



EB 2014/105

Resolución 117/2014, de 31 de octubre de 2014, del titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra, en relación con el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Unión Internacional de Limpieza, S.A. contra la adjudicación del contrato “Servicio de limpieza de la organización sanitaria integrada del Bajo Deba”, tramitado por el Ente Público de Derecho Privado - Servicio Vasco de Salud - Osakidetza

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 16 de septiembre de 2014 la empresa Unión Internación de Limpieza, S.A. (en adelante, UNI 2) interpuso recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato de servicio de limpieza de la organización sanitaria integrada del Bajo Deba, tramitado por el Ente Público de Derecho Privado - Servicio Vasco de Salud – Osakidetza (en adelante, Osakidetza). El día 23 de septiembre de 2014 se recibió un escrito de alegaciones complementarias al recurso, referidas a aspectos de la oferta del adjudicatario impugnado a las que solo se pudo acceder con posterioridad a la presentación del escrito de recurso.

El 17 de septiembre de 2014 se remitió el recurso a Osakidetza. El expediente de contratación y el informe al recurso del artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) tuvieron entrada en el registro del OARC / KEAO el día 23 de septiembre de 2014.

SEGUNDO: Solicitadas alegaciones a los interesados los días 23 de septiembre y 16 de octubre de 2014, se han recibido las de la empresa Garbinaldi, S.A., adjudicatario impugnado.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: En el expediente se acredita la legitimación del recurrente y la representación de Don H. N.V. que actúa en su nombre.

SEGUNDO: El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación 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, con un valor estimado de 6.824.999,90 €.

TERCERO: El artículo 40.2 c) del TRLCSP establece que son susceptibles de recurso especial los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores. El Acto que se recurre es la Resolución de 28 de agosto de 2014 del Director Gerente de la OSI Bajo Deba de adjudicación del contrato.

CUARTO: El recurso se ha interpuesto en forma y dentro del plazo establecido en el artículo 44.2 TRLCSP.

QUINTO: En cuanto al régimen jurídico aplicable, OSAKIDETZA tiene la condición de poder adjudicador y, en concreto, de Administración Pública, según el artículo 3 del TRLCSP.

SEXTO: La argumentación del recurso es, en síntesis, la siguiente:

a) Se han cometido errores materiales y se ha excedido la discrecionalidad técnica razonable en la valoración de los siguientes aspectos:

- El informe técnico afirma que en el subcriterio “Procedimientos de trabajo” no se encuentra referencia a las limpiezas especiales, cuando este aspecto se encuentra recogido en la página 2 de la memoria técnica de la oferta del



recurrente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT); por ello, se solicitan los 15 puntos asignados al criterio en lugar de los 13 asignados.

- Dado que UNI 2 presenta en la página 37 de su memoria técnica el compromiso de implantar un sistema informático de gestión, disponible desde el inicio del contrato, así como adoptar las medidas correctivas necesarias ante desviaciones sobre los objetivos marcados, se solicitan los 10 puntos asignados en este criterio, en lugar de los 8 asignados en el subcriterio “Control del servicio a través de un sistema informático de gestión, disponible desde el inicio del contrato”.

b) La oferta del adjudicatario impugnado debió ser excluida del procedimiento por infringir el PPT; en concreto, solo aporta las frecuencias para el Hospital de Mendaro pero no especifica las del almacén y los distintos centros de salud (páginas 28 y 29 del PPT), y además incumple numerosas frecuencias de limpieza exigidas para dicho Hospital (el recurso denuncia doce incumplimientos en esta materia).

c) La oferta de GARBIALDI omite cierta documentación e información preceptiva según el PPT: no constan el programa de desinfección ni la relación detallada de medios técnicos y materiales para cada centro de salud.

d) La aplicación de los criterios de adjudicación a la oferta de GARBIALDI ha vulnerado claramente el principio de igualdad, el deber de motivación y la prohibición de la arbitrariedad:

- Se ha valorado indebidamente el programa y la memoria organizativa del servicio de limpieza ofertado; en este apartado, GARBIALDI obtiene 14 de los 15 puntos posibles, con las mismas observaciones y comentarios que merece la oferta del recurrente que, a diferencia de GARBIALDI, sí ha presentado la documentación que ésta ha omitido y que se menciona en la letra anterior y recoge de forma diferenciada las tareas para cada centro.



