



EB 2014/165

EB 2014/168

Resolución 20/2015, de 17 de febrero de 2015, 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 los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por GARBIALDI, S.A. y FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, 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 26 de diciembre tuvo entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC / KEAO) el recuso especial interpuesto por la empresa GARBIALDI, S.A. (en adelante, GARBIALDI) frente a la adjudicación del contrato de servicio de limpieza de la organización sanitaria integrada del Bajo Deba (en adelante, OSI BAJO DEBA), tramitado por el Ente Público de Derecho Privado - Servicio Vasco de Salud – Osakidetza (en adelante, OSAKIDETZA).

El mismo día de su recepción se remitió el recurso a OSI BAJO DEBA. El 30 de diciembre de 2014 tuvo entrada el expediente de contratación, que vino acompañado de otro recurso especial interpuesto por FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A. (en adelante, FERROSER) ante el órgano de contratación el día 23 de diciembre de 2014. Además, el expediente contiene los informes a los recursos del artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).



SEGUNDO: Solicitadas alegaciones a los interesados el día 8 de enero de 2015, se han recibido las de la empresa UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (en adelante, UNI2), adjudicatario impugnado.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: El artículo 73 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común establece que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, cualquiera que haya sido la forma de su iniciación, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde identidad sustancial o íntima conexión. Los recursos analizados se dirigen contra la Resolución de adjudicación del contrato y sus argumentos y pretensiones giran en torno a la aplicación de los criterios de adjudicación relativos a la oferta técnica.

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 5 de diciembre de 2014 del Director Gerente de la OSI BAJO DEBA de adjudicación del contrato.

CUARTO: Los recursos se han 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: Queda acreditada en el expediente la legitimación de FERROSER y la representación de Don I. A.I. que actúa en su nombre.

UNI2 en sus alegaciones plantea la falta de legitimación activa de GARBIALDI. Reproduce el artículo 42 del TRLCSP y afirma que al estar excluido el recurrente del procedimiento, la eventual estimación del recurso nunca podría llegar a afectarle. En su apoyo cita y reproduce las Resoluciones 089/2013 y 056/2013 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), donde se vincula el interés legítimo para recurrir a la obtención de un beneficio o la evitación de un perjuicio que sean ciertos y no meramente hipotéticos. GARBIALDI, al haber sido excluida de la licitación, no puede obtener el beneficio perseguido que no es otro que la adjudicación del contrato, por lo que carece del interés legítimo necesario para recurrir.

Afirma que la excepción es que se anule el procedimiento de licitación y se convoque uno nuevo en el que sí podría concurrir el licitador excluido, y cita la Resolución 064/2014 de este OARC / KEAO. A su parecer, el recurrente no invoca ningún vicio de nulidad ni solicita la anulación del procedimiento, y pide únicamente la exclusión de los licitadores por estimar que sus ofertas infringen las frecuencias establecidas en el Pliego de Condiciones Técnicas (en adelante, PCT).

Añade que las pretensiones ejercitadas por la recurrente nunca podrían dar lugar a la estimación del recurso por rebasar el ámbito objetivo en el que se permite interponer un recurso especial, porque la petición de que se excluya a todos los licitadores se basa en afirmaciones absolutamente falsas y porque la posibilidad de que se acepte que concurren causas de exclusión en siete empresas es totalmente remota y debe ser cierta

Señala la contradicción de que GARBIALDI no interpusiera recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 117/2014 de este Órgano Resolutorio, que motivo su exclusión, aunque conviene que ello tampoco le



hubiera otorgado legitimación en este recurso porque el ámbito y los efectos en uno y en otro son independientes.

A la vista de las alegaciones expuestas, procede examinar en primer lugar si GARBIALDI está legitimado para recurrir. Tal y como se dice en la Resolución 089/2013 del TACRC, que cita UNI2, para determinar si el recurrente se halla o no legitimado «(...) debe antes analizarse su relación con respecto al propio objeto del recurso y al resultado final del procedimiento de adjudicación. (...)» GARBIALDI fue excluida del proceso de licitación en la Resolución 117/2014 del OARC / KEAO, que anulaba la adjudicación y ordenaba la realización de una nueva a favor de la siguiente oferta económicamente más ventajosa en el orden de clasificación, por lo que según la doctrina que invoca UNI2 en sus alegaciones carecería de legitimación porque al estar excluida nunca podrá obtener el beneficio de la adjudicación del contrato. Sin embargo, GARBIALDI en su recurso impugna la totalidad de las ofertas aceptadas en la licitación por no cumplir alguna o varias de las frecuencias previstas en el PCT. Por tanto, debe observarse que el recurrente sí podría obtener un beneficio no hipotético sino real si se estimara el recurso en la totalidad de sus pretensiones, de modo que el poder adjudicador se vería obligado a convocar una nueva licitación en la que podría participar y aspirar a la adjudicación del contrato. Este Órgano tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión en su Resolución 97/2013, donde se afirmaba que «(...) el recurrente goza de un interés legítimo en cuanto que podría obtener un beneficio real, no hipotético, de la anulación de la adjudicación, como puede ser el que ésta sea declarada desierta y la posibilidad de que se vuelva a iniciar un nuevo procedimiento de adjudicación.»

