

Recurso 376/2025
Resolución 458/2025
Sección Primera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 29 de julio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.**, contra la exclusión de su oferta y la adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza regular y especializada de edificios de uso y servicio público municipal”, convocado por el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) (Expte. SC 82/2024), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 8 de octubre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento. El 10 de octubre de 2024, los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 5.994.927,38 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

Durante la tramitación del procedimiento de adjudicación, en la sesión de la mesa de contratación del 2 de abril de 2025, la oferta de la entidad ahora recurrente fue excluida de la licitación. El acta de la citada sesión fue publicada en el perfil de contratante el 9 de abril de 2025, sin que conste la notificación fehaciente e individualizada de este acto a la entidad cuya proposición resultó rechazada. Posteriormente, el 10 de junio de 2025, el contrato fue adjudicado a la entidad CLECE, S.A., siendo publicada la adjudicación en el perfil de contratante el 17 de junio de 2025 y notificada a la ahora recurrente ese mismo día a través del citado perfil.

SEGUNDO. El 4 de julio de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A. (ACCIONA, en adelante) contra la exclusión de su oferta y la resolución de adjudicación del contrato.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 7 de julio de 2025, se dio traslado del recurso al órgano de contratación y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, que, tras su reiteración posterior, se ha recibido en esta sede el 18 de julio.

Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal del mismo día 18 de julio de 2025, se dio traslado del recurso a los interesados en el procedimiento concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas realizado en plazo la entidad CLECE, S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

La recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, habida cuenta que impugna la exclusión de su oferta de la licitación y la consiguiente adjudicación del contrato. Así pues, la eventual estimación del recurso determinaría la anulación de ambos actos y consiguiente admisión de su proposición a la licitación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, sostiene la falta de legitimación de ACCIONA esgrimiendo que pudo impugnar la exclusión de su oferta mediante la presentación de un recurso especial en el plazo legalmente establecido, pero no lo hizo; de tal modo que ahora, respecto del acto de adjudicación tendría la condición de un tercero ajeno a la licitación, pues como entidad licitadora excluida ha quedado apartada del procedimiento de adjudicación. En parecidos términos, se pronuncia la entidad interesada en sus alegaciones frente al recurso.

Pues bien, no puede acogerse esta alegación del órgano de contratación y de CLECE. Como ya se ha indicado en los antecedentes, no consta que la exclusión fuera notificada fehacientemente a la recurrente, pues la publicación en el perfil del acta de la mesa en que se acordó aquella decisión no surte los efectos de notificación del acto. Por tanto, de conformidad con lo estipulado en el artículo 151.2 b) de la LCSP, la notificación fehaciente de la exclusión a ACCIONA se produjo con la remisión de la adjudicación, donde se hace constar la causa del rechazo de la proposición de aquella.

Lo anterior determina que ACCIONA se halle legitimada para impugnar su exclusión pues lo hace al mismo tiempo que impugna la adjudicación, de modo que la eventual estimación del recurso contra el primer acto determinará la de este último. Asimismo, no puede considerarse a ACCIONA como un tercero ajeno a la licitación a efectos de recurrir la adjudicación, pues no ha consentido su exclusión y es precisamente este acto el que impugna sustantivamente, tras su notificación fehaciente junto a la adjudicación. De este modo, la recurrente ostenta plena legitimación para impugnar sustantivamente la exclusión y formalmente la adjudicación, pues solo a través de este último acto el órgano de contratación le ha notificado la exclusión.

TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra la exclusión y la adjudicación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y pretende formalizar un ente del sector público con la condición de Administración Pública. Por tanto, el recurso es procedente de conformidad con lo establecido en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 b) y c) de la LCSP.



CUARTO. Plazo de interposición.

El recurso se ha interpuesto en plazo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

No puede acogerse la causa de inadmisión por extemporaneidad esgrimida por la entidad interesada en sus alegaciones frente al recurso. Ya hemos señalado que la mera publicación en el perfil del acta de la mesa en que se acuerda la exclusión no surte efectos de notificación de este acto. Para que ello se produzca, es necesario que el acto se notifique de manera individualizada y fehaciente a la recurrente, pues de lo contrario la notificación, a los efectos de interposición del recurso especial, quedará demorada al momento de notificación de la adjudicación, de conformidad con lo estipulado en el artículo 151.2 b) de la LCSP, cuyo tenor es:

