



**EB 2015/156**

**Resolución 011/2016, de 29 de enero de 2016, del Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, que resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por CLECE, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza de varios edificios y locales propiedad del Ayuntamiento de Azkoitia”.**

#### **I.- ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO:** El 7 de diciembre de 2015 la empresa CLECE, S.A. (en adelante, CLECE”) interpuso recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza de varios edificios y locales propiedad del Ayuntamiento de Azkoitia”.

Trasladado el recurso al poder adjudicador, el expediente administrativo y el informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) tuvieron entrada en el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (OARC / KEAO) el día 23 de diciembre de 2015.

**SEGUNDO:** El 7 de enero de 2016 se solicitaron alegaciones a los interesados. Dentro de plazo otorgado se han recibido las de UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZAS, S.A. (en adelante, UNI2) el 13 de enero de 2016.



## II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO:** De conformidad con lo previsto en los artículos 42 y 44.4. a) del TRLCSP, queda acreditada en el expediente la legitimación del recurrente y la representación de Don J.M. G.V., que comparece en su nombre.

**SEGUNDO:** El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada. El contrato objeto de recurso pertenece a la categoría 14 (Servicios de limpieza de edificios, etc.) del Anexo II del TRLCSP, y tiene un valor estimado de 842.833,60 €.

**TERCERO:** El artículo 40.2 c) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso «los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.» El acto recurrido es el Decreto de 16 de noviembre de 2015, del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Azkoitia, de adjudicación del contrato.

**CUARTO:** El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

**QUINTO:** El Ayuntamiento de Azkoitia tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 TRLCSP.

**SEXTO:** Los motivos impugnatorios aducidos por el recurrente son, en síntesis, los siguientes:

a) Entiende el recurrente que se debió asignar 0 puntos a las proposiciones técnicas presentadas por UNI2, EULEN y SAMSIC FACILITY, al haber incumplido todas ellas las especificaciones contenidas en los pliegos en cuanto a la extensión de su proposición y tamaño de letra, en los siguientes aspectos:



.- La proposición técnica de UNI2 tiene una extensión de 40 hojas más un CD denominado “aval de cumplimiento”, en el que se incluye la información de los anexos I y II del pliego, además de que en la memoria presentada contiene apartados (especialmente cuadros) en los que el tamaño de letra es inferior a Arial 12.

.- La proposición técnica de EULEN tiene una extensión superior a 40 hojas y, además, las memorias presentadas contienen apartados (especialmente cuadros) en los que el tamaño de letra es inferior a Arial 12.

.- La proposición técnica de SAMSIC FACILITY incumple el tamaño de letra mínimo establecido por el pliego, sobre todo en los cuadros en los que describe las fichas de los centros y las fichas de maquinaria, además de utilizarla en casi todos cuadros descriptivos.

Continúa diciendo que los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) constituyen la ley del contrato y según el artículo 145 del TRLCSP la presentación de la oferta supone su aceptación incondicionada por el licitador.

Sobre el incumplimiento de las proposiciones de la forma de presentación de la documentación, cita las Resolución 100/2013 y 122/2014 de este OARC / KEAO.

Señala que la cláusula 12. del PCAP dispone que la documentación contenida en el sobre B no puede superar las 40 hojas impresas a doble cara con letra Arial, de tamaño 12 y doble espacio. A juicio del recurrente, la Administración actuante debió examinar cada proposición a fin de determinar si cumplían los requisitos formales exigidos en los pliegos y si el resultado era negativo se le debía atribuir 0 puntos en este apartado. A la vista del expediente afirma que UNI2, EULEN y SANSIC FACILITY incumplen el PCAP (i) en la exigencia de no



sobrepasar la extensión máxima de la documentación en el sobre B (ii) en la obligación de que el tipo de letra deba ser Arial de tamaño mínimo 12.

Entiende el recurrente que el tamaño de letra es un hecho objetivo que las proposiciones deben cumplir, y sobre la extensión de las hojas a incorporar en el sobre “B” y considera que dentro de la extensión máxima está comprenda la documentación a incluir en el Anexo I y II.