- GARBIALDI no presenta un programa de desinfección adaptado a las circunstancias del mayor o menor riesgo que tengan los distintos edificios, departamentos o locales; solo se refiere a desratización y a la desinsectación, pero no al programa de desinfección requerido. A pesar de que la oferta de UNI 2 es completa, ambas empresas reciben la misma puntuación.

- Respecto a la valoración del plan de formación, la oferta de GARBIALDI no recoge planificación ni programación, ni menciona la duración de los cursos, e incluye formación para personal sanitario, lo que no es objeto del contrato. A pesar de que la oferta de UNI 2 es mucho más completa, ambas empresas reciben la misma puntuación.

- GARBIALDI obtiene nueve puntos (uno más que el resto de las ofertas) en la valoración del control del servicio a través de un sistema informático de gestión, a pesar de que no hay en la oferta ningún valor añadido que justifique tal cosa y de que no se menciona el sistema de control para la comprobación de la ejecución de las tareas de limpieza, indicando la periodicidad de las mismas y la persona responsable de realizarlas, como pide el apartado 15.1 del PPT.

- Se ha valorado indebidamente el listado de equipos e instrumentos, ya que GARBIALDI no recoge la distribución de los equipos de dedicación exclusiva por cada centro, a pesar de lo cual recibe los mismos puntos que las empresas que sí lo detallan.

e) Finalmente, se solicita la anulación del acto impugnado y la exclusión de GARBIALDI, subsidiariamente, la revisión de las puntuaciones asignadas para que se efectúe una nueva adjudicación.

SÉPTIMO: GARBIALDI solicita la desestimación del recurso con los siguientes argumentos:



a) Entiende que la firma de los pliegos por el adjudicatario asegura su cumplimiento y subsana cualquier omisión o falta de detalle no importante en la oferta.

b) Detalla en su oferta una clasificación de las zonas de limpieza de todos los centros en función de su riesgo (bajo, medio, alto); a partir de ahí incluye unos cuadros resumen indicando las frecuencias para cada tipo de riesgo, por lo que la oferta cumple el PPT y no ha cometido las infracciones de las que le acusa el recurso. Además, las alegaciones argumentan en contra de los incumplimientos concretos a los que se refiere el recurso.

c) La oferta de GARBIALDI señala, en cuanto a la desinfección, un tratamiento conjunto, indicando en los cuadros resúmenes de las frecuencias a realizar en cada zona de riesgo cuándo y con qué frecuencia se realizará la desinfección (diaria en todas las zonas).

d) Respecto a la supuesta falta del listado de equipos, productos, etc. que aportará para la ejecución de los servicios, figura detallado en las páginas 56 y 57 de la oferta.

e) En cuanto a las infracciones del principio de igualdad, del deber de motivación y de la interdicción de la arbitrariedad, GARBIALDI entiende que las puntuaciones están correctamente justificadas con respeto a la igualdad entre los licitadores; la recurrente quiere aplicar su propio criterio a la valoración.

SÉPTIMO: El poder adjudicador solicita la desestimación del recurso con base en los siguientes argumentos:

a) Admite la alegación referida a la valoración del subcriterio “Procedimientos de trabajo”, pero no considera que ello suponga que el recurrente merezca 15 puntos en este apartado, sino 14 (uno más de los asignados inicialmente).

b) No se acepta la alegación relativa al subcriterio “Control del servicio a través de un sistema informático de gestión, disponible desde el inicio del contrato”,



pues, el informe de evaluación ya expresa que la oferta aporta “una mejora limitada en lo que se refiere a la generación de informes y a la extracción de otros indicadores de calidad para evaluar la gestión del servicio.”