No puede admitirse la alegación de UNI2 sobre la remota posibilidad de que se acepte la concurrencia de causas de exclusión de siete empresas; esta circunstancia únicamente puede dilucidarse comparando las causas de impugnación y las ofertas impugnadas con el contenido de los pliegos. Tampoco puede tomarse en consideración el hecho de que GARBIALDI no haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Resolución 117/2014, puesto que se trata de una vía impugnatoria diferente a la del



recurso especial contra la nueva adjudicación del contrato, de forma que la renuncia a la primera no impide la segunda.

Queda acreditada, por tanto, la legitimación de GARBIALDI y la representación de Don J.A. S.L. que actúa en su nombre.

SÉPTIMO: FERROSER en su recurso denuncia que la Mesa de contratación contravino lo establecido en la Resolución 117/2014 al otorgar un punto más a UNI2 en el apartado de procedimientos de trabajo, donde pasa de tener 13 a 14 puntos, vulnerado los principios de igualdad y no discriminación, por lo que la nueva adjudicación debe considerarse nula de pleno derecho. Reprocha, también, la incorrecta valoración de su oferta por arbitraria y carente de justificación, y considera que la Mesa de contratación se ha excedido en la discrecionalidad técnica de la valoración de los criterios dado que ha utilizado criterios arbitrarios y discriminatorios, y ha incurrido en errores materiales al efectuarlas. A continuación muestra sus divergencias respecto de lo que considera una valoración incorrecta por la Mesa de contratación.

UNI2 en su alegaciones dice que la posibilidad de interponer un segundo recurso especial contra la adjudicación que se dicte tras la resolución de un recurso especial anterior únicamente tiene lugar cuando ésta no ha sido debidamente ejecutada por la Administración, y cita las Resoluciones 2/2013, 5/2013 y 64/2012 del OARC / KEAO. A su parecer, la actuación del recurrente tiene por objeto salvar el obstáculo de cosa juzgada administrativa. Continúa diciendo que la atribución de ese punto de más es irrelevante, pues sin él su oferta resultaría igualmente adjudicataria, y cita las Resoluciones 5/2013 y 74/2014, también de este Órgano Resolutorio. Denuncia que lo que FERROSER pretende es que se revise su puntuación, cosa que no es posible en este momento procesal, porque operan los efectos de cosa juzgada administrativa, y si no estaba de acuerdo con la puntuación que le fue atribuida debió recurrir la primera adjudicación, cosa que no hizo, y tal decisión ya ha causado estado en vía administrativa y no puede ser revisada.



OSI BAJO DEBA, en su informe al recurso de FERROSER, justifica el cambio de puntuación a que UNI2 en su recurso alegó un error material debido a la omisión de la valoración referente a las limpiezas especiales en el subcriterio “Procedimiento de trabajo”, y que el comité de expertos ha podido constatar que efectivamente estaba detallado en la oferta técnica de UNI2. Reconocido el error, y con el objeto de no vulnerar el principio de igualdad en el proceso de evaluación se adoptó la decisión de añadir un punto adicional a la puntuación asignada con anterioridad. Concluye el hospital que de esta actuación no puede desprenderse que no se actuó de conformidad con el mandato expreso derivado de la Resolución 117/2014.

La Resolución 117/2014, de 30 de octubre, concluía su Fundamento de Derecho Décimo afirmando que «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.» Y en su apartado resolutorio primero estimaba parcialmente el recurso «(...) 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.»

Sobre la excepción de cosa administrativa juzgada, en la Resolución 74/2014 de este Órgano se afirmaba que «(...) el fundamento de la cosa juzgada no es más que el de la certeza y seguridad jurídica que veda la posibilidad de replantear indefinidamente un problema. Ello significa que el acto se convierte en firme y consentido en vía administrativa, susceptible de recurso contencioso-administrativo en los términos previstos en el artículo 10.1, letra k) de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa.»