Prosigue afirmando la cláusula 12. del PCAP en absoluto es accesorio o ritual, y que aceptar la forma en que los licitadores mencionados han presentado la proposición técnica, sin aplicar las consecuencias previstas en el PCAP, supone alterar su finalidad en perjuicio de los licitadores respetuosos con los límites indicados. De no atribuir 0 puntos a las proposiciones incumplidoras se estaría vulnerando el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, al favorecer que unas empresas hayan dispuesto de mayor espacio para explicar sus propuestas, obteniendo éstas mayor puntuación a consecuencia de un incumplimiento de las normas establecidas en el PCAP.

b) Subsidiariamente considera que la valoración de su proposición técnica no es ajustada a derecho. Afirma que la Administración no ha valorado concretas propuestas realizadas en la proposición técnica, que deberán ser valoradas por cumplir las exigencias contenidas en los pliegos. En su opinión, los aspectos concretos en los que la valoración técnica realizada por el Ayuntamiento contiene errores y omisiones son:

1.- Dentro del apartado del “proyecto de prestaciones del servicio”:

1.1.- En el aspecto relativo al equipo técnico y recursos materiales, el informe de valoración subdivide el criterio en tres subapartados (1) material apropiado (cubos, bayetas, guantes..): 1 punto, (2) renovación anual de vestuario: 1 punto y (3) cantidad de uniformes (dos uniformes): 1 punto, atribuyéndole al recurrente 1 punto de los tres posibles. A su parecer, esta actuación supone la



introducción de criterios de valoración no previstos en los pliegos desconocidos en el momento de presentar las proposiciones, que de haber sido conocidos las hubieran modificado, con la consiguiente vulneración de los principios de igualdad de trato y no discriminación. Por otro lado, supone una valoración contraria a las especificaciones contenidas en el PPT, que en su apartado 8º especifica que «todo el personal de los servicios deberá ir uniformado. La calidad y cantidad del vestuario del personal se regirá en todo momento según lo acordado por los Convenio Colectivos y por la normativa de Seguridad e Higiene en el Trabajo.» Si el PPT establece la cantidad y calidad del vestuario por remisión a la norma legal y convencional, la misma circunstancia no puede ser tomada en cuenta como criterio de valoración.

1.2.- En el aspecto relativo al “plan de comunicación con el Ayuntamiento”, el informe de valoración afirma que «proponen hacer reuniones mensuales una vez al mes. La propuesta es adecuada, pero en comparación con el resto es más general», se le atribuyen 2,5 puntos de 5 posibles. El recurrente señala que oferta una reunión semanal con diversos informes, partes y listados, de donde observa una clara omisión y error en la valoración en cuanto que su propuesta concreta no ha sido valorada, por lo que considera nula la efectuada.

2.- En el criterio de “planificación del personal y optimización del servicio”, según el informe de valoración «se concreta cuando se va a limpiar cada edificio, pero no los horarios de personal. No se puede valorar la optimización.» Por el contrario, el recurrente afirma que su oferta contiene el número de personas adscritas a la prestación del servicio, la cobertura de vacantes, situaciones extraordinarias y actividades de formación, por lo que el informe de valoración presenta un error y debe ser anulado.

3.- En el criterio de “maquinaria, material móvil y equipos adscritos al servicio” se comete el mismo error y no se valora la maquinaria concreta ofertada por CLECE, ya que en el informe de valoración se indica que «la oferta es amplia, pero no especifica qué maquinaria corresponde a cada edificio.»; en cambio el



recurrente señala que en el PCAP no se atribuye puntuación ni exige la adscripción de la máquina propuesta a un centro concreto y que el Anexo 2 del pliego contiene el listado de maquinaria propuesta por cada licitador en el que se exige la aportación de los siguientes datos: tipo de máquina, fabricante y nombre comercial, potencia (kw), emisiones de ruido (LWA) (db), consumo de agua (litros/m<sup>2</sup>) y consumo energético (kw m<sup>2</sup>); considera que con la valoración de la adscripción de cada maquinaria a un centro concreto se están introduciendo nuevos criterios de valoración no contenidos en los pliegos, desconocidos por los licitadores en el momento de presentar su proposición, con lo que la valoración resulta nula en este aspecto.

