



EB 2017/042

Resolución 048/2017, de 12 de abril de 2017, 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 CLEQUALI, S.L. contra la adjudicación del contrato de “Prestación del servicio de limpieza de edificios y locales municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 8 de marzo de 2017, la empresa CLEQUALI, S.L. interpuso ante el órgano de contratación un recurso especial en materia de contratación pública contra la adjudicación del contrato de “Prestación del servicio de limpieza de edificios y locales municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi.

SEGUNDO: El recurso, el expediente 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) se recibieron en el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el día 13 de marzo de 2017.

TERCERO: Solicitadas alegaciones a los interesados con fecha 14 de marzo, se han recibido el día 21 de marzo las de la empresa UNI2 SERVICIOS INTEGRALES, S.A. (en adelante, “UNI2”), adjudicataria impugnada.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: En el expediente consta la legitimación del recurrente y la representación de doña C. A.D. que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Según el artículo 40.1 a) del TRLCSP, son susceptibles de recurso especial, entre otros, los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada.

TERCERO: El artículo 40.2 c) del TRLCSP establece que son susceptibles de recurso especial los acuerdos de adjudicación del contrato.

CUARTO: El recurso está interpuesto en tiempo y forma.

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

SEXTO: Las alegaciones del recurso son, en síntesis, las siguientes:

a) Se ha vulnerado el principio de austeridad, estabilidad presupuestaria y control del gasto, ya que siendo muy estrecha la diferencia de puntuación con la adjudicataria (3,55 puntos sobre 100), el contrato debió adjudicarse a la recurrente por ser su oferta económica inferior en más de 50.000 euros al año, estando la citada diferencia soportada en un informe técnico que carece del rigor necesario.

b) Falta de motivación y exposición clara de los criterios técnicos de valoración que fundamentan el acto impugnado. El informe técnico que fundamenta la adjudicación se limita a resumir los contenidos de las ofertas, haciendo menciones positivas o negativas, pero sin justificar las valoraciones otorgadas, lo que es una subjetividad inexplicada; en concreto, se formulan, en síntesis, las siguientes objeciones:



- No se justifica por qué se considera que el organigrama está poco detallado, ya que se ha incluido un organigrama del servicio y se han incluido los puestos directos e indirectos, los servicios extraordinarios, etc.
- El informe técnico considera negativamente que la propuesta no se haya hecho sobre el calendario de 2017, pero el Anexo V del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) utiliza un calendario igual al del ejercicio 2013, y es el que ha utilizado también el recurrente.
- La tabla de frecuencias incluye las frecuencias para cada tipo de edificio.
- En contra de lo que dice el informe técnico, no es cierto que no quede claro cuáles son las dependencias concretas en las que se desarrollará el plan de implantación, pues el propio poder adjudicador debe saber cuáles son los centros que tienen despachos u oficinas; se valora negativamente que el plan no se evalúe económicamente, pero tal cosa no se solicita en la descripción del criterio de adjudicación.
- El informe técnico señala que el desarrollo del plan queda limitado a la aplicación de la norma ISO 14001:2004, sin que se expliquen los fundamentos de este proceso; el recurrente entiende que tal explicación es superflua, porque el propio PPT alude a esta norma, por lo que debe ser bien conocida para el poder adjudicador, sin que sean precisas explicaciones adicionales a su simple mención, sobre todo a la vista de las limitaciones de espacio impuestas a la oferta por los propios pliegos.
- Se hace una referencia genérica y no explicada a la insuficiencia de la maquinaria aportada, pero se ignora por qué la del recurrente es la oferta peor valorada en este epígrafe.
- Respecto al epígrafe relativo a los productos de limpieza y los fungibles, se alega que el sistema de stock se garantiza por el sistema JANO y la supervisión del encargado.



- No se justifica la baja puntuación en el apartado de la instalación de armarios cuando los pliegos solo definen su uso, número y dimensiones.
 - En la valoración del sistema de recogida de sugerencias, ahorro energético, control de calidad y otros aspectos se deja de lado la importancia de las ISO en la definición de los procedimientos a seguir y la presencia del sistema JANO.
- c) Finalmente, se solicita que se deje sin efecto el acto impugnado y se proceda a una nueva valoración de los criterios, a la corrección de las puntuaciones atribuidas al recurrente y a los demás licitadores y a la adjudicación del contrato a CLEQUALI.

SÉPTIMO: UNI2 alega lo siguiente para apoyar la solicitud de desestimación del recurso y de imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 TRLCSP:

- a) Los principios de austeridad, estabilidad presupuestaria y control del gasto no permiten a la entidad contratante desviarse de los criterios fijados en los pliegos, y el recurrente pretende que dichos criterios (algunos de ellos sujetos a fórmula) sean aplicados de otra manera.
- b) Las afirmaciones del recurrente no permiten desvirtuar la corrección de la valoración de las ofertas; en concreto, alega lo siguiente:
- Las valoraciones del informe técnico sobre el plan de trabajo está suficientemente motivadas, incluyendo opiniones negativas y positivas de la oferta del recurrente, bajo los mismos parámetros utilizados para el resto de las ofertas; el organigrama del recurrente es muy genérico y básico, sin desarrollar las funciones ni los currículos, al contrario de lo que sucede con la oferta de UNI 2.
 - El cronograma no se ajusta al calendario laboral del año 2017, que es el de la prestación; el calendario del Anexo V del PPT se establece a modo de ejemplo.



