicio y adaptación al servicio de desinsectación, desratización y desinfección con una extensión máxima de 7 páginas.

Obligatoriamente se debe especificar y justificar el número de personas asignadas, el número de horas que se consideran necesarias para la realización de los trabajos y la descripción y frecuencia de las tareas. No se pueden hacer constar en el plan de trabajo horas y jornadas de trabajo orientativas.

Se valorará que los recursos humanos y técnicos asignados sean adecuados a las dimensiones y características del edificio.

Además, en el apartado «Adjudicación en fases» el pliego específico dispone que:

De acuerdo con la cláusula 43 del PCA del Acuerdo marco, la adjudicación de los contratos derivados de limpieza ordinaria se llevará a cabo en dos fases.

Para superar la primera fase deberá superarse una puntuación mínima equivalente a la mitad de la ponderación asignada al criterio de adjudicación del plan de trabajo, de lo contrario la empresa que no llegue a la puntuación anterior quedará excluida de la licitación y no se procederá a abrir los sobres de su oferta económica.

En el caso objeto de recurso, la exclusión de la empresa recurrente se ha producido porque no superó esta primera fase debido a que su proposición técnica no se valoró, dado que no cumplía un requisito formal que exige el pliego.

4. El artículo 115 del TRLCSP regula los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prevé, en el apartado 2, que se incluyan los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y el resto de los aspectos que requiere la Ley y sus normas de desarrollo.

El artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, relativo al contenido

de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, enumera los datos que deben hacerse constar, entre los que figuran los criterios para la adjudicación del contrato y los documentos que deben presentar los licitadores y también la forma y el contenido de las proposiciones.

En relación con estas previsiones, el apartado 1 del artículo 145 del TRLCSP dispone que las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y que el hecho de presentarlas implica que el empresario acepta de manera incondicionada el contenido de todas las cláusulas o condiciones, sin excepción ni reserva alguna.

Aunque este precepto sólo menciona el pliego de cláusulas administrativas particulares, la exigencia de que las proposiciones de los licitadores se ajusten debe extenderse al pliego de prescripciones técnicas o a los documentos contractuales de naturaleza similar, como los pliegos específicos que deben regir el procedimiento de adjudicación de los contratos basados en un Acuerdo Marco que no haya establecido todos los términos, en la medida que en los pliegos específicos se concretan las condiciones de la prestación objeto del contrato.

El órgano de contratación, a la hora de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y de adjudicar el contrato, debe sujetarse necesariamente a los criterios de adjudicación y a su forma de valoración que se habían establecido en los pliegos. En este sentido, es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo (por ejemplo, las sentencias de 18 de abril de 1986, de 3 de abril de 1990, de 12 de mayo de 1992, de 21 de septiembre de 1994, de 9 de febrero de 2001, de 19 de marzo de 2001, de 16 de abril de 2002, de 10 de junio de 2002, de 28 de junio de 2004 y de 26 de diciembre de 2007) en el sentido de que los pliegos de condiciones constituyen la *ley del concurso*, por lo que tanto el órgano convocante como los participantes en la licitación deben someterse a las reglas que constan en ellos. Si no fuera así, los licitadores tendrían inseguridad jurídica, porque presentarían sus ofertas basándose en unos criterios y una forma de valoración determinada, y después verían que el procedimiento se resuelve de una manera diferente, con violación por parte del Administración del principio de confianza legítima en su actuación, y también del principio que prohíbe ir en contra de los propios actos.

El principio de igualdad de trato supone que todos los licitadores potenciales deben conocer las reglas del juego y éstas se aplicarán a todos de la misma manera, por lo que todos los licitadores deben encontrarse en igualdad de condiciones tanto en el momento de preparar sus ofertas como en el momento en que el órgano de contratación las valore, momento en que los criterios de adjudicación se aplicarán de manera objetiva y uniforme a todos. En este sentido se pronunció el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la Sentencia de 25 de abril de 1996, dictada en el asunto C-73/1996, *Comisión / Bélgica*, y en la Sentencia de 18 de octubre de 2001, dictada en el asunto C-284/2001, *SIAC Construction*.

5. El establecimiento en los pliegos de obligaciones de carácter formal en relación con las proposiciones de los licitadores, como la limitación del número de hojas de las proposiciones técnicas, tiene amparo en el artículo 145 del TRLCSP y es una cuestión que han resuelto de manera diversa los órganos de contratación y que ha sido tratada por varios órganos de resolución de recursos.