4.- En el “criterio de calidad ambiental” se le otorgan 0 puntos, como si no hubiese acreditado ninguno de los aspectos previstos en el criterio, cuando su oferta contiene uso de envases de gran capacidad y su justificación, compromiso y propuesta de uso de bolsas de basura sin plásticos halogenados fabricadas en más de un 80% de plástico reciclado y con la ecoetiqueta Ángel Azul, compromiso de realizar el servicio con mopas y fregonas de microfibra y la propuesta de que el papel higiénico y toallitas a aportar al servicio serán las que hayan obtenido la ecoetiqueta Ángel Azul.

c) Solicita la nulidad de la adjudicación y la retroacción del expediente al momento anterior a atribución de puntuación a los criterios de juicio de valor, en el que se debe otorgar 0 puntos a UNI2, EULEN Y SAMSIC FACILITY por haber incumplido las especificaciones contenidas en el pliego en cuanto a extensión máxima en hojas y tamaño de letra. Subsidiariamente, que la omisión en la valoración de puntuaciones a sus concretas propuestas de la oferta técnica determina la nulidad de la adjudicación y solicita la retroacción hasta realizar una nueva valoración. Si la retroacción no pudiera realizarse sin quiebra del principio de secreto de las proposiciones, solicita la nulidad de todo el expediente de contratación.



**SÉPTIMO:** El poder adjudicador pide la desestimación del recurso por los motivos que a continuación se resumen:

a) Plantea como cuestión previa la legitimación de CLECE para interponer el recurso al no causarle la resolución adoptada por el órgano de contratación ningún perjuicio, puesto que aun estimando el recurso no sería adjudicatario del contrato.

b) Reproduce la cláusula del PCAP 12, en lo relativo al “Sobre B Propuesta Técnica”, y la cláusula 13, en su apartado 2.- “Memoria Técnica: 49 puntos”. Además, aclara la función que desempeñan los Anexos I y II del PPT. Del análisis de estos documentos concluye que:

.- Que de los documento presentados por los licitadores para la valoración de la oferta técnica, sólo se ha valorado el contenido de la Memoria Técnica.

.- Que los Anexos I y II tienen naturaleza auxiliar de la Memoria y sirven para conocer su contenido y facilitar su examen.

.- Que los mencionados Anexos afectan a la valoración de dos criterios: “Mejoras ambientales: 9 puntos” y “Maquinaria ofertada: 5 puntos”.

En este sentido, los criterios valorados en el procedimiento de licitación son los recogidos en la Memoria técnica. Esta información y, especialmente, que la limitación establecida en el PCAP se aplicaría únicamente a la Memoria técnica se puso en conocimiento de los licitadores, según se manifiesta en el informe de la técnica de medioambiente. A continuación, el informe detalla la extensión de las documentaciones presentadas por los licitadores en el sobre “B”, tal y como certifica la citada técnica.

De lo expuesto concluye:



.- Que todos los licitadores fueron previamente informados y que, en consecuencia, han respetado que el contenido máximo de la Memoria técnica fuera de 40 hojas a doble cara.

.- Respecto al tipo de letra, todos los licitadores respetan el tamaño en las Memorias técnicas. Las tablas de 4 licitadores y las fichas de CLECE son de tamaño más pequeño.

.- En lo que se refiere a la totalidad de la documentación (Memoria técnica, fichas y Anexos) solo SAMSIC y GARBIALDI no han superado la limitación de 80 hojas, y esta última ha respetado el tipo de letra en toda la documentación.

.- El recurrente presenta en total (Memoria técnica, fichas y Anexos) 146 páginas, con letra más pequeña en las fichas.

De las proposiciones presentadas se infiere que todos los licitadores han entendido que la limitación de la cláusula 12 del PCAP, en lo referente al número de hojas y tamaño de letra, afectaban a la Memoria técnica y no al resto de la documentación; además, en el informe del técnico de medioambiente se recoge que esa información se les comunicó.

La Mesa de contratación, en uso de la discrecionalidad que le corresponde, para evaluar las proposiciones recibidas tomo en consideración los siguientes criterios:

.- Que de la documentación del sobre “B” se distingue por un lado la Memoria técnica y, por otro, los Anexos y las fichas. De esta forma, la Mesa valoró la Memoria técnica según los criterios de la cláusula 13.2 del PCAP, y el resto de la documentación es de carácter informativo y ha servido para certificar o garantizar el contenido de la Memoria.



.- Como consecuencia de ello, el órgano técnico valoró todas las ofertas de conformidad con lo previsto en la cláusula 13 del PCAP, dando un trato igual a todos los licitadores.