En la Resolución 117/2014 no se consideró procedente entrar en el análisis de las alegaciones del recurso en relación con la aplicación de los criterios de adjudicación, por cuanto que la exclusión del adjudicatario implicaba la retroacción de las actuaciones y la adjudicación del contrato a la siguiente oferta más ventajosa que, precisamente, era la del entonces recurrente UNI2.



La actuación OSI BAJO DEBA reconociendo el error en la valoración y otorgando un punto más al nuevo adjudicatario no puede considerarse una alteración al principio de cosa juzgada, porque la impugnación sobre la puntuación estaba planteada en el recurso de UNI2 aunque no fue examinada por los motivos antedichos.

Por tanto, toda vez que FERROSER impugna la diferencia en la puntuación de UNI2 en la nueva adjudicación del contrato, debe examinarse si la actuación OSI BAJO DEBA añadiendo un punto a la valoración de UNI2 es o no correcta. Se comprueba que UNI2 en el recurso que dio lugar a la Resolución 117/2014, reclamaba que en el criterio de “Procedimiento de trabajo” su oferta proponía:

«Limpieza y conservación general de las dependencias de las instalaciones, edificios, ... conforme a los cuadros de frecuencias y especificaciones que se recogen en el Programa de Trabajo. Quedan explícitamente comprendidas las limpiezas de las pintadas y la retirada de carteles y propagandas de las paredes, fachadas o accesos a los Centros.

Limpiezas Especiales, al concluir obras menores, reformas, reparaciones, etc. En las zonas afectadas, de manera excepcional y puntual, se utilizarán aspiradores con filtros homologados previa consulta con Medicina Preventiva.

Además de los trabajos descritos explícitamente en la oferta técnica, UNI2 se compromete a realizar todos aquellos que se consideren necesarios para mantener los Edificios en perfecto estado de limpieza,

Tratamientos específicos de Suelos: Decapado mecánico, encerado y abrillantado y Limpieza de Moquetas.

Limpieza de Cristales, Ventanas y Persianas, alicatados, etc. con los medios y procedimientos adecuados.»

OSI BAJO DEBA, en el ejercicio de las facultades discrecionales que le corresponden en la valoración de las propuestas de los licitadores sometidas a un juicio de valor, otorgó un punto más a UNI2 y elevó su puntuación a 14 puntos, sin que desde este Órgano se observe que haya habido uso arbitrario de dicha facultad, por lo que no puede aceptarse la impugnación del recurrente.



FERROSER alega, de igual modo, la incorrecta valoración de su oferta y falta de motivación, lo que conlleva la nulidad de las actuaciones y la retroacción de las actuaciones hasta el momento de la valoración de las proposiciones. Debe señalarse que lo que pretende ahora el recurrente es que se revise la valoración de su oferta. Es en este caso donde sí puede alegarse la excepción de cosa juzgada, porque no se está recurriendo la incorrecta ejecución de la citada Resolución 117/2014 de este Órgano, sino que se está solicitando una nueva evaluación cuando tal reclamación debió realizarse en el momento en que el recurrente tuvo conocimiento de la valoración de su oferta y de la puntuación obtenida, que fue tras la comunicación de la Resolución de 28 de agosto de 2014. A este respecto, en la Resolución 74/2014 de este Órgano se indica que «Se ha de tener en cuenta que introducir argumentos nuevos, que pudiendo haber sido alegados por el recurrente en el recurso anteriormente planteado, no lo fueron, equivale a otorgar un nuevo plazo de presentación de recurso» Además, en pronunciamientos anteriores (por ejemplo, en la Resolución 24/2014) este órgano ha manifestado que «El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha afirmado que la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo para recurrir satisface, en principio, la exigencia de efectividad que se deriva de la Directiva 89/665/CEE (a cuya transposición obedece la regulación del recurso especial en materia de contratación en el TRLCSP), en la medida en que constituye la aplicación del principio fundamental de seguridad jurídica y que la completa consecución del objetivo que la Directiva 89/665 pretende alcanzar se vería comprometida si los candidatos y licitadores pudieran alegar en cualquier momento del procedimiento de adjudicación las infracciones de las normas de adjudicación de contratos públicos, obligando con ello a la entidad adjudicadora a iniciar de nuevo la totalidad del procedimiento a fin de corregir dichas infracciones (Caso Universale-Bau AG y otros contra Entsorgungsbetriebe TJCE 2002\369, de 12 de diciembre de 2002, asunto C-470/99, apartados 75 y 76). (L).» En consecuencia, la oportunidad de que la valoración de su oferta fuera revisada precluyó en el momento en que dejó pasar el plazo para la impugnación de la Resolución de 28 de agosto de 2014.