“Sin perjuicio de lo establecido en el apartado 1 del artículo 155, la notificación y la publicidad a que se refiere el apartado anterior deberán contener la información necesaria que permita a los interesados en el procedimiento de adjudicación interponer recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación, y entre ella en todo caso deberá figurar la siguiente:

(...)

b) Con respecto a los licitadores excluidos del procedimiento de adjudicación, los motivos por los que no se haya admitido su oferta, incluidos, en los casos contemplados en el artículo 126, apartados 7 y 8, los motivos de la decisión de no equivalencia o de la decisión de que las obras, los suministros o los servicios no se ajustan a los requisitos de rendimiento o a las exigencias funcionales; y un desglose de las valoraciones asignadas a los distintos licitadores, incluyendo al adjudicatario.”

QUINTO. Fondo del asunto: alegaciones de las partes.

Con carácter previo a la exposición de las alegaciones de las partes, hemos de indicar los siguientes antecedentes de interés para la resolución de la controversia:

1. El apartado 4.1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) prevé, bajo el título “Limpieza especializadas en edificios y dependencias de uso público municipal” que:

<< Incluirá la limpieza de los elementos más complejos ubicados en espacios interiores y exteriores que sean de difícil acceso o que requieran del uso y manejo de útiles específicos de limpieza o maquinaria especializada. Este tipo de limpieza será realizado por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros pertenecientes a la propia estructura de la empresa, debiendo poner a disposición de dicha limpieza un vehículo, escaleras, andamios, pértigas telescópicas, plataformas aéreas telescópicas o elevadoras, sistemas de sujeción y anclaje y cualquier otro que garantice tanto la seguridad del personal como la óptimas condiciones de limpieza de cada elemento.

Para la prestación de este servicio se han previsto 500 horas de limpieza, horas de servicio mínimas de obligado cumplimiento en cómputo anual, cumplimiento que tiene la consideración de obligación contractual esencial. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de las penalidades previstas en la cláusula 11 del presente pliego o a los efectos previstos en el artículo 211.1 f) de la LCSP.

La limpieza especializada consistirá en el tratamiento de suelos con elementos mecánicos, limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas, limpieza de paredes, rodapiés, techos, paños fijos de cristal, lámparas, puntos de luz, cornisas y paramentos interiores, limpieza de fachadas y de sus estructuras



acristaladas, monteras, lucernarios, claraboyas, vidrieras, muros de cortina de cristal, rejas y cubiertas, limpieza de ventanas, alfeizares, balcones y balconadas, vitrinas de zonas expositivas, etc.

Estas limpiezas se realizarán conforme a la planificación presentada por la empresa adjudicataria en su propuesta técnica.

Sin perjuicio de las limpiezas especializadas ofertadas por la empresa adjudicataria, se incluye en esta categoría la limpieza dos veces al año de la estructura acristalada existente en Rotonda Hornos Púnicos y en la fachada del Centro de Interpretación Camarón de la Isla>>.

Asimismo, la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) prevé que:

“Los licitadores aportarán en el SOBRE ELECTRÓNICO N.º 2 una Propuesta Técnica que comprenderá toda la documentación que estimen adecuada a fin de acreditar que su proposición cumple lo requerido en el presente pliego de cláusulas administrativas particulares y, en especial, en el pliego de prescripciones técnicas particulares, y de acreditar en qué medida cumplen con el criterio de valoración para cuya cuantificación se requiere la emisión de un juicio de valor.

(...)

La presentación por el licitador de una Propuesta Técnica no ajustada a los requisitos formales previstos en la presente cláusula, cuando dicho incumplimiento suponga el riesgo de generar desigualdades entre licitadores, así como la falta de presentación por el licitador de una Propuesta Técnica, o la presentación de una Propuesta Técnica no ajustada a la normativa vigente o a las determinaciones establecidas en el presente pliego o en la documentación técnica del contrato será causa de rechazo de su oferta”.

2. En la sesión de la mesa de contratación de 11 de noviembre de 2024, se procede a la admisión de todos los licitadores tras la apertura de los sobres electrónicos nº1. Asimismo, se procede a la apertura de los sobres nº2 (documentación relativa a los criterios evaluables mediante un juicio de valor), acordándose su remisión a una comisión técnica para su estudio, valoración y emisión de informe.