c) Una interpretación sistemática lleva a subsanar la omisión de información referente a las frecuencias de los centros de salud, ya que la dicha frecuencia se puede deducir de modo sencillo y cierto de las frecuencias de las zonas establecidas para zonas de similar riesgo del Hospital de Mendaro; dado que la oferta contiene la información necesaria para la evaluación, no hay motivo para rechazar la proposición. Se señala que el incumplimiento de frecuencias no es relevante, pues claramente se aprecia la existencia de errores materiales flagrantes o ambiguos que pueden subsanarse, siendo ilusorio pretender que hay una voluntad manifiesta de infringir el PPT. Este criterio ha sido adoptado para todas las ofertas, salvo que el incumplimiento fuera de carácter esencial.

d) Se detallan los apartados de la oferta de GARBIALDI en los que hay reseñas de la materia referida a tareas de desinfección, de los que se deduce que, aunque con una ubicación sistemática no agrupada bajo un único epígrafe, se aprecia que la cuestión ha sido tratada por la oferta.

e) La oferta recoge el número de equipos precisos destinados a la Organización Sanitaria Integrada del Bajo Deba sin especificar los destinos de forma individualizada, pero se considera que, a la vista de los equipos y la logística ofertada, debe concluirse que se puede verificar sin dudas su viabilidad para garantizar la cobertura técnica adecuada, por lo que no procede la exclusión.

f) El poder adjudicador se reitera en las puntuaciones otorgadas a GARBIALDI.

OCTAVO: A la vista de todo lo anterior, conviene resumir ordenadamente cuáles son los reproches de legalidad que el recurso imputa al acto impugnado y que el OARC / KEAO debe analizar. Son las siguientes:



a) La oferta del adjudicatario impugnado (GARBIALDI) debió ser excluida del procedimiento por dos tipos de razones:

- Omisión de documentación e información preceptiva según los pliegos de la licitación.
- Incumplimiento de las frecuencias de limpieza establecidas en el PPT.

b) Incorrección de la valoración de las ofertas y de la aplicación de los criterios de adjudicación.

En los siguientes fundamentos jurídicos se desarrolla la apreciación del OARC / KEAO sobre las citadas cuestiones.

NOVENO: Para estimar que la oferta del adjudicatario debió ser excluida, el recurrente se basa en primer lugar en la omisión de cierta documentación que el PPT considera preceptiva; en concreto, se refiere a las frecuencias de limpieza para el almacén y los distintos centros de salud, el programa de desinfección y la relación detallada de medios técnicos y materiales para cada centro de salud. El apartado 15.1 del PPT, titulado “Documentación técnica para la valoración de los criterios evaluables por juicio de valor” e insertado dentro del apartado 15 “Documentación técnica a aportar” establece, entre otras cosas, lo siguiente:

«Programa y memoria organizativa del servicio de Limpieza de la OSI Bajo Deba. Por cada centro y zona se detallarán ratios, metros cuadrados, horarios, tareas, frecuencias, etc. Además, se deberá concretar:

1. Plantilla del personal necesario para la prestación del servicio, nº de operarios, jornada de trabajo, distribución de turnos, categoría profesional y nivel de desarrollo profesional de cada persona.
2. Se especificará con detalle la distribución de puestos de trabajo de lunes- a viernes, sábados y domingos y festivos, con indicación, por cada empleado de la hora de comienzo y fin de su jornada y clasificación por categoría profesional. Cuadro de frecuencia, según tarea a realizar, comprendiendo todas las tareas que se vayan a realizar, especificando como mínimo la siguiente clasificación:



D = Diaria
S = Semanal
Q = Quincenal
M = Mensual
T = Trimestral
ST = Semestral
A = Anual