En coherencia con lo expuesto, debe declararse que la impugnación de FERROSER sobre la incorrecta valoración de su oferta y falta de motivación es extemporánea.



OCTAVO: UNI2, en sus alegaciones al recurso de GARBIALDI, plantea como cuestión previa la falta de los requisitos necesarios para interponer el recurso por infracción del artículo 49 de TRLCSP.

En primer lugar, sostiene el recurrente que GARBIALDI pretende desvirtuar la Resolución 117/2014, ya que según el artículo 49 del TRLCSP en su contra sólo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, salvo que la resolución no haya sido debidamente ejecutada por el poder adjudicador, y en el recurso en ningún momento se alude a esta cuestión sino que se pretende una nueva revisión de la adjudicación, sobre la que no puede volverse. Vuelve a citar las Resoluciones 2/2013, 5/2013 y 64/2012 de este Órgano e insiste en que el recurrente en ningún momento invoca una posible infracción de lo dispuesto en la Resolución citada. Los motivos del recurso se refieren únicamente al pretendido incumplimiento por los licitadores de determinados requisitos establecidos en los pliegos, que no se pueden impugnar porque operan los efectos de cosa juzgada administrativa. Considera que si GARBIALDI no estaba de acuerdo con la admisión de las ofertas de los distintos licitadores debió invocarlo en sus alegaciones al recurso especial interpuesto por UNI2 contra la adjudicación, cosa que no hizo, por lo que la Resolución 117/2014 ha causado estado en vía administrativa y no puede ahora ser revisada, por haber precluido el plazo para ello, debiendo operar los efectos de cosa juzgada administrativa, y cita la Resolución 74/2014 de este OARC / KEAO.

No puede admitirse la alegación de UNI2 de que las pretensiones ejercitadas por la recurrente nunca podrían dar lugar a la estimación del recurso por rebasar el ámbito objetivo en el que se permite interponer un segundo recurso especial. La adjudicación que ahora se impugna es consecuencia de la Resolución 117/2014 que ordenaba la adjudicación al siguiente licitador en el orden de clasificación. En el expediente del contrato se observa que OSI BAJO DEBA ha cumplido con lo dispuesto en la Resolución y ha emitido una nueva adjudicación, que es susceptible de recurso especial, por lo que, como ha manifestado este OARC / KEAO en su Resolución 115/2014, «(...) no se cumple



el primer requisito para apreciar la existencia de cosa juzgada, que es la identidad de objeto entre ambos procedimientos (artículo 222.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil); no obsta a esta conclusión que algunos de los argumentos legales expuestos por los interesados sean similares o se refieran a los mismos hechos, pues se enmarcan en acciones con presupuestos y consecuencias jurídicas distintas (Sentencia del Tribunal Supremo de 30/1/2007).»

Tampoco puede tomarse en consideración la apreciación de UNI2 acerca de que GARBIALDI debió invocar la inadmisión de las ofertas de los demás licitadores en sus alegaciones al recurso de UNI2 que dio lugar a la Resolución 117/2014. En sus Resoluciones 43/2014 y 63/2014, este Órgano ha tenido ocasión de manifestarse sobre el alcance y naturaleza de las alegaciones efectuadas por los interesados en el procedimiento de recurso especial, habiendo manifestado al respecto que «Debe tenerse en cuenta que, tal y como el legislador lo ha configurado, el recurso especial no da lugar a un procedimiento contradictorio entre la empresa recurrente y los demás licitadores en el que, a modo de la reconvención del proceso civil, estos últimos pueden ampliar en sus alegaciones el objeto del litigio y, por lo tanto, el ámbito de la resolución (véanse las Resoluciones 44/2012 y 75/2012 del OARC/KEAO). Por el contrario, el alcance de la resolución se fija sólo en la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP), mientras que el trámite de alegaciones de los interesados obedece al mandato constitucional de garantizar su audiencia (artículo 105.3 de la Constitución), pero no les concede una vía de impugnación o reconvención, por lo que su posición procedimental no es en absoluto análoga a la del recurrente ni a la del demandado del pleito civil.» Si GARBIALDI hubiera impugnado las ofertas del resto de licitadores en sus alegaciones al recurso de UNI2 y este órgano las hubiera examinado, estaría incurriendo en un vicio de incongruencia con la petición del recurso (artículo 47.2 TRLCSP).