3. El 26 de marzo de 2025, se emite informe técnico. En lo que aquí interesa, se señala lo siguiente:

<<Respecto del subcriterio de adjudicación referente a “Propuesta de plan de limpieza especializada en edificios y dependencias de uso público municipal, conforme a lo previsto en el punto 4 del pliego de prescripciones técnicas particulares.”, esta licitadora en el apartado 1.1. de su propuesta referente a los tipos de limpiezas especializadas en los diferentes edificios oferta, entre otras, las siguientes:

- Tratamiento de moquetas y tejidos en muebles y/o suelos y paredes.*
- Limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas.*

En el apartado 1.4 de esa misma propuesta y en cuanto a los recursos humanos que se pondrán a disposición de cada una de las limpiezas, expone que tanto la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas como el tratamiento de suelos moquetas y textiles, se efectuarán cada una de ellas por dos limpiadores/as, a diferencia de las demás limpiezas propuestas que se realizarán por recursos humanos con la categoría profesional de especialista/peón especialista.



En el apartado 1.5 adscribe 50 horas anuales a la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas y, otras 50 horas anuales al tratamiento de moquetas y tejidos en muebles y/o suelos y paredes, dentro del cómputo total anual de 500 horas a dedicar a su propuesta de limpiezas especializadas.

Conforme al punto 4.1 del pliego de prescripciones técnicas que ha de regir la prestación de los servicios, la limpieza especializada en dicho punto descrita será realizada por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros pertenecientes a la propia estructura de la empresa.

Considerando tal previsión esta Comisión no procede a valorar las limpiezas antes referidas en cuanto serían ejecutadas por limpiadores/as y no por peones especialistas o cristaleros ni tampoco, en consecuencia, las horas efectivas a dedicar a las mismas y que ascienden a 100 dentro del cómputo total anual ofertado de 500 horas.

Por cuanto antecede, las horas efectivas propuestas por ACCIONA para limpiezas especializadas con peones especialistas ascenderían a 400 horas anuales no cumpliendo lo requerido en el precitado punto 4.1 del pliego de prescripciones técnicas al establecer: “Para la prestación de este servicio se han previsto 500 horas de limpieza, horas de servicio mínimas de obligado cumplimiento en cómputo anual, cumplimiento que tiene la consideración de obligación contractual esencial. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de las penalidades previstas en la cláusula 11 del presente pliego o a los efectos previstos en el artículo 211.1 f) de la LCSP”.

Por cuanto antecede esta Comisión estimando el incumplimiento en la propuesta técnica presentada por ACCIONA de un requerimiento técnico obligatorio exigido en el pliego de prescripciones técnicas, no procede a la valoración de dicha propuesta ni respecto del subcriterio de adjudicación referente a la propuesta de planificación de limpiezas especializadas, ni en lo que concierne al sistema de control de calidad e inspección del servicio considerando que, conforme a lo dispuesto en la cláusula 15 del PCAP respecto de los requisitos de sistemática y contenido de la documentación relativa a criterios evaluables mediante juicio de valor, la presentación de una propuesta técnica no ajustada a la documentación técnica del contrato, esto es, a las prescripciones técnicas particulares que regirán su ejecución será causa de rechazo de la oferta>>.

4. En la sesión de la mesa de contratación, de 2 de abril de 2025, tras la lectura del informe técnico anterior, se indica que <<ACCIONA FACILITY SERVICES S.A. presenta propuesta técnica no ajustada a las determinaciones establecidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, motivo por el cual procede el rechazo de su oferta. Y ello de conformidad con lo dispuesto en la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares que, textualmente, establece lo siguiente: “La falta de presentación por el licitador de una Propuesta Técnica, así como la presentación por el licitador de una Propuesta Técnica no ajustada a los requisitos de contenido previstos anteriormente, o la presentación por el licitador de una Propuesta Técnica no ajustada a la normativa vigente o a las determinaciones establecidas en el presente pliego o en la documentación técnica del contrato será causa de rechazo de su oferta.”>>

5. El 10 de junio de 2025, se acordó la adjudicación del contrato a la entidad CLECE, S.A. En la citada resolución se recoge la causa de exclusión de la oferta de ACCIONA.

I. Alegaciones de la entidad recurrente

Solicita la anulación de los actos impugnados y la retroacción del procedimiento de adjudicación “con objeto de que se valoren correctamente las ofertas, y, en particular, se continúe la tramitación del procedimiento de modo que se valore la oferta de ACCIONA y se proponga a la mejor oferta como adjudicataria del Contrato”.