- Programa y memoria organizativa del Plan DDD (interiores y exteriores), con descripción de protocolos, metodología, planificación, periodicidad, productos. Se incluirá el registro oficial de ROESB. Desinfección, señalando los criterios que en técnica y material se ofertan.
- Descripción de los procedimientos de trabajo.
- Planes de formación del personal de la empresa adjudicataria: Formación que va a realizar o viene realizando con destino al personal que haya de prestar servicios, tanto en lo que atañe a las nuevas incorporaciones, como de formación continuada, relacionada con el objeto del contrato.
- Responsable del servicio, localizable 24 h x 365 días: Declaración de la empresa indicando si el responsable/supervisor del centro es una persona con dedicación exclusiva al mismo o compartido con otros centros, con indicación de la jornada a realizar.
- Detalle del interlocutor designado por la empresa ante la Dirección.
- Descripción del control del servicio a través de un sistema informático de gestión, disponible desde el inicio del contrato. Sistemas de control que establece la empresa para la comprobación de la ejecución de las tareas de limpieza, indicando la periodicidad de las mismas y persona responsable de realizarlas.
- Compromiso de implantación y certificación del sistema de calidad ISO 9001, del Servicio de Limpieza de la OSI Bajo Deba, en el plazo máximo de 1 año a partir de la fecha de inicio del contrato.
- Memoria ambiental indicando forma de control operacional de los aspectos ambientales con impacto significativo a raíz de la actividad del contrato.
- Plan de Seguridad y Salud Laboral y Prevención Riesgos Laborales para el desempeño de la limpieza en la OSI Bajo Deba.



- Material que se propone utilizar en la prestación del Servicio, en especial los productos de limpieza, de los que deberán adjuntarse las ficha de seguridad (*en soporte informático anexo*): Listado de equipos, instrumentos, productos, herramientas, equipos de protección individual, medidas de seguridad, etc., que aportará para la ejecución de los servicios.
- Maquinaria que habrá de emplearse, detallando tipo, marca, clase y aplicación acompañando la documentación técnica del fabricante (en soporte informático anexo), teniendo en cuenta que deberán someterles a desinfección o descontaminación programadas. Se deberá desglosar aquella que estará permanentemente en el Hospital, de aquella otra que se utilizará ocasionalmente en el mismo.»

Hay que señalar que la ubicación sistemática del requerimiento de la documentación no es correcta, ya que, según el artículo 67.2 h) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), la “forma y contenido de las proposiciones” es una materia que debe recogerse en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), exigiendo el artículo 68.3 RGLCAP que el PPT no contenga declaraciones o cláusulas que deban figurar en el PCAP. No obstante, parece que, en este caso, esta irregularidad no ha causado confusión sobre el alcance de la voluntad del poder adjudicador.

La documentación solicitada a la que hace referencia este fundamento jurídico es necesaria, como expresamente afirma el PPT, para la adecuada valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. Por ello, la apreciación de si la documentación aportada por el adjudicatario impugnado es o no suficiente no debe ser excesivamente formalista; únicamente si dicha documentación es tan incompleta que no permite conocer cuál es la propuesta de la empresa la consecuencia debe ser la exclusión de la proposición. Las demás insuficiencias de la documentación técnica pueden tener como consecuencia una puntuación más baja en los criterios de valoración, pero no la exclusión. En cualquier caso, lo relevante es que la información requerida conste, no siendo relevante que ésta se presente u organice de una forma concreta (a menos que así lo exijan los propios Pliegos).



Contrastados los criterios señalados en el párrafo anterior con la oferta técnica de GARBIALDI, se observa que en ella sí constan referencias a las frecuencias de limpieza, tanto las previstas para el Hospital de Mendaro como las del almacén y los centros de salud, aunque agrupadas por zonas de riesgo (páginas 10 y siguientes); también figura una relación de los medios técnicos y materiales asignados a cada centro de salud (página 56 y siguientes, además de referencias parciales por todo el texto); por lo que se refiere al programa de desinfección, se menciona en varios apartados (páginas 5,12,13,14,16...). A juicio de este OARC / KEAO, y sin entrar a juzgar si la documentación merece o no una u otra valoración, parece que la oferta contiene elementos suficientes para evaluar los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, por lo que este motivo del recurso debe desestimarse.