Subraya que los licitadores que han podido verse afectados por el criterio seguido en cuanto al número de hojas, no han presentado reclamación y que, por el contrario, el recurrente ha superado el número máximo de hojas y tampoco ha respetado en las fichas el tipo de letra, por lo que obtendría 0 puntos en este apartado. En este sentido, si la Mesa de contratación hubiera hecho una interpretación estrictamente literal, todos los licitadores, salvo dos, hubieran obtenido 0 puntos, y el adjudicatario no hubiera sido el actual ni el hoy recurrente.

Insiste en señalar que en la presente contratación, tanto la Mesa como el órgano de contratación, han aplicado los principios de proporcionalidad e igualdad, siendo sus indicadores:

.- Que con la información aportada por el Ayuntamiento, todos los licitadores han comprendido que las limitaciones de la cláusula 12 del PCAP sobre número de hojas y tamaño de letra afectaban a la Memoria técnica y no al resto de la documentación.

.- Que la Mesa de contratación ha valorado únicamente el contenido de la Memoria técnica, y que todas han respetado el número de hojas y tamaño de letra.

.- Que este criterio de la Mesa concuerda con lo previsto en la cláusula 13 del PCAP (criterios para la valoración de la Memoria).

.- Se han valorado las propuestas de todos los licitadores con los mismos criterios, sin exclusión alguna.



.- La aplicación estrictamente literal de la cláusula 12 iría en contra del principio de proporcionalidad, pues no habría equilibrio entre el incumplimiento y la medida aplicada, más si se tiene en cuenta el esfuerzo sintetizador realizado por los licitadores.

.- La Mesa de contratación ha otorgado un valor meramente informativo a los Anexos y a las fichas.

.- Los licitadores que no han superado en la totalidad de la proposición (Memoria, Anexos y fichas) el número máximo de hojas, no han considerado menoscabados sus derechos y no han presentado recurso alguno.

En apoyo de sus argumentos cita y reproduce la Resolución 16/2007 de la Comisión de Contratación Pública de Navarra y las Resoluciones 297/2015, 818/2015 y 769/2015 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC).

c) Acerca de la valoración de la propuesta técnica de CLECE, reproduce el informe de 11 de diciembre de 2015 elaborado por la técnica de medioambiente con motivo de la presentación del recurso especial, que sobre los errores en la valoración que reclama el recurrente, admite la alegación relativa al “Plan de comunicación con el Ayuntamiento” y eleva la puntuación de 2,5 puntos a 4 puntos sobre un total de 5 posibles, inadmitiendo el resto de reclamaciones.

Además de lo anterior, el informe al recurso menciona que:

.- En el criterio de “Equipo técnico y medios materiales”, las argumentaciones realizadas por la Mesa de contratación no son nuevos subcriterios sino criterios para justificar la valoración otorgada.



.- En cuanto a los uniformes, todos los licitadores tienen que cumplir el convenio colectivo, pero se debe mencionar en la proposición; si no puntuado es porque no se ha realizado la mención.

Por tanto, salvo en lo relativo al “Plan de comunicación con el Ayuntamiento”, la valoración realizada por la Mesa de contratación está justificada, Además, el reconocimiento del error no tiene efectos decisorios y ningún efecto en el resultado del procedimiento. Apoya su parecer en las Resoluciones 08/2012 y 60/2014 de este OARC / KEAO.

Prosigue diciendo que las valoraciones que opone el recurrente no pueden sustituir a las que razonadamente realiza el órgano competente, ya que dicha pretensión queda fuera del objeto del recurso.

d) Solicita la desestimación del recurso.

**OCTAVO:** UNI2, adjudicatario impugnado, se opone al recurso con los siguientes argumentos:

a) Comienza su alegato realizando las siguientes apreciaciones previas:

.- A todos los licitadores se les informa de que pueden incluir un anexo o CD con los avales que acrediten el cumplimiento de los requisitos ambientales.

.- La oferta de UNI2 contiene 75 caras más un CD anexo, según las indicaciones recibidas por parte del Ayuntamiento de Azkoitia durante la visita a los licitadores.

.- CLECE defiende que en el número máximo de hojas deben considerarse incluidos los avales, pero incluye en el sobre “B” 80 caras impresas y un anexo con documentación impresa de los avales que contiene 66 caras, por lo que es la empresa que más documentación impresa presenta.



