



EB 2014/032

Resolución 52/2014, de 23 de mayo 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 Limpiezas, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza, gestión de residuos y jardinería en los hospitales de Galdakao-Usansolo, Gernika-Lumo y Ambulatorio de Durango, tramitado por el Ente Público de Derecho Privado Osakidetza – Servicio Vasco de Salud.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 21 de marzo de 2014 la empresa Unión Internacional de Limpieza, S.A. (en adelante, Limpiezas UNI2) interpuso en el registro del Hospital de Galdakao-Usansolo un recurso especial frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza, gestión de residuos y jardinería en los hospitales de Galdakao-Usansolo, Gernika-Lumo y Ambulatorio de Durango” tramitado por el Ente Público de Derecho Privado Osakidetza – Servicio Vasco de Salud.

Con fecha 2 de abril de 2014 tuvo entrada en el registro del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco/Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (en adelante, OARC/KEAO) el expediente de contratación acompañado del informe al que hace referencia el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

SEGUNDO: Con fecha 4 de abril de 2014, se trasladó una copia del recurso a los interesados, recibéndose en el plazo concedido al efecto alegaciones de las empresas Víctor Manuel Elvira Elvira, S.L.U. y Garbaldi, S.A.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: En el expediente constan la legitimación del recurrente y la representación de D. 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:

«a) Contratos de obras, concesión de obras públicas, de suministro, de servicios, de colaboración entre el Sector Público y el Sector Privado y acuerdos marco, sujetos a regulación armonizada.»

El contrato objeto de recurso es un servicio de la categoría 14 (Servicios de limpieza en edificios, etc.) del Anexo II del TRLCSP, con un valor estimado según el apartado 21 de la carátula del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) de 10.100.000,00 €, IVA excluido.

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 recurrido es la Resolución de 3 de marzo de 2014, del Gerente de Hospital del Galdakao-Usansolo, de adjudicación del contrato.

CUARTO: Los recursos han sido interpuestos en el plazo previsto 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 (artículos 3.1 c), 3.2 e) y 3.3 a) del TRLCSP).

SEXTO: Expuesto en síntesis, Limpiezas UNI2 fundamenta su recurso en las siguientes infracciones:

1.- Falta de previsión en los pliegos de los criterios de valoración de las mejoras (lote 1) y de la garantía de prestación (lote 2) y de las medidas medioambientales (lote 3), con infracción de lo previsto en el art. 150.2 del TRLCSP y art. 67 del Real Decreto 1098/2001.

1.1.- En lo concerniente al lote 1, los pliegos no expresan los requisitos, límites, modalidades y características que permitan identificar las mejoras suficientemente, como tampoco su relación directa con el objeto del contrato. El punto 16.1 del PCAP se limita a calificar las mejoras como aquellas «consistentes en prestaciones adicionales sobre las obligaciones prescritas y no incluidas en otros criterios de adjudicación», lo que no son sino las características propias de toda mejora, realizando después el PPT una enumeración no exhaustiva de algunas mejoras admisibles (sistemas informáticos de control de prendas, equipos de limpieza y depósitos de residuos destinados al servicio de alimentación), tan heterogéneas que no resulta posible deducir un elemento común a ellas. Se



trata de una vulneración de las normas esenciales de la contratación administrativa que repercuten directamente en el principio de igualdad de trato de los licitadores y de no discriminación y vicia irremediablemente el proceso de licitación.

1.2 En lo que respecta a los lotes 2 y 3, los pliegos no detallan, ni siquiera de manera resumida, los elementos y características esenciales que deben reunir los criterios de adjudicación relativos a las «garantías de la prestación» en el Lote 2, y las «medidas medioambientales» en los lotes 2 y 3, ni tampoco sus límites ni la forma de valorarlos. En ningún apartado de los pliegos se explica en qué consisten estos criterios ni se determina el modo de valorarlos. En lo que respecta a las garantías de la prestación del lote 2, el PPT tan sólo establece que los licitadores deben indicar la «relación de medidas a adoptar a fin de garantizar, en todo momento, la prestación del servicio», lo que equivale a no decir nada, pues el término medidas es un concepto sumamente genérico e impreciso y lo mismo sucede con las medidas medioambientales de los lotes 2 y 3.

1.3.- La consecuencia de la defectuosa formulación de los criterios de adjudicación es la de anular todo el procedimiento de adjudicación según resulta de la doctrina del TJUE acogida por Tribunales y Órganos de resolución de recursos. Cita y reproduce diversos apartados de la Sentencia del TJUE de 4 de diciembre de 2003 (asunto C-448/01) y Resoluciones del TACRC y de este órgano resolutorio.

2.- Infracción del artículo 145.1 del TRLCSP por omisión no subsanable de determinada documentación exigida por los pliegos e incumplimiento de determinados requisitos pues considera que Garbaldi, Eulen y Pilsa han omitido presentar documentación preceptiva o bien han infringido en sus ofertas determinadas exigencias del PPT, que constituyen defectos no subsanables. En apoyo de lo dicho cita y reproduce las Resoluciones 151/2013 y 177/2012 del TACRC. Concluye que tales omisiones y vulneraciones debieron dar lugar a la exclusión de los licitadores citados, lo cual daría lugar a la adjudicación a su favor al quedar clasificada en primer lugar.