Funda esta pretensión en la siguiente argumentación:

Aduce que la exclusión se ha fundamentado en una lectura formalista y desproporcionada de su propuesta técnica. Señala que el motivo de exclusión reside en que, a juicio del órgano de contratación, una parte de las 500 horas de limpieza especializada propuestas serían ejecutadas por personal no cualificado con la categoría de "limpiador/a", en lugar de "peón especialista o cristalero", para la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas, así como para el tratamiento de suelos, moquetas y textiles, lo que supondría un incumplimiento del apartado 4.1 del PPT.

No obstante, aduce que no existe vulneración de las cláusulas 4.1 del PPT y 15 del PCAP, dado que en ningún momento se ha incumplido el número mínimo de 500 horas anuales de limpieza especializada exigida en el PPT, ni la adscripción de personal cualificado para la realización de tareas de limpieza especializada.

Puntualiza que el hecho de que se haya indicado que determinadas tareas pueden ser ejecutadas por personal con categoría de "limpiador/a" no puede justificar la exclusión, por entender que existen 100 horas (50+50) de las horas anuales ofertadas que no se van a prestar para la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas, y para el tratamiento de moquetas y tejidos en muebles y/o suelos y paredes.

Insiste en que los pliegos no impiden ni prohíben que trabajadores con categoría profesional de limpiador/a, formados y dotados de experiencia, puedan ejecutar tareas técnicas específicas en función de su perfil profesional. Señala que se trata de personal perteneciente a la estructura interna de la empresa, adicional a la plantilla que se encarga de la limpieza ordinaria diaria y que se encuentra facultado para la ejecución de las tareas de limpieza especializada que no presentan una complejidad elevada ni implican riesgos significativos (tratamiento de moquetas y tejidos en muebles, suelos y paredes; y limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas).

La recurrente aporta con su escrito de recurso el procedimiento técnico normalizado utilizado habitualmente para la limpieza de moquetas y tejidos, que demuestra su experiencia en la ejecución de prestaciones de este tipo (de baja complejidad técnica).

Prosigue indicando que el apartado 4.1 del PPT exige que se trate de limpiezas especializadas con personal cualificado o especializado, distinto al que desarrolla la limpieza regular; y ello es precisamente lo que ocurre en este caso, donde los trabajadores asignados no forman parte de la plantilla ordinaria subrogada, sino que se trata de personal de su estructura adscrito *ex novo* a estas tareas y con capacitación adecuada, por lo que es indudable que se cumple el mandato del PPT.

Afirma que es doctrina reiterada de los tribunales de recursos contractuales que la exclusión de una oferta por presunto incumplimiento de los pliegos solo resulta procedente cuando dicho incumplimiento es objetivo, expreso, claro e insubsanable. Insiste en que, de acuerdo con aquella doctrina, no toda irregularidad en la oferta puede ni debe motivar su exclusión de la licitación.

Por último, manifiesta que el hecho de que haya indicado en su oferta que ciertas tareas se ejecutarán por personal con categoría de "limpiador/a" no puede interpretarse como un incumplimiento objetivo de las exigencias del PPT, salvo que se demuestre que tales trabajadores carecen de formación, experiencia o capacitación técnica; lo cual ni ha sido alegado ni probado por parte del órgano de contratación. Y añade que el apartado 4.1 del PPT se refiere expresamente a la imposición de penalidades y la resolución del contrato en caso de incumplimiento durante la ejecución, pero no a la exclusión de la oferta.



Con base en todas estas manifestaciones, ACCIONA concluye que es desproporcionada la exclusión.

II. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a los argumentos del recurso esgrimiendo los siguientes:

1. No consta que los pliegos de esta contratación hayan sido impugnados por la recurrente, por lo que ACCIONA aceptó su contenido, deviniendo los mismos en firmes y consentidos. Del contenido de la cláusula 4.1 del PPT se deduce claramente que:

- El PPT ha previsto 500 horas para la prestación del servicio de limpieza especializada, de obligado cumplimiento en cómputo anual, en las dependencias municipales objeto del contrato.
- En dicho pliego se exige que esas 500 horas anuales de limpieza especializada se realice por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros pertenecientes a la propia estructura de la empresa

En cambio, ACCIONA propone 100 horas anuales de limpieza especializada de las 500 horas previstas en el PPT para dichos cometidos, a realizar con personal de limpieza ordinario, cuando el PPT exige de manera expresa que la totalidad de las 500 horas de limpieza especializada deben ser realizadas por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros.