.- UNI2 cumple con el tamaño de letra exigido en el pliego, pudiendo aparecer algunas imágenes más comprimidas, aunque el pliego no regula si pueden aparecer o no imágenes y el formato en que deben aparecer, de modo que la oscuridad del pliego al respecto no puede perjudicar a la parte que no la hubiera ocasionado. Al no haber agotado el espacio posible ni apurar las hojas completas no se puede decir que UNI2 obtiene ventaja respecto del resto de licitadores.

.- Que en el informe de valoración se comparan las diferentes ofertas en los distintos criterios y subcriterios establecidos previamente en los pliegos, conocidos por los licitadores, y que los errores de valoración que recoge CLECE obedecen a la discrecionalidad que asiste al órgano de contratación.

.- El recurrente pretende sustituir la valoración técnica realizada por la suya propia con intención de obtener un beneficio interesado.

b) Sobre el cumplimiento de los aspectos formales definidos y la aplicación de los criterios establecidos en el pliego:

.- UNI2 incluye toda la documentación prevista para valorar los criterios de adjudicación que dependan de un juicio de valor.

.- Incluye dicha documentación en 75 caras impresas.

.- Emplea en el texto en el que se desarrolla la oferta la fuente de tamaño y el interlineado doble.

En su apoyo cita el artículo 84 del Real Decreto 1098/2001 que aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y las Resoluciones 60/2014 y 20/2015 de este OARC / KEAO.



c) Sobre la discrecionalidad que asiste a la Administración en la aplicación de los criterios susceptibles de juicio de valor establecidos en el pliego.

Alude a la doctrina de este Órgano Resolutorio sobre el principio de respecto a la discrecionalidad técnica de la Administración (Resolución 100/2013) y a la Resolución 234/2011 del TACRC.

Considera que el órgano de contratación es conocedor del global de las ofertas, lo que le permite realizar una comparación entre ellas. A su parecer, CLECE pretende sustituir la valoración realizada por el Ayuntamiento de Azkoitia por su propia valoración, justificando así que su oferta resulte la más ventajosa.

d) Solicita la desestimación del recurso interpuesto por CLECE.

**NOVENO:** Brevemente expuesto, el primer motivo de impugnación se refiere a que varios licitadores no han cumplido las exigencias de la cláusula 12 PCAP sobre la forma de presentación de la oferta: 40 hojas impresas a doble con letra Arial, de tamaño mínimo 12 y doble espacio.

El poder adjudicador defiende que el límite se refiere únicamente a la Memoria técnica ya que el resto de documentos a introducir en el sobre (Anexos y fichas) tienen naturaleza complementaria e informativa. UNI2, por su parte, defiende que su oferta contiene 75 caras más un CD anexo, según las indicaciones recibidas por parte del Ayuntamiento de Azkoitia durante la visita de los licitadores.

Para la resolución de la cuestión controvertida resulta preciso examinar el contenido de la cláusula 12. del PCAP, que en lo relativo al contenido de la documentación a introducir en el sobre “B” prescribe que:



«Se incluirán aquellos documentos que sean precisos para la valoración de los criterios que dependan de un juicio de valor y se presentará cumpliendo el requisito establecido en el artículo 26 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. En particular, deberán incluirse los siguientes:

- Memoria técnica sobre la forma de organización del servicio y demás documentos en los que se detallen los diferentes aspectos organizativos, técnicos exigidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Rellenar los Anexos I y I del Pliego de Prescripciones Técnicas.
- Personal y medios técnicos y materiales propuestas para la ejecución del contrato.
- Propuestas sobre la forma de realización de las labores y mejoras propuestas por el licitador.

La documentación contenida en el sobre “B” no podrá superar las 40 hojas impresas a doble cara con letra Arial, de tamaño mínimo 12 y doble espacio, conteniendo toda la información precisa. En el caso de que se supere el límite indicado se valorará con 0 puntos.»

Además, debe señalarse que el documento “Modelo del Anexo I Productos de limpieza”, que forma parte del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT pág. 105 a 110), en el apartado de instrucciones de su versión en castellano indican que:

En la columna “Tipo de aval/pág. Localización en memoria” se han incluido los certificados ambientales y ecoetiquetas que avalan el cumplimiento de cada especificación o criterio valorable o documentación donde la información puede estar recogida, aunque se aceptará otro tipo de documentación acreditativa equivalente siempre que demuestre claramente que se cumplen los criterios establecidos.