- La valoración negativa del plan de implantación del reciclaje no viene dada solo por el hecho de que no se concreten las dependencias específicas, sino también porque no se especifica el tipo de contenedor propuesto; la necesidad de valoración económica del plan sí consta en los pliegos, y el informe critica que no se individualice en el caso concreto cómo se aplicará el proceso descrito en la correspondiente ISO.
 - El informe explica suficientemente la valoración negativa de la maquinaria y útiles de limpieza propuestos con la escasez de unidades de ciertos tipos de máquinas.
 - El informe justifica suficientemente la puntuación atribuida a los productos de limpieza y fungibles por un cúmulo de errores y deficiencias en este apartado (no presentación de muestras obligatorias o de fichas técnicas, no se oferta jabón y abrillantador para lavavajillas, falta de estimación anual del stock, etc.).
 - La puntuación de los armarios aportados se justifica por la falta de explicación sobre la adaptación del modelo y sus elementos a cada dependencia y a los servicios obligatorios y a otras propuestas que mejoren estos muebles en las dependencias municipales.
 - La baja puntuación del sistema de recogida de sugerencias, ahorro energético y control de calidad se basa en que el sistema de sugerencias se limita a los responsables municipales y a la falta de concreción de la ISO.
- c) La falta de fundamento del recurso es tan patente y manifiesta que justifica la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 TRLCSP.

OCTAVO: El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso con los siguientes argumentos:

- a) En un procedimiento con uso de varios criterios la adjudicación no tiene por qué recaer necesariamente la adjudicación en la oferta de precio más bajo.



b) La motivación del acto impugnado cumple con los requisitos exigidos por el artículo 151.4 TRLCSP y se basa en el informe técnico que lo acompaña.

c) La actuación de la Administración está amparada por la discrecionalidad técnica que le corresponde, que se ha ejercido dentro de los límites legales; en concreto, se alega lo siguiente:

- La empresa desarrolla poco las funciones de cada puesto y no incluye dedicación, curriculum; la cobertura “inmediata” de los servicios extraordinarios es un término vago de difícil concreción y valoración; el cronograma del Anexo V del PPT es un simple modelo y la propuesta del recurrente no se adecua al tiempo en el que se va a realizar la prestación.

- La baja puntuación en bacteriostáticos se explica porque se ofrece un mantenimiento bimensual y respecto a los contenedores, se trata de contenedores estándar, ubicándose incorrectamente los contenedores de pañales.

- Respecto al plan de implantación del reciclaje, no se especifican los edificios y dependencias en los que se desarrollará, no siendo el Ayuntamiento el titular de todos ellos; el pliego exige la valoración económica; no se aportan datos suficientes sobre formación e información específica a los empleados; no constan los cauces de adaptación de la ISO 14001 a los edificios y dependencias.

- No se presentan muestras de maquinaria y útiles que el pliego solicitaba obligatoriamente; tampoco de otros productos de limpieza y fungibles, ni se informa sobre características medioambientales de los productos.

- La propuesta sobre armarios no incluye elementos de mejora (cerradura, rejillas, etc.)

- El sistema de recogida de sugerencias se limita a los responsables municipales, no se concreta la metodología del sistema de ahorro energético, y el sistema JANO sí está valorado; en general, la oferta no incluye formación e



información a los agentes implicados y calendario de ejecución en ninguno de estos sistemas.

NOVENO: El primer motivo del recurso es la infracción de los principios de austeridad, control del gasto y estabilidad presupuestaria cometida por la Administración al adjudicar el contrato a una oferta más cara siendo muy estrecha la diferencia de puntuación con la adjudicataria (3,55 puntos sobre 100) y estando la citada diferencia soportada en un informe técnico que carece del rigor necesario. La alegación debe desestimarse. En un procedimiento en el que la determinación de la oferta económicamente más ventajosa se produce tras aplicar varios criterios, combinando la valoración del precio más bajo con la aplicación de otros criterios de tipo técnico o cualitativo (artículo 150 del TRLCSP, apartados 1 y 3), que la oferta seleccionada no sea la de precio más bajo es un resultado que no solo es legalmente posible sino que no tiene nada de anómalo. Así, el artículo 151.1 TRLCSP establece que el órgano de contratación clasificará, por orden decreciente, las proposiciones presentadas atendiendo a los criterios de adjudicación señalados en el pliego o en el anuncio; únicamente cuando el único criterio a considerar sea el precio, se entenderá que la oferta económicamente más ventajosa es la que incorpora el precio más bajo. Cuestión distinta es que, a juicio del recurrente, la diferencia de puntuación en la aplicación de los criterios sujetos a evaluación mediante juicio de valor no esté adecuadamente soportada; las apreciaciones del OARC / KEAO sobre este tema son las que se exponen a continuación.