2. El órgano de contratación afirma que la recurrente “*retuerce el contenido de la cláusula 4.1 del PPT, con la única finalidad de intentar justificar, de manera forzada, que su oferta sí cumple con el contenido de los Pliegos a los que nos venimos refiriendo, cuando en realidad no es así*”. Sostiene que esta cláusula es absolutamente clara y de ella se puede inferir, sin ningún género de duda, que la Corporación municipal está exigiendo que la limpieza especializada deba ser realizada por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros.

Señala que es evidente que un limpiador/a no tiene la misma categoría profesional que un peón especialista, y en consecuencia, tampoco, su capacitación profesional, de modo que, siendo así, no puede realizar las mismas funciones de este último, pues para ello se requiere de mayor práctica y especialidad, debido no solo al uso y manejo de útiles específicos de limpieza o maquinaria especializada, sino también del mayor riesgo y/o peligrosidad que puedan entrañar tales cometidos, como, por ejemplo, los trabajos de limpieza a realizar en altura (fachadas, techos, cornisas, monteras, estructuras acristaladas, lucernarios, claraboyas etc...). Por tanto, esgrime que no cabe admitir la alegación de la recurrente relativa a que la limpieza especializada no reviste una complejidad elevada, ni tampoco implica riesgos significativos.

3. Lo que ha determinado la exclusión no es si la limpieza especializada se va a prestar con personal subrogado o con personal propio de la empresa en cuestión, sino que la proposición no cumple con las especificaciones establecidas en el PPT, toda vez que ofrece realizar 100 horas de limpieza especializada de las 500 horas previstas anualmente en los pliegos, con limpiadores/as y no con peones especialistas o cristaleros.

4. La cláusula 4.1 no se refiere a las condiciones de ejecución, pues se encuentra estrechamente relacionada con la cláusula 15 del PCAP relativa a la forma y contenido de las proposiciones y en la que se prevén las causas de rechazo de la oferta por presentación de una propuesta técnica no ajustada a la normativa vigente ni a los pliegos.



Y concluye, citando varias resoluciones de este Tribunal, que *“una oferta que no se ajusta a las determinaciones del PPT supondría una alternativa a las exigencias del mismo que no puede admitirse so pena de vulnerar el principio lex contractus, el de igualdad de trato, en perjuicio de aquellas ofertas que sí pudieran adecuarse a tales exigencias, y el de seguridad jurídica.*

Como consecuencia de ello, y aplicando al caso la doctrina anteriormente expuesta, consideramos que la resolución recurrida, no solo no es desproporcionada, sino que resulta conforme a derecho, al haber quedado debidamente acreditado y motivado la razón por la que se excluye a la recurrente del procedimiento de licitación objeto del presente informe”.

III. Alegaciones de la entidad interesada

Se alza frente a los motivos del recurso, esgrimiendo en su escrito de alegaciones los argumentos que -obrando en el procedimiento del recurso- damos aquí por reproducidos y que inciden básicamente en el hecho de que el incumplimiento del PPT por la recurrente es claro y expreso y que los pliegos han sido aceptados y consentidos.

SEXTO. Fondo del asunto: consideraciones del Tribunal

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen. El núcleo de la controversia, pese a los extensos argumentos de las partes para defender sus respectivas posiciones, se circunscribe al examen del cumplimiento o no de la cláusula 4.1 del PPT por parte de ACCIONA, así como a las consecuencias del posible incumplimiento.

Hemos de recordar que la cláusula 4.1 del PPT dispone que

<< Incluirá la limpieza de los elementos más complejos ubicados en espacios interiores y exteriores que sean de difícil acceso o que requieran del uso y manejo de útiles específicos de limpieza o maquinaria especializada. Este tipo de limpieza será realizado por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros pertenecientes a la propia estructura de la empresa, debiendo poner a disposición de dicha limpieza un vehículo, escaleras, andamios, pértigas telescópicas, plataformas aéreas telescópicas o elevadoras, sistemas de sujeción y anclaje y cualquier otro que garantice tanto la seguridad del personal como la óptimas condiciones de limpieza de cada elemento.

Para la prestación de este servicio se han previsto 500 horas de limpieza, horas de servicio mínimas de obligado cumplimiento en cómputo anual, cumplimiento que tiene la consideración de obligación contractual esencial. Su incumplimiento dará lugar a la imposición de las penalidades previstas en la cláusula 11 del presente pliego o a los efectos previstos en el artículo 211.1 f) de la LCSP.