Los números se corresponden con la siguiente documentación:



|                              |                                                                                                                               |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Declaración de la empresa | 5. Etiqueta Ecológica de la Unión Europea  |
| 2. Descripción técnica       | 6. Ecoetiqueta Cisne Nórdico               |
| 3. Ficha técnica             | 7. Ecoetiqueta Ángel Azul                  |
| 4. Ficha de seguridad        |                                                                                                                               |

De la simple lectura de las cláusulas reproducidas se infiere que el poder adjudicador detalla, en primer lugar, la documentación que se debe incluir en el sobre “B”, y posteriormente establece una limitación en cuanto al tamaño en número de hojas y tipo y tamaño de letra.

La literalidad de la cláusula 12 del PCAP no ofrece dudas: en el sobre “B” se debía incluir diversa documentación –Memoria técnica, Anexos I y II, etc. – con una extensión máxima de 40 hojas impresas a doble cara. Además, el Anexo I del PPT prevé como tipo de aval para productos de limpieza que se aporte uno o varios de los documentos que en el mismo se enumeran; de modo que el elemento probatorio del cumplimiento de los requisitos sobre productos de limpieza no puede ser únicamente la enumeración del tipo de aval (1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7) sino el propio documento que acredita el tipo de aval, que puede ser la declaración de la empresa, fichas y descripciones técnicas o de seguridad y etiquetas ecológicas, que según la mencionada cláusula 12 del PCAP forman parte necesaria de la documentación a introducir en el sobre “B”.

Sobre la exigencia en los pliegos de este tipo de requisitos formales, el OARC / KEAO en su Resolución 20/2015 señaló que «la exigencia de una formalidad concreta va unida a dos principios como son el de transparencia, según el cual las reglas que rigen la licitación deben ser lo suficientemente claras como para poder ser entendidas de la misma forma y de manera constante durante todo del procedimiento por todos los interesados que desplieguen una mínima diligencia para su interpretación; y el de igualdad, que impide admitir una forma de presentación distinta a la exigida cuando conlleva una ventaja respecto de los licitadores que sí han cumplido, como sucede si se otorga la oportunidad de ofrecer mayor información



alterando las reglas establecidas. A estos principios hay que añadir los de libertad de acceso a la licitación y de proporcionalidad.»

El poder adjudicador reconoce en el informe al recurso que, salvo en los casos de SAMSIC FACILITY y COMERCIAL VILLAR, el resto de la ofertas superan el número de hojas establecido como límite –concretamente UNI2 aporta los Anexos y fichas en un CD de 54 páginas y EULEN incluye 75 páginas más–, y que todas fueron admitidas en la licitación porque dicho límite se refería únicamente a la Memoria técnica, circunstancia que se aclaró verbalmente en las visitas organizadas a los edificios públicos realizadas los días 26 de junio y 10 de julio.

El primer alegato no puede admitirse porque la dicción de los pliegos no ofrece dudas y no es contraria a los principios de transparencia e igualdad, que según ha manifestado por este OARC / KEAO en su Resolución 006/2016 «implica que todas las condiciones y modalidades del procedimiento de licitación estén formuladas de forma clara, precisa e inequívoca en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones (sentencia de 29 de abril de 2004, Comisión/CAS Succhi di Frutta, asunto C-496/99 P, apartados 109 a 111). En particular, implica la obligación de que los licitadores, incluso potenciales, se encuentren en igualdad de condiciones y dispongan de las mismas oportunidades al formular el contenido de sus solicitudes de participación o de sus ofertas (véanse, en ese sentido, las sentencias de 12 de diciembre de 2002, Universale-Bau y otros, C-470/99, Rec. p. I-11617, apartado 93, y de 16 de diciembre de 2008, Michaniki, C-213/07, apartados 44 y 45 y jurisprudencia citada).»

Tampoco puede tomarse en consideración el hecho de que en las visitas de los licitadores celebradas los días 29 de junio y 10 de julio se indicará verbalmente que la extensión en número de hojas se refería a la Memoria técnica, puesto que esta advertencia figura únicamente en los informes al recurso, sin que quede documentado en el expediente que así fue y que en dichas visitas participaron todos los licitadores.