3.- Infracción de los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad y del deber de motivación de los artículos 9.3 de la CE y 1, 139 y 151.4 del TRLCSP.

3.1.- Se han cometido errores en la valoración de los criterios de adjudicación que afectan al principio de igualdad de trato de los licitadores y vician la adjudicación y relaciona las infracciones que, en su opinión, se observan en el informe de valoración.

Sobre la base de los motivos expuestos se solicita anular en su totalidad el proceso de licitación, subsidiariamente excluir de la licitación las ofertas presentadas por Garbaldi, Pilsa y Eulen, por haber incurrido en omisiones y defectos no subsanables, anulando y dejando sin efecto la Resolución de adjudicación de 3 de marzo de 2014 y acordando la adjudicación del lote 1 a



favor de UNI2 y subsidiariamente a lo anterior, revisar las valoraciones asignadas a las ofertas técnicas.

SÉPTIMO: Por su parte, el poder adjudicador, en su informe de fecha 23 de marzo de 2014, señala lo siguiente:

1.- En cuanto a la supuesta infracción del criterio de adjudicación de «mejoras» en el lote 1, pone de manifiesto que según se desprende del informe técnico, únicamente se han valorado las mejoras especificadas en el pliego y que son las relativas a sistemas informáticos de control de prendas y equipos de limpieza y depósitos de residuos destinados al Servicio de Alimentación. Estas mejoras guardan relación con el objeto del contrato pues el control de ropa sucia figura en el punto 6 del PBT y el sistema informático de control es aportado tanto por la recurrente como por el resto de empresas licitadoras como mejora.

2.- Con respecto a lo cuestionado para los lotes 2 (garantía de la prestación) y 3 (medidas medioambientales), se afirma que no existe falta de motivación en el informe técnico y la atribución de puntos a los licitadores es correcta pues y entra dentro de la discrecionalidad del Comité de Expertos al no existir en el PBT una baremación de las puntuaciones a otorgar en función de una fórmula matemática.

3.- La infracción relativa a la falta de exclusión de licitadores por incumplimiento del PBT no es tal y la falta de documentación exigida en el PBT en las ofertas de Garbaldi y Pilsa no es cierta según determina el Comité de Expertos y se puede comprobar en la documentación técnica ofertada por ambas.

4.-La diferencia de puntuación establecida por el Comité de Expertos en el apartado de cobertura de personal se motiva y se justifica en el informe técnico, por lo que no existe infracción del principio de igualdad sino una valoración discrecional por parte del Comité de Expertos.

5.- Tanto el PCAP como el PBT fueron conocidos y acatados por los licitadores y por la empresa recurrente sin objeción alguna a su contenido. En consecuencia, los licitadores han quedado vinculados a su contenido, sin que puedan en este momento alegar irregularidad alguna de sus cláusulas por no haber resultado adjudicatarios.

6.-No cabe acceder a la solicitud de la recurrente de la anulación del procedimiento sin señalar en cuál de las causas de nulidad de las recogidas en el TRLCSP, en sus artículos 32 y 37, basa su pretensión.

OCTAVO: Dentro del plazo otorgado para formular alegaciones se recibieron las de Víctor Manuel Elvira Elvira, S.L.U. y Garbaldi, S.A.



Víctor Manuel Elvira Elvira afirma en sus alegaciones que es adjudicatario del lote 3, y que UNI2, a pesar de haber recurrido los tres lotes, no ha pedido la adjudicación de dicho lote a su favor. Considera que el recurrente no ha puesto ninguna alegación sobre su empresa, por lo que pide la formalización del contrato.

Garbaldi manifiesta en sus alegaciones que no hay una defectuosa formulación de los criterios de adjudicación. Concretamente, en el criterio de mejoras considera que la información de los pliegos es suficiente y queda claro a qué aspectos se debe prestar atención. Discrepa con el recurrente acerca de la valoración de las mejoras. Estima que prevalece el principio de discrecionalidad y que Osakidetza tiene capacidad de valorar y puntuar de manera diferente cada una de las mejoras en función del valor añadido que puedan aportar, y que las valoraciones realizadas están suficientemente justificadas y no incurren en discriminación alguna.

Sobre la omisión de determinada documentación exigida en los pliegos e incumplimiento de determinados requisitos, rebate las afirmaciones del recurso y describe las partes de su propuesta donde se encuentran las supuestas carencias y omisiones que reprocha el recurrente.

Considera que no ha habido infracción de los principios de igualdad e interdicción de arbitrariedad y falta de motivación y que el recurrente vierte opiniones subjetivas e incluso afirmaciones incorrectas pero que en ningún caso se ofrecen motivos justificados de nulidad o anulabilidad que deban ser tenidos en cuenta, sino meras percepciones personales sobre lo que consideran relevante o no, por lo que solicita que se desestime el recurso especial.