La limpieza especializada consistirá en el tratamiento de suelos con elementos mecánicos, limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas, limpieza de paredes, rodapiés, techos, paños fijos de cristal, lámparas, puntos de luz, cornisas y paramentos interiores, limpieza de fachadas y de sus estructuras acristaladas, monteras, lucernarios, claraboyas, vidrieras, muros de cortina de cristal, rejas y cubiertas, limpieza de ventanas, alfeizares, balcones y balconadas, vitrinas de zonas expositivas, etc.

Estas limpiezas se realizarán conforme a la planificación presentada por la empresa adjudicataria en su propuesta técnica.

Sin perjuicio de las limpiezas especializadas ofertadas por la empresa adjudicataria, se incluye en esta categoría la limpieza dos veces al año de la estructura acristalada existente en Rotonda Hornos Púnicos y en la fachada del Centro de Interpretación Camarón de la Isla>>.



Asimismo, la cláusula 19 del PCAP contiene los criterios de adjudicación, estableciendo en lo que aquí interesa, como criterio sujeto a juicio de valor, la calidad de la propuesta técnica que es ponderada con un máximo de 40 puntos. El citado criterio se desglosa en varios subcriterios, siendo uno de ellos el denominado *“Plan de limpieza especializada en edificios y dependencias de uso público municipal, conforme a lo previsto en el punto 4 del pliego de prescripciones técnicas particulares. De 0 a 30 puntos”*

Al examinar la oferta de ACCIONA con arreglo a este subcriterio concreto, la comisión técnica advirtió el incumplimiento de un requerimiento técnico obligatorio. En concreto, el informe técnico elaborado al efecto indica que esta entidad licitadora, en su propuesta técnica, señala (i) como tipos de limpiezas especializadas, entre otras, el tratamiento de moquetas y tejidos en muebles y/o suelos y paredes, así como la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas, (ii) que cada una de estas limpiezas se efectuarán por dos limpiadores/as, a diferencia de las demás limpiezas propuestas que se realizarán por recursos humanos con la categoría profesional de especialista/peón especialista y (iii) que adscribe 50 horas anuales a la limpieza a fondo de salones de actos, salas de reuniones, aulas de formación y bibliotecas y, otras 50 horas anuales al tratamiento de moquetas y tejidos en muebles y/o suelos y paredes, dentro del cómputo total anual de 500 horas a dedicar a su propuesta de limpiezas especializadas.

No hay controversia en cuanto a este contenido de la propuesta técnica de ACCIONA. El debate se suscita porque la comisión técnica y, posteriormente, la mesa de contratación, han estimado que la proposición de la recurrente ha incumplido un requerimiento técnico obligatorio del PPT, ya que oferta 400 horas anuales para limpiezas especializadas con peones especialistas, en lugar de 500 horas como exige el apartado 4.1 del PPT; puesto que las 100 horas restantes hasta llegar a ese mínimo de 500 serán realizadas por personal con categoría de limpiador/a.

En cambio, ACCIONA estima que no ha incumplido la cláusula 4.1 del PPT porque los pliegos no impiden ni prohíben que trabajadores con categoría de limpiadores/as, dotados de formación y experiencia y que son adicionales a la plantilla que se encarga de la limpieza ordinaria puedan ejecutar tareas de limpieza especializada que no presentan complejidad técnica.

Pues bien, no asiste la razón a la recurrente. La cláusula 4.1 del PPT es clara en su redacción y no admite modulaciones en su cumplimiento. En este sentido, las limpiezas especializadas se definen como las que afectan a elementos más complejos ubicados en espacios interiores y exteriores que sean de difícil acceso o que requieran del uso y manejo de útiles específicos de limpieza o maquinaria especializada. Asimismo, aquel apartado del PPT es rotundo al señalar que esta limpieza especializada se realizará *“por personal cualificado o especializado distinto al que desarrolla la limpieza regular, es decir, peones especialistas o cristaleros pertenecientes a la propia estructura de la empresa”* y que para la prestación de este servicio se ha previsto un mínimo obligatorio de 500 horas de limpieza anual.