DÉCIMO: El recurso alega que la oferta de GARBIALDI debió ser excluida porque no respeta las frecuencias de limpieza para cada zona que fija el PPT. De ser cierta dicha discrepancia con la oferta, la proposición no podría ser aceptada, pues no se acomoda al objeto de la prestación contractual tal y como discrecionalmente el poder adjudicador ha decidido configurarla; lo contrario supondría tanto como admitir una oferta que no satisface las necesidades de la Administración, las cuales están plasmadas en los documentos contractuales a los que el licitador debe ajustarse una vez que participa en el procedimiento (artículo 145.1 TRLCSP).

Contrastada la oferta del adjudicatario impugnado con el citado apartado del PPT y con los incumplimientos denunciados por el recurso, se observa que la proposición de GARBIALDI contiene frecuencias de limpieza inferiores a las exigidas por el poder adjudicador; esta infracción se observa, en concreto, en los siguientes apartados:

1) Zonas de bajo riesgo

Limpieza de superficies horizontales, pomos, manillas y muebles; se pide frecuencia diaria y se oferta "limpieza de pomos, pasamanos, armarios con



frecuencia semanal”, así como “eliminación de polvo en mobiliario con frecuencia mensual en sentido rotatorio.”

2) Zonas de medio riesgo

Limpieza y desinfección de aseos; se oferta frecuencia diaria y el PPT exige “según necesidades” y en algunos casos como mínimo una vez por turno (servicio/wc urgencias) o como mínimo cuatro veces al día (servicio/wc consultas externas).

3) Zonas de alto riesgo

Limpieza de aseos; se oferta frecuencia diaria y el PPT pide “cada vez que sea necesario, en función de su ubicación y grado de utilización”.

4) Zonas alto riesgo (áreas quirúrgicas)

- Eliminación polvo en salidas de aire; se pide frecuencia diaria al finalizar las intervenciones programadas y se ofrece frecuencia quincenal en sentido rotatorio.
- Limpieza de techos; el PPT pide periodicidad quincenal o mensual y se ofrece “según necesidad”.
- Limpieza de lavabos y aseos en vestuarios; el PPT pide dos veces al día y se ofrece frecuencia diaria.

En otras ocasiones el contenido de la oferta es contradictorio, pues se ofrecen en distintos apartados frecuencias distintas, siendo una de ellas conforme con el PPT y la otra no:

1) Zonas de alto riesgo



- Limpieza de rejillas en laboratorio; se ofrece frecuencia quincenal en sentido rotatorio y frecuencia diaria (el PPT pide frecuencia semanal).
- Limpieza de puntos de luz: se ofrece frecuencia diaria o bimensual, y el PPT solicita frecuencia diaria para las llaves de luz y semanal para los puntos de luz.

2) Zonas de alto riesgo (áreas quirúrgicas)

Limpieza de paredes; el PPT pide frecuencia semanal y se ofrece quincenal en sentido rotatorio y también semanal o parcial cuando se necesite.

La presentación de frecuencias que incumplen el PPT supone la exclusión de la oferta; a la misma conclusión debe llegarse por la existencia de contradicciones en la misma, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dado que dichas contradicciones impiden conocer el verdadero alcance de la oferta.

Dado que la exclusión del adjudicatario impugnado supone la retroacción de actuaciones para que se dicte una nueva adjudicación siguiendo la clasificación de las demás ofertas admitidas, no procede entrar en el análisis de las alegaciones formuladas por el recurso en relación con la aplicación de los criterios de valoración.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41. 3 del TRLCSP y en la Disposición Adicional Octava de la Ley 5/2010, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 2011, el Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoaren titularra,



RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Unión Internacional de Limpieza, S.A. contra la adjudicación del contrato del servicio de limpieza de la organización sanitaria integrada del Bajo Deba, tramitado por el Ente Público de Derecho Privado - Servicio Vasco de Salud – Osakidetza, anulando el acto impugnado y ordenando la adjudicación del contrato a la siguiente oferta económicamente más ventajosa en el orden de clasificación, previos los trámites correspondientes.

SEGUNDO: Levantar la suspensión automática prevista en el artículo 45 del TRLCSP, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 de la propia Ley.

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, 2014ko octubre 31

Vitoria-Gasteiz, 31 de octubre de 2014