NOVENO: El primer punto objeto de controversia que fija el recurrente es la defectuosa formulación de los criterios de adjudicación, concretamente en el lote 1 el criterio de «Mejoras técnicas», en el lote 2 el criterio de «Garantía de prestaciones» y en los lotes 2 y 3 el de «Medidas medioambientales». Este último también se encuentra en el lote 1, aunque el recurrente no lo critica.

Conviene recordar que los pliegos del contrato no fueron impugnados en su momento y que constituyen, según una constante jurisprudencia, la ley de contrato. Sobre las consecuencias de la falta de impugnación de los pliegos rectores del contrato este Órgano resolutorio se ha manifestado en diversas ocasiones (por ejemplo, Resolución 29/2014), señalando que:

«Como es bien sabido, una abundante y constante jurisprudencia considera que los Pliegos son la ley del contrato y rigen su licitación, de modo que hay que aplicarlos en su integridad, salvo que alguna de sus cláusulas haya sido anulada, previa interposición en tiempo y forma del correspondiente recurso. Los Pliegos del presente recurso no han sido impugnados, lo que convalidaría su invalidez y obligaría a Administración y licitadores a acatar su contenido. Sin embargo, esta doctrina tiene como excepción los vicios que suponen nulidad de pleno derecho (artículo 32 del TRLCSP y 62.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común). La letra a)



del citado artículo 62.1 establece que dicha nulidad radical afecta a los actos que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, y ése precisamente es el caso que se analiza o nos ocupa, puesto que infringe el principio de igualdad recogido en el artículo 14 de la Constitución al tratarse de un criterio que otorga al poder adjudicador la posibilidad de una atribución de puntuaciones discriminatoria (ver, por ejemplo, la resolución del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales, TACRC, 129/2013). La posibilidad de arbitrariedad se extendería a todo el procedimiento si se permitiera que la estipulación inválida ganara firmeza por beneficiarse del principio de acto consentido al no haber sido recurrida en su momento.»

En consecuencia, una vez que los criterios previstos en los pliegos no fueron recurridos en el momento oportuno, la única causa para su anulación radica en que su aplicación pueda ser arbitraria y contraria al principio constitucional de igualdad.

DÉCIMO: Antes de entrar en el análisis de los criterios objeto de impugnación, conviene realizar una breve reseña sobre la finalidad y el valor de los criterios de adjudicación, pues de la conclusión obtenida se determinará si tales criterios cumplen con los principios derivados de la normativa comunitaria.

Mediante la formulación de criterios de adjudicación se pretende buscar la oferta que mejor se adecúa a las necesidades que se pretenden satisfacer con el contrato. Sin embargo, además de servir para evaluar la calidad de las ofertas, tales criterios cumplen otras finalidades relacionadas con la contratación pública, que el considerando 46 de la parte introductoria de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, describe en los siguientes términos: «La adjudicación del contrato debe efectuarse basándose en criterios objetivos que garanticen el respecto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, así como la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva. (...). A fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en la adjudicación de los contratos conviene establecer la obligación –consagrada en la jurisprudencia– de asegurar la transparencia necesaria para que cualquier licitador puede informarse razonablemente de los criterios y modalidades que se aplicarán para determinar la oferta económicamente más ventajosa. Corresponde pues a los poderes adjudicadores indicar los criterios de adjudicación, así como la ponderación relativa atribuida a cada uno de dichos criterios, e indicarlo con una antelación suficiente a fin de que los licitadores tengan conocimiento de ello para realizar sus ofertas. (...). A fin de garantizar la igualdad de trato, los criterios de adjudicación deben permitir comparar las ofertas y evaluarlas de manera objetiva (...).». Por consiguiente, la contratación pública no debe conformarse únicamente con encontrar la oferta más ventajosa para la entidad adjudicadora, sino que este proceso debe garantizar que la selección se efectúa respetando los principios de objetividad en la selección del criterio, transparencia e igualdad de trato. En este mismo sentido, se expresa la Sentencia de 19 de septiembre de 2013 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en sus apartados 66 y 67.

Como acertadamente señala el Fundamento de Derecho Tercero del Acuerdo 76/2013, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, «Ello significa que los criterios deben ser suficientemente transparentes tanto en su finalidad y vinculación con el objeto del contrato, como con la fórmula de puntuación, que debe ser



previamente conocida por los licitadores. Esto supone que no es suficiente la simple determinación de la puntuación a otorgar a un criterio. Es necesario que los distintos coeficientes de ponderación y subcriterios relativos a los criterios de adjudicación se establezcan en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación de forma clara e indubitada, como bien advirtiera la STJUE 24 enero 2008 (Lianakis). De lo contrario, queda en entredicho el principio de transparencia en relación al principio de igualdad de trato, debiendo justificar su decisión sobre la base de criterios objetivos.» **Para más adelante añadir que** «Sin cumplir estos requerimientos en la concreción de la función y ponderación de los criterios objetivos se incumple la exigencia de una debida transparencia, lo que imposibilitaría la armonización de dos principios básicos, como son el respeto a la competencia exclusiva de las entidades contratantes para valorar la propuesta de los particulares en relación con el fin público y, por otro, salvaguardar el derecho de los licitadores a conocer de antemano