NOVENO: En cuanto a las cuestiones de fondo, la impugnación de GARBIALDI gira en torno al incumplimiento por los licitadores de requisitos básicos y de las frecuencias recogidas en el PCT, causa esta última que motivo su exclusión en la Resolución 117/2014 de este OARC / KEAO. Anuda tales incumplimientos a la vulneración de los principios de igualdad, deber de motivación e interdicción de la arbitrariedad en la valoración de algunas ofertas.



El primero de los motivos, el relativo al incumplimiento en los requisitos básicos, afecta a las ofertas de UNI2, FERROSER y LACERA. Mientras que el incumplimiento de las frecuencias de recogida en el PCT incumbe a todos los licitadores.

Se examinarán los incumplimientos de PCT que se invocan según el orden de clasificación de empresas, comenzando por UNI2, adjudicatario impugnado, continuando por el siguiente en el orden decreciente; en cada caso se revisarán los motivos de impugnación que les afectan –primero los requisitos básicos y después las frecuencias–, y si en el examen se observa que en alguna oferta no concurren las causas de exclusión que aduce el recurrente, se procederá a la desestimación del recurso, con indicación de los efectos procesales a que haya lugar.

DÉCIMO: Antes de examinar los incumplimientos de lo que FERROSER denomina “requisitos básicos”, conviene poner de manifiesto lo que este Órgano ha dicho en otras ocasiones acerca de las exigencias de los pliegos sobre la extensión de las ofertas.

Así, en la Resolución 99/2013 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.»; en la Resolución 100/2013 que «(...) 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 en la Resolución 60/2014 que «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.»



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.

Sobre estos parámetros se examinarán las ofertas impugnadas.

UNDÉCIMO: En relación con la oferta de UNI2, el recurrente reprocha que no cumple con el tipo de letra “Arial 11 interlineado sencillo”. Sobre este particular, tanto la carátula del PCAP como el PCT señalan que:

«Toda la documentación requerida será entregada en soporte informático y en papel. No podrá exceder de 60 folios, DIN A-4 a una cara, (incluido el índice), con letra tipo arial a tamaño no inferior a 11 puntos, y párrafo interlineado sencillo y paginado.

Deberá contener índice y resumen de aspectos valorables en los criterios de adjudicación con referencia a página.

Todo aquello que a lo largo del presente Pliego se ha especificado que se presentará en soporte informático anexo, no será incluido dentro de los 60 folios de la oferta técnica a valorar.»

UNI2 en sus alegaciones rebate los argumentos del recurrente diciendo que el tamaño de letra usado no es el “arial” sino el “calibri”, pero sin superar el número máximo de folios establecidos en los pliegos, lo que consideran una infracción menor e irrelevante que no puede calificarse de causa de exclusión. En su apoyo citan y reproducen la Resolución 16/2007 de la Junta de Contratación Pública de Navarra.



OSI BAJO DEBA dice que, analizadas las ofertas que la recurrente considera afectadas, la de UNI2 sería la única que incurre en anomalía por no coincidir con las orientaciones reseñadas en el PCT.

Los pliegos son claros al indicar el número de páginas, tamaño de papel, impresión a una sola cara, tipo de letra, tamaño e interlineado, aunque se omite cualquier referencia a los márgenes de escritura.

Debe señalarse que estas previsiones, fueron conocidas y aceptadas por todos los licitadores, sin salvedad o reserva alguna, desde el momento de formular sus ofertas en los términos señalados en el artículo 145 del TRLCSP, sin que conste en ningún caso la impugnación de los pliegos que rigieron la licitación, por lo que son la ley del contrato.

En el caso de la oferta de UNI2, se comprueba que consta de 60 folios paginados, que incluye el índice en página primera. En cuanto al tamaño de letra, se observa que la mayor parte es letra Arial de 9 puntos y en algunas páginas incluso inferior. La conclusión de lo examinado es que UNI2 altera en muchas partes del documento el tamaño de letra exigido, utilizando uno menor, que le permite introducir mayor número de información en el mismo número de páginas. Debe observarse que el documento que se examina sirve para valorar los criterios de adjudicación cuya aplicación requiere realizar un juicio de valor (apartado 31.1 de la carátula del PCAP), de forma que UNI2 ha podido introducir un mayor número de información en las mismos sesenta folios, pero incumpliendo los requisitos formales previstos en los pliegos.