En consecuencia, debe otorgarse la razón al recurrente y determinar que a las ofertas de UNI2 y EULEN no se les debió puntuar los criterios sujetos a la emisión de un juicio de valor por superar la documentación introducida en el sobre “B” el número de caras que prescribe la cláusula 12 del PCAP.

Cuestión distinta es la tacha que se atribuye a SAMSIC FACILITY por no cumplir con los requisitos sobre la letra: Arial de tamaño mínimo 12 y doble espacio. Examinado el contenido de su sobre “B” se observa que en las fichas de aplicación de cada edificio (pág. 6 a 19), en el cuadro de personal asignado a cada edificio (pág. 24), en los medios técnicos y materiales (pago. 34 a 45), y en las fichas técnicas de aparatos de dosificación y mejoras ambientales, utiliza un tamaño de letra diferente al exigido; que en el caso de los cuadros obedece a que ocupan en la mayoría de los casos una página completa por edificio descrito, y en las fichas a que son imágenes y texto capturados de fuentes de información provenientes de un tercero.

Desde este OARC / KEAO se ha examinado en varias ocasiones las posibles irregularidades formales en la presentación de las ofertas. Así, en la Resolución 020/2015, anteriormente citada, se hace un compendio de otras anteriores cuando dice que en la Resolución 90/2013 se indicaba que «(...), la limitación de espacio de la oferta tiene que ver con simplificar su valoración y, consecuentemente, hacerla más objetiva, pues se fuerza a los licitadores a que centren su exposición en los aspectos más relevantes, descartando otros no sustanciales. Lógicamente, la limitación debe ser proporcionada al grado de complejidad del objeto del contrato.»; y que según la Resolución 100/2013 «(...) su finalidad es perfectamente legítima, pues pretende una valoración más sencilla y, al forzar a los licitadores a expresar con concisión y claridad los elementos sustanciales de su oferta descartando lo accesorio, también más objetiva.» y a tenor de la Resolución 60/2014 «este tipo de requisitos suelen tener por objeto que la documentación de las ofertas sea homogénea en cuanto al tamaño y forma de su presentación, de tal manera que los licitadores deben ceñirse a aportar datos exigidos eliminando de esta forma información superflua que únicamente complica su examen y valoración. Una alteración de la extensión, forma, etc. podría producir desigualdades entre los licitadores, pues al aceptar ofertas que no



son conformes al formato exigido se otorgaría a éstas una posición de ventaja respecto quienes sí han cumplido los requisitos exigidos.»

Llegados a este punto, además de los principios de igualdad y transparencia, se debe aludir al principio de proporcionalidad, de gran arraigo en el ámbito comunitario (ver, por ejemplo, la sentencia de 11 de julio de 1989, asunto C-256/87) y que inspira también la legislación sobre contratación pública (ver el considerando 2 de la Directiva 2004/18, que el TRLCSP incorpora al Ordenamiento interno, y la Resolución 18/2015 del OARC / KEAO). Según este principio, toda medida que se tome debe ser necesaria y proporcionada al fin perseguido, lo que impide adoptar un acto de graves consecuencias, como la exclusión de un licitador, con justificación en una causa irrelevante, como la omisión de un requisito que no aporta nada al contenido esencial de la proposición (ver la Resolución 49/2015 del OARC / KEAO).

En aquellos aspectos en los la oferta de SAMSIC FACILITY incumple el tamaño de letra exigido por los pliegos –cuadros de información sobre edificios–, se observa un interés por sistematizar su proposición tratando de que la información de cada edificio quepa en una sola cara que, aunque con letra más pequeña, es perfectamente legible. En otros casos, se trata de información en forma de texto e imágenes capturada de fuentes provenientes de terceros proveedores.

En estas circunstancias, no se puede afirmar que el incumplimiento que reprocha el recurrente propicie una situación de ventaja a SAMSIC FACILITY respecto del resto de licitadores sea contraria al principio de igualdad, y en cambio sí puede afirmarse que aceptar la pretensión sería del todo punto desproporcionado, por lo que no puede accederse a que se prive a aquélla de los puntos obtenidos en los criterios susceptibles de un juicio de valor.

**DÉCIMO:** Subsidiariamente el recurrente considera que la valoración de su proposición técnica no es ajustada a derecho. Afirmar que la Administración no



ha valorado concretas propuestas realizadas en la proposición técnica, que deberán ser valoradas por cumplir las exigencias contenidas en los pliegos.