Aunque se admite la posibilidad de limitar el número de hojas de las proposiciones técnicas —ya sea para obligar al licitador a presentar de manera clara y concisa su oferta y, así, facilitar la tarea de valoración de los técnicos; ya sea por motivos medioambientales relacionados con el impacto que supone la utilización excesiva de papel, o sea por motivos prácticos de espacio—, no hay igualdad de criterio en cuanto a las consecuencias del incumplimiento por parte del licitador, en particular en cuanto al automatismo o no de la exclusión del procedimiento.

De acuerdo con una interpretación más formalista, la exclusión es automática, mientras que si se adopta un criterio menos formalista la exclusión no se produce de manera automática y con carácter general, sino que sólo se produce cuando el incumplimiento es sustancial o esencial.

Las consecuencias del incumplimiento se vinculan, según cual sea la interpretación, a los principios de igualdad de trato y de transparencia en el procedimiento, y al principio de concurrencia y a la salvaguarda de la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Algunos pronunciamientos sobre esta cuestión se encuentran en varias resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, como las resoluciones 818/2015, de 11 de septiembre; 1059/2015 y 1060/2015, de 13 de noviembre, y 147/2016, de 19 de febrero; en el Acuerdo 72/2014, de 21 de noviembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, y en la Sentencia de 26 de noviembre de 2012 del Tribunal Supremo.

Debe decirse que es importante que, para garantizar adecuadamente los principios mencionados, los pliegos establezcan de manera clara todos los requisitos y las condiciones formales que deben cumplir las ofertas a fin de evitar errores o que haya diferentes posibilidades de interpretación.

En todo caso parece conveniente que si se utilizan limitaciones de este tipo en los pliegos se haga constar claramente cuáles son todos los aspectos formales relativos a la extensión del documento —el número de páginas, el tamaño del papel, el tipo y el cuerpo de la letra, el espacio entre líneas y entre párrafos, y los márgenes del documento— y cuáles son las consecuencias del incumplimiento.

6. El recurso se fundamenta, como hemos visto, en el hecho de que, a juicio del recurrente, su proposición técnica no se ha valorado de acuerdo con el pliego.

En el escrito de recurso el recurrente alega que el plan de trabajo que presentó, al contrario de lo que se afirma en la resolución impugnada, no excedía la extensión máxima de siete páginas que establece el apartado «Documentación relativa a los criterios de adjudicación» del pliego específico que rige el contrato, y que, por tanto, el plan de trabajo debería haberse valorado. Además, explica que junto con el plan de trabajo presentó otros documentos, lo cual, a su juicio, ha provocado que, por confusión, se considerasen parte del plan de trabajo documentos que no forman parte de él.

Una vez analizado el documento que había presentado la empresa para que se valorase el plan de trabajo que proponía, bajo el título «Plan de Trabajo. Propuesta de colaboración para efectuar el servicio de limpieza [...]», se observa que consta de 30 hojas y que, aparentemente, incumplía el requisito establecido en el pliego en cuanto a la extensión máxima que debía tener.

Sin embargo, aunque a primera vista podría haberse llegado a esta conclusión, debería haberse analizado el contenido del documento para determinar la parte que correspondía efectivamente al plan de trabajo.

El documento en cuestión incorpora un índice que especifica el contenido en los siguientes términos:

1. Carta y presentación de la empresa
  - Medios humanos de la empresa
  - Política de calidad medioambiente
  - Consideraciones ambientales
2. Declaraciones responsables
3. Plan de Trabajo
  - Memoria descriptiva del servicio
  - Medios humanos para la prestación del servicio
  - Programa de servicio
  - Plan de Trabajo
  - Planificación y control de la calidad y otros servicios
  - Relación de maquinaria
  - Resumen y descripción de medios humanos y horas de servicio
  - Ejemplo de distribución de tareas y plano por colores
  - Relación de productos y material mínimo por trabajador/a
  - Ejemplo de instrucciones técnicas
  - Unidad Higiénica
  - Control de Plagas
  - Formación
4. Mejoras adicionales
  - Ficha Higienizador de tapa WC
  - Ficha técnica del equipo de desinfección de teclados
  - Ficha técnica cañón de Ozono

En vista de este índice, y también del contenido efectivo del documento, es evidente que el único apartado que hace referencia al criterio de adjudicación «plan de trabajo» es el apartado 3.