Una vez comprobado que la oferta impugnada incumple la forma de presentación establecida en los pliegos, debe examinarse si tal infracción conlleva la sanción de exclusión que pide el recurrente. UNI2 en sus alegaciones afirma que la infracción denunciada es irrelevante, que no puede calificarse como causa de exclusión. Sin embargo, lo cierto es que la exigencia del pliego es meridianamente clara y su desconocimiento vaciaría de contenido a los pliegos en este aspecto. Además, la exigencia del pliego puede anudarse



a lo que el artículo 84 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, dice acerca del rechazo de proposiciones cuando se varía sustancialmente el modelo establecido, como en el presente caso que se altera sustancialmente el tamaño de letra que se fija en los pliegos, dando lugar a que se introduzca más información en el documento que sirve para valorar los criterios de adjudicación que requieren un juicio de valor, con lo que se altera el principio de igualdad entre los licitadores que sí han respetado la forma establecida. La conclusión es que la propuesta de UNI2 debió ser excluida de la licitación por alterar el modelo establecido. Esta decisión es proporcional con el grado de incumplimiento, pues como se ha podido comprobar afecta a la mayor parte del documento examinado y condiciona su extensión.

Debe, en consecuencia, estimarse la pretensión del recurrente sobre el incumplimiento de la oferta de UNI2 de lo preceptuado en el apartado 30.2.1 de la carátula del PCAP y en el apartado 15.1 del PCT. La estimación y la consecuente exclusión de UNI 2 de la licitación hacen innecesario el examen del motivo de impugnación relativo al cumplimiento de las frecuencias mínimas exigidas por el PCT.

DUODÉCIMO: De acuerdo con la Resolución de 5 de diciembre de 2014, el segundo licitador clasificado en orden decreciente es FERROSER con 90,46 puntos.

GARBIALDI impugna que FERROSER también incumple los requisitos básicos de su oferta al cambiar el tipo de letra en páginas salteadas –por ejemplo en las páginas 8 y 9– y, además, inserta cuadros en imágenes.

OSI BAJO DEBA expone que las ofertas de FERROSER Y LACERA coinciden con las orientaciones reseñadas en el PCT en cuanto a requerimiento de tamaño y forma de presentación del texto escrito, sin que dichos requerimientos puedan extenderse a aquellas partes de la documentación que se reflejan mediante imágenes que pueden ser gráficas y que suponen en gran



medida apartados estandarizados clarificadores de lo expuesto mediante el texto escrito.

La oferta de FERROSER consta de 55 folios numerados, aunque el índice y los documentos posteriores ocupan 53 folios (folio 3 a folio 55).

Se comprueba que en diversas páginas la oferta intercala el tamaño de letra exigido (11 puntos) por otro menor, en la mayoría de los casos 10,5 puntos y también menores. Particularmente, en los folios 20 a 25 inserta la información en cuadros en tamaño de 8 puntos. En otros casos agrega información en cuadros que parecen provenir de hojas de cálculo que tampoco cumplen con el tamaño exigido. Otro tanto se puede decir de la información inserta en imágenes copiadas y pegadas de programas informáticos, así como gráficos, copias de certificados y otras imágenes que, según parece, no son manipulables por el licitador.

El incumplimiento de lo preceptuado en los pliegos debería dar lugar a la exclusión de la oferta de FERROSER. Sin embargo, debe tomarse en consideración el principio de proporcionalidad aludido en el Fundamento de Derecho Noveno. Este principio exige que las medidas adoptadas por este Órgano sean apropiadas y necesarias para conseguir el objetivo perseguido, que en este caso es la defensa de un trato igual para todos los licitadores y el acceso a la licitación.