El recurrente impugna la puntuación que le otorga el informe de valoración en varios criterios y subcriterios. Concretamente, en el referido al criterio “Proyecto de prestación del servicio: 20 puntos”, se valora el subcriterio “Plan de comunicación con el Ayuntamiento” con una puntuación máxima de cinco puntos, de los cuales el recurrente obtiene 2,5 puntos, motivado en que «proponen hacer reuniones una vez al mes. La propuesta es adecuada, pero, en comparación con el resto, es más general.» En su recurso, CLECE esgrime que su oferta alcanza «(...) una reunión semanal con diversos informes, partes y listados, de donde observa una clara omisión y error en la valoración en cuanto que su propuesta concreta no ha sido valorada» En el informe al recurso, el poder adjudicador reconoce la alegación del recurrente y propone valorar el subcriterio con 4 puntos, elevando la puntuación en 1,5 puntos respecto de la inicialmente otorgada.

En el punto 1.5 “Plan de comunicación con el Ayuntamiento” del documento de contenidos de CLECE expresamente recoge que «mensualmente nuestro gerente y semanalmente nuestro Jefe de Servicio se reunirán con todos los responsables del Ayuntamiento que lo consideren oportuno, con el fin de escuchar todas las propuestas y sugerencias que se nos hagan, así como quejas o fallos que por parte del centro se detecten. Será el Responsable del Contrato de CLECE, mediante estas visitas semanales quien haga una supervisión y un seguimiento continuo del estado del servicio y será el encargado de confeccionar informes y un seguimiento continuo del estado del servicio y será el encargado de confeccionar informes y detectar anomalías o problemas que pudieran surgir en el servicio. Igualmente aportará en dichas reuniones toda la documentación que se solicite y se llevarán par su control todos los listados de asistencia del personal, así como los listados de absentismo y de sustituciones de este personal. (...)»

A la vista de lo anterior hay que concluir que la propuesta del recurrente abarca más aspectos que la realización de una reunión mensual que se recogía en el



informe de valoración, con lo que el reconocimiento del error está justificado; de ello se deduce que la valoración y la puntuación otorgada se basan en una apreciación errónea del contenido de la oferta, aspecto sobre el que este Órgano puede pronunciarse en el ejercicio de su control de la discrecionalidad que ampara al poder adjudicador (ver, por todas, la Resolución 132/2015 del OARC / KEAO). Dado que tiene suficiente entidad como para alterar la clasificación de las ofertas, esta irregularidad en la motivación conlleva la anulación de la adjudicación del contrato y, en principio, supondría la retroacción del procedimiento para la emisión de un nuevo informe de valoración en el que se modifiquen la valoración de la oferta del recurrente y la correspondiente puntuación de acuerdo con una apreciación correcta del contenido de la proposición. Sin embargo, la nueva valoración solo podría realizarse siendo ya conocidos todos los elementos de las ofertas, tanto los referidos a los criterios sujetos a juicio de valor como el que afecta a la oferta económica, calculado mediante la mera aplicación de una fórmula, de modo que la objetividad en la valoración y el tratamiento igualitario entre los licitadores que se pretende preservar mediante la evaluación separada de ambos tipos de criterios que establece el artículo 150.2 TRLCSP no pueden ya garantizarse. Consecuentemente, la anulación de la adjudicación y el hecho de que no sea posible la retroacción conllevan inevitablemente la cancelación de todo el procedimiento de licitación.

**UNDÉCIMO:** La cancelación del procedimiento de licitación hace innecesario el examen del resto de motivos de impugnación sobre errores en el informe de valoración.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43. 2 del TRLCSP y en la Disposición Adicional Octava del a Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del a Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, el titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi,



### **III.- RESUELVE**

**PRIMERO:** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa interpuesto por CLECE, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza de varios edificios y locales propiedad del Ayuntamiento de Azkoitia”, anulando la adjudicación del contrato y ordenando la cancelación de la licitación.

**SEGUNDO:** Levantar la suspensión del procedimiento, de acuerdo con el artículo 47.4 TRLCSP.

**TERCERO:** Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

**CUARTO:** Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.

**Vitoria-Gasteiz, 2016ko urtarrilaren 29a**

Vitoria-Gasteiz, 29 de enero de 2016