Insistimos, pues, el contenido de la cláusula es nítido y no admite más interpretación que la que se desprende del tenor de su texto y que se traduce en la exigencia de un mínimo de 500 horas anuales para limpiezas especializadas a realizar por personal cualificado que el propio PPT concreta en las categorías de peones especialistas y cristaleros. No cabe interpretar la validez de la adscripción a determinadas limpiezas especializadas -con menos complejidad técnica según el criterio de la recurrente- de personal con la categoría de limpiador/a, bajo la afirmación particular y subjetiva de ACCIONA de que estos limpiadores/as gozan de la capacitación adecuada y no forman parte de la plantilla ordinaria de limpieza subrogada.

El apartado 4.1 del PPT tiene una redacción clara y rotunda y si ACCIONA no estaba de acuerdo con este requerimiento mínimo del PPT pudo impugnar la cláusula en su momento procedimental oportuno, en lugar de aceptarla incondicionalmente al formular su oferta, sin que conste que haya impugnado su contenido. En



consecuencia, lo dispuesto en el PPT es ya ley entre las partes y vincula a todas ellas, no pudiendo eximirse la recurrente de su cumplimiento bajo una singular interpretación del texto de aquel apartado del PPT que no se compadece con su contenido. De accederse a lo que propugna en su escrito de recurso, se estaría dando a ACCIONA un trato favorable y desigual respecto al resto de licitadores que se hayan ajustado a lo dispuesto en el PPT, vulnerándose el principio de igualdad de trato que proclama el artículo 1 de la LCSP y reitera el artículo 132 al referirse a las actuaciones de los órganos de contratación durante el procedimiento de adjudicación.

Por último, en cuanto a los efectos derivados de este incumplimiento, no pueden ser otros que la exclusión de la proposición de la recurrente. El incumplimiento del PPT es claro y manifiesto y la consecuencia del mismo está prevista en el propio PCAP, cuya cláusula 15 dispone con claridad que *“La presentación por el licitador de una Propuesta Técnica no ajustada a los requisitos formales previstos en la presente cláusula, cuando dicho incumplimiento suponga el riesgo de generar desigualdades entre licitadores, así como la falta de presentación por el licitador de una Propuesta Técnica, o la presentación de una Propuesta Técnica no ajustada a la normativa vigente o a las determinaciones establecidas en el presente pliego o en la documentación técnica del contrato será causa de rechazo de su oferta”*. (El subrayado es nuestro).

En este sentido, no se trata de que estemos presumiendo *ab initio* un incumplimiento del PPT que no podrá verificarse hasta la fase de ejecución del contrato. La propuesta técnica de ACCIONA muestra ya un incumplimiento claro de lo exigido en el PPT al atribuir 100 horas anuales de limpiezas especializadas a una categoría profesional distinta a la prevista en el citado pliego. Y no puede confundirse tal incumplimiento con el que podría producirse durante la ejecución por un contratista que, habiendo respetado en su propuesta técnica las exigencias mínimas del PPT, luego incumpliera materialmente cualquiera de sus postulados.

Así lo ha venido señalando este Tribunal en sus resoluciones. Por todas, se cita la Resolución 276/2023 en la que señalábamos *“(…)es también abundante y constante la doctrina de los Tribunales de Justicia (v.g. Sentencia de Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 8 de febrero de 2017 -Roj: SAN 655/2017-) y de otros Órganos de recursos contractuales (v.g. Resoluciones 149/2017, de 10 de mayo, y 228/2018, de 25 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, Acuerdo 33/2017, de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra y Resolución 8/2016, de 11 de febrero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León) relativas a que las prescripciones técnicas son requisitos que las ofertas de los licitadores deben cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, hallándose vinculados a las mismas tanto los licitadores como la propia Administración, quien no puede establecer unas condiciones para luego incumplirlas o relativizar su observancia.*

En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar las características técnicas de las ofertas presentadas a lo establecido en el PPT, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación. Más en un caso como el que nos ocupa en el que, en contra de lo afirmado por la recurrente, tal previsión está expresamente contenida en los pliegos”.

Con fundamento en todas las consideraciones realizadas, el recurso debe ser desestimado.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **ACCIONA FACILITY SERVICES, S.A.**, contra la exclusión de su oferta y la adjudicación del contrato denominado “Servicio



de limpieza regular y especializada de edificios de uso y servicio público municipal”, convocado por el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz) (Expte. SC 82/2024).

SEGUNDO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

TERCERO No proceder al levantamiento de la suspensión automática del procedimiento de adjudicación hasta que se resuelva otro recurso pendiente en este Tribunal contra el acto de adjudicación del mismo expediente de contratación.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