Los pliegos exigen la materialización de la oferta en un número concreto de folios (60) y un tipo y tamaño de letra también prefijados (arial 11), que FERROSER no cumple de manera estricta. Sin embargo, examinado el contenido de la documentación sobre los aspectos valorables, se observa que la información está contenida en un número de folios inferior al exigido, concretamente en 53 frente al máximo de 60 que marcan los pliegos, de forma que el licitador no ha agotado todo el espacio posible. En estas circunstancias, los principios de proporcionalidad y acceso a la licitación impiden adoptar la medida drástica de la exclusión de la oferta, porque se aprecia que si la oferta



hubiera cumplido los requisitos de tamaño prescritos, en los lugares del documento donde pudo y debió hacerlo, no hubiera rebasado el límite en el número de folios que piden los pliegos. Siendo así que la oferta de FERROSER no obtiene ventaja aparente por el incumplimiento impugnado, puesto que no contiene mayor información que la que hubiera aportado de haber cumplido estrictamente con los requisitos formales de los pliegos. En consecuencia, no cabe deducir una infracción del principio de igualdad de trato que alega GARBIALDI en su recurso.

DECIMOTERCERO: El siguiente motivo de impugnación que alega GARBIALDI es que FERROSER incumple con las siguientes frecuencias:

1.- Limpieza de unidades de televisor y limpieza de mobiliario en unidades de riesgo medio.

Según el recurrente, se omite poner la frecuencia de limpieza de los televisores y mobiliario en unidades de riesgo medio, no sabiendo con qué frecuencia lo va a realizar.

Sobre la omisión de limpieza de televisores, OSI BAJO DEBA aduce que en el página 24 de la oferta de FERROSER aparece la descripción de la metodología de la limpieza de las habitaciones de pacientes únicamente referenciada al alta del paciente, de lo cual no se puede deducir que la frecuencia a desarrollar sea la exigida por el PCT.

Por el contrario, en la limpieza de mobiliario de las zonas semicríticas considera que diariamente y en las habitaciones de enfermos se seguirán las normas comunes indicadas para las zonas semicríticas, de donde interpreta que el área será objeto de las tareas de limpieza de conformidad con el PCT.

Este documento en el apartado 2.1 3) del Anexo 1 “Procedimiento de limpieza en unidades de hospitalización”, prevé para habitaciones de enfermos la «Limpieza con bayeta azul impregnada en producto clorado a 534 ppm de Cl₂ de mobiliario



desde partes altas de la habitación (lámparas, televisor, cabecero...) hasta partes bajas (mesilla, cama, butacas...) y finalmente retirada de polvo de rodapié si existiese.»

En la página 23 de la propuesta de FERROSER se especifica la metodología de limpieza en zonas de medio riesgo que, entre otras acciones, incluye la «Eliminación del polvo mediante bayeta humedecida de las superficies altas (Rejillas de aire acondicionado y otras rejillas), lámparas, paredes, camas, mesitas, armarios, sillas, etc. Posterior desinfección de las superficies.» Además, en la página 24 la oferta concreta que diariamente «Se seguirán las normas comunes indicadas para las zonas Semicríticas», y propone la «Limpieza concreta durante el día de habitaciones así como de las demás zonas por los motivos que se precisen y cuantas veces fuese necesario.» Finalmente, detalla la realización de una limpieza a fondo tras el alta o traslado del paciente, donde sí se incluye la limpieza de televisores.

Las descripciones reproducidas expresan con suficiente claridad la metodología de limpieza que se refleja en normas comunes para las zonas semicríticas –superficies altas, lámparas, paredes, camas, mesitas, etc.–, que posteriormente se plasma en la limpieza de habitaciones y otras zonas, sin que la omisión de una referencia concreta a la unidad de televisión pueda ser considerada invalidante de la oferta.

2.- Limpieza de aseos de alto riesgo.

Según el recurrente, se incumple lo prescrito en el PCT (cada vez que sea necesario), poniendo una frecuencia diferente e inferior.

OSI BAJO DEBA dice que la oferta de FERROSER incluye la realización del servicio 2 veces al día y mantenimiento el resto del día, de donde deduce que asume y supera las establecidas en el PCT.

El PCT en el inciso 4º del apartado 5.1.1.1.1. “Criterios generales” del “Programa de Limpieza”, recoge que «Diariamente deberá efectuarse barrido húmedo y fregado del suelo y la limpieza-desinfección de los servicios/WC cada vez que sea necesario, en función de su ubicación y grado de utilización.»



FERROSER propone una periodicidad del «Servicios y aseos: Dos veces al día y mantenimiento resto del día. Las paredes se limpiarán al menos una vez a la semana.»

A juicio de este Órgano, la omisión de que el servicio se realizará “según necesidades” no significa un incumplimiento porque, además de ser una obligación del PCT, FERROSER propone una frecuencia mínima de dos veces al día y el mantenimiento el resto del día, término en el que cabe entender la limpieza-desinfección de los servicios/WC cada vez que sea necesario, como también interpreta OSI BAJO DEBA.

3.- Limpieza de puntos de luz de alto riesgo.

Según el recurrente, incumple lo regulado en el PCT (frecuencia diaria), poniendo una frecuencia diferente e inferior.

OSI BAJO DEBA, constata que FERROSER se ajusta a la frecuencia semanal de los puntos de luz en zonas de alto riesgo exigida en el PCT, y por lo que respecta a las llaves de luz indica que se realizará diariamente.

El PCT en el apartado 5.1.1.1.3. “Laboratorio” del “Programa de Limpieza” señala que diariamente «Deberá ponerse especial cuidado en la limpieza-desinfección de todas las superficies horizontales, teléfonos, llaves de luz, pomos, prestando atención a posibles salpicaduras.»

FERROSER en su propuesta copia el contenido del PCT reproducido, por lo que cumple con la frecuencia establecida.

4.- Eliminación del polvo de salida de aire en Áreas Quirúrgicas.

Según el recurrente, omite poner frecuencia según lo regulado en el PCT, no sabiendo con qué frecuencia lo va a realizar.



OSI BAJO DEBA, coincide con las alegaciones del recurrente y constata la omisión de la frecuencia en la reseña de las tareas al realizar, ya que donde se describe la limpieza de las superficies de quirófano, no se menciona la periodicidad de la limpieza de las rejillas.

El apartado del PCT, al que se refiere el recurrente, prescribe que «La superficie externa de las rejillas de entrada y salida de aire acondicionado de los quirófanos se realizará diariamente al finalizar las intervenciones programadas, con paño humedecido en la solución detergente-desinfectante.»

FERROSER propone una metodología de limpieza antes del inicio de las intervenciones del día, después de cada intervención y al finalizar las intervenciones diarias. La última incluye la limpieza y desinfección del mobiliario, puertas, pomos, paredes, suelos, lavabos, grifos, espejos, puertas, secador de manos, inodoros y vertederos. En esta descripción no hay referencia concreta a la superficie externa de las rejillas de entrada y salida de aire acondicionado, pero es lo suficientemente amplia como para entender que comprende la totalidad de los elementos que componen el quirófano por lo que su omisión no pueda considerarse un incumplimiento de la frecuencia en esa tarea, ya que la limpieza de dichos elementos forma parte de las obligaciones del PCT y la propuesta analizada no lo contradice.

5.- Limpieza de lavabos y aseos de vestuarios en Áreas Quirúrgicas.

Según el recurrente omite poner frecuencia en los lavabos y aseos según lo regulado en el PCT, no sabiendo con qué frecuencia lo va a realizar.

OSI BAJO DEBA, defiende que la oferta de FERROSER especifica que las tareas de limpieza de los vestuarios se realizará dos veces al día, con lo que no procede la alegación del recurrente.

El PCT fija para “Otras dependencias del Área Quirúrgica” una periodicidad de 2 veces/día en los lavabos y aseos de los vestuarios.



FERROSER propone la limpieza de los vestuarios dos veces al día, sin que la omisión de que la limpieza incluye lavabos y aseos sea motivo suficiente para entender que se incumple la frecuencia del PCT, pues se entiende que la limpieza de los vestuarios abarca todas las dependencias que los componen, entre las que se encuentran los lavabos y aseos.

Expuesto lo anterior, se debe concluir que la propuesta de FERROSER no incumple las frecuencias que alega GARBIALDI en su recurso.

DECIMOCUARTO: UNI2 solicita en sus alegaciones que se imponga a FERROSER la multa que se considere procedente al concurrir mala fe y temeridad por su ánimo dilatorio, porque es la actual prestataria del servicio de limpieza objeto de licitación, y el recurso es manifiestamente inadmisibile.

En lo concerniente a impugnación de la revisión de la puntuación otorgada a UNI2 sí podría considerarse la concurrencia de mala fe o temeridad porque, incluso si se le hubiera estimado su pretensión, no podría alcanzar al primer clasificado. No puede decirse otro tanto de la pretensión acerca de la incorrecta valoración de su oferta que, aun siendo extemporánea, está fundamentada en razonamientos jurídicos, por lo que no se observa motivo suficiente para la imposición de la sanción del artículo 47.5 del TRLCSP.

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 GARBIALDI, 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: Desestimar el recurso de FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.

TERCERO: 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.

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, 2015eko otsailaren 17a

Vitoria-Gasteiz, 17 de febrero de 2015