En referencia a los requisitos de la adecuada motivación de la aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor, una de cuyas funciones es precisamente facilitar el control de legalidad de la adjudicación a otros operadores jurídicos, como es el caso del OARC / KEAO, este Órgano ha señalado (ver, por todas, la Resolución 017/2017) que la motivación debe dar plena razón del proceso lógico que ha llevado a la adopción del acto. Los elementos básicos de dicha motivación son la descripción de los aspectos de las ofertas sobre los que se emite la valoración, el juicio valorativo que éstos merecen y la puntuación que, en consecuencia con todo ello, corresponde a



cada proposición, de acuerdo con los criterios de adjudicación previamente establecidos en los Pliegos. Una vez satisfechos estos requisitos mínimos, no hay obligación de que la motivación se sujete a un esquema formal concreto. Además, en numerosas Resoluciones (por ejemplo, la 006/2017) este Órgano ha señalado que en todo informe valorativo de aplicación de criterios sujetos a juicios de valor concurren elementos reglados y discrecionales, admitiéndose que la Administración goza de un margen de discrecionalidad en el momento de valorar la proposición más ventajosa (STS de 24 de enero de 2.006 - recurso de casación 7645/00, RJ 2006, 2726 -), con cita de otras anteriores como las de 25 de Julio de 1989 – RJ 1989, 9811 -, 1 de junio de 1999 - RJ 1999, 2745 - y 7 de octubre de 1999 - RJ 1999, 8840). Asimismo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de 23 de noviembre de 2009 (recurso nº 740/2009 8JUR 2010/140325) con cita, entre otras, de STC 353/1993 (LA LEY JURIS 2406-TC/1993); el control de este Órgano únicamente se puede centrar sobre los aspectos que, conforme a la jurisprudencia sobre los procedimientos de concurrencia competitiva, son objeto de control a efectos de cumplir el mandato constitucional del artículo 9.3 CE, de interdicción de la arbitrariedad, pues acerca de lo que la jurisprudencia denomina “núcleo material de la decisión”, esto es, sobre los juicios de valor técnico emitidos por el órgano técnico competente, el OARC/KEAO no puede pronunciarse, siempre que se hayan respetado las reglas del procedimiento, se haya dado cumplimiento a las actividades preparatorias o instrumentales que rodean a ese estricto juicio técnico y se haya verificado la igualdad de condiciones de los candidatos.

Trasladada esta doctrina al contrato que nos ocupa, y tal como correctamente alegan el poder adjudicador y el adjudicatario impugnado, se observa que el informe técnico que fundamenta la adjudicación es, en general, adecuado para motivar el acto impugnado y respeta los límites de la discrecionalidad técnica. En particular, contiene una amplia descripción de los aspectos de la proposición que se han tomado como material de valoración e incluye juicios valorativos suficientes como para apoyar las puntuaciones otorgadas:



- Se expresa que el cronograma es “poco detallado”, que no se ajusta al calendario laboral del año en que ha de ejecutarse el contrato o que no se han considerado las aperturas especiales de los centros.
- Se señala que no se aclaran las dependencias del plan de implantación de reciclaje selectivo, que el plan no tiene valoración económica, que el procedimiento de aplicación del plan no se detalla o que la formación e información de los agentes implicados es reducida.
- Se afirma que la maquinaria es insuficiente para ciertas unidades concretas, se señala la falta de presentación de muestras o de oferta de varios productos, no queda clara la constancia de etiqueta ecológica y no hay estimación de necesidades anuales.
- Se explica que el sistema de recogida de sugerencias es limitado y los sistemas bajo la norma ISO no se concretan.
- El sistema JANO sí se ha tenido en cuenta para valorar positivamente la oferta, de igual modo que se ha valorado negativamente, por ejemplo, la falta de aportación de muestras.

Por otra parte, se respetan los elementos reglados de la valoración, en particular los siguientes:

- El cronograma del Anexo V es tan solo el modo de presentación de la documentación que se exige en el apartado 9.1.1 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el licitador debe ajustarlo en su oferta.
- El plan de implantación de reciclaje, al contrario de lo que afirma el recurso, sí debe presentarse valorado económicamente (apartado J del PPT).



- El criterio de adjudicación relativo a los nuevos armarios recoge como puntuables las características y mejoras de los armarios, no su mera oferta (apartado 9.1.6 de la carátula del PCAP).

Por todo ello, el motivo de recurso debe desestimarse.

DÉCIMO: No procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP porque, aunque el recurso vaya a desestimarse, no carece de argumentación legal y no se observa mala fe en su interposición.

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: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por CLEQUALI, S.L. contra la adjudicación del contrato de “Prestación del servicio de limpieza de edificios y locales municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Santurtzi.

SEGUNDO: Levantar la suspensión automática del procedimiento de adjudicación.

TERCERO: Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.



CUARTO: Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

QUINTO: 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, 2017ko apirilaren 12a

Vitoria-Gasteiz, 12 de abril de 2017