El resto de apartados hacen referencia a documentos, como la presentación de la empresa, las declaraciones responsables —que la empresa incorporó, según se indica en el escrito de recurso, para el caso de que resultase adjudicataria del contrato— y las mejoras que ofrecía, que no hacen referencia a aspectos evaluables de la oferta y que, por tanto, no tenían que valorarse.

Así pues, aunque el documento, considerado en su totalidad, supera la extensión máxima permitida, una lectura más cuidadosa permite concluir que, de todos sus apartados, el único que de acuerdo con el pliego específico que rige el contrato debe valorarse es el relativo al plan de trabajo, que consta exactamente de siete páginas.

Debe decirse que el contenido del resto de apartados no afecta ni modifica la valoración que pueda hacerse del plan de trabajo de la empresa, ni su presentación le aporta beneficio alguno o ventaja alguna respecto del resto de licitadores, por lo que difícilmente podría justificarse la no valoración del plan de trabajo en la necesidad de garantizar el principio de igualdad de trato.

Como ya hemos dicho, el órgano de contratación, a la hora de seleccionar la oferta económicamente más ventajosa y de adjudicar el contrato, debe sujetarse necesariamente a los criterios de adjudicación y su forma de valoración que se hayan establecido en los pliegos. Por tanto, en este caso el órgano de contratación debía valorar todas las ofertas que se adecuasen al pliego, como es el caso de la oferta que presentó la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, el plan de trabajo consta de siete páginas y, en consecuencia, se ajusta a la extensión máxima que establece el pliego específico.

Se observa que en el informe técnico de valoración del criterio de adjudicación «plan de trabajo» se ha producido un error de apreciación sobre la adecuación al pliego del plan de trabajo presentado por la empresa, derivado de la aplicación de un rigor excesivo que no se aviene al carácter antiformalista de la contratación pública y que ha provocado que la oferta de la empresa no se haya valorado de acuerdo con los criterios de adjudicación que figuran en el pliego.

7. El artículo 31 del TRLCSP dispone que:

Además de los casos en que la invalidez derive de la ilegalidad de su clausulado, los contratos de las Administraciones Públicas y los contratos sujetos a regulación armonizada, incluidos los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 17, serán inválidos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, por concurrir en los mismos alguna de las causas de derecho administrativo o de derecho civil a que se refieren los artículos siguientes.

Después de enumerar las causas de nulidad en el artículo 32, el artículo 33 dispone que:

Son causas de anulabilidad de derecho administrativo las demás infracciones del ordenamiento jurídico y, en especial, las de las reglas contenidas en la presente Ley, de conformidad con el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [actualmente,



artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas].

En consecuencia, la Resolución por la que se excluye a la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de limpieza ordinaria y servicio de desinfección, desratización y desinsectación del edificio adscrito a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ubicado en la calle Francesc Salvà, s/n (es Pinaret, Marratxí), no se ajusta a derecho, ya que la Resolución se ha basado en un informe técnico que, a causa de un excesivo formalismo, no ha valorado la oferta de la empresa de acuerdo con los criterios de adjudicación que figuran en el pliego. Por tanto, esta Resolución está afectada por una causa de invalidez.

### **Acuerdo**

1. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, contra la Resolución de la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas por la que se excluye a la empresa del procedimiento de adjudicación del contrato de servicios de limpieza ordinaria y servicio de desinfección, desratización y desinsectación del edificio adscrito a la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas ubicado en la calle Francesc Salvà, s/n (es Pinaret, Marratxí), basado en el Acuerdo Marco para la homologación de los servicios de limpieza de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears y del sector público instrumental, y, en consecuencia, anular el acto impugnado.
2. Ordenar retrotraer las actuaciones administrativas al momento de la valoración del criterio de adjudicación «plan de trabajo», teniendo en cuenta que el plan de trabajo de la empresa Contractació Integral de Serveis de Neteja, SA, se contiene en el apartado 3 del documento que presentó, para que, una vez otorgadas las puntuaciones correspondientes, se continúe el procedimiento hasta que se resuelva.
3. Notificar este Acuerdo a los interesados y en la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas.

### **Interposición de recursos**

Contra este Acuerdo —que agota la vía administrativa— puede interponerse un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a aquél en que se reciba la notificación, de acuerdo con los artículos 10.1 *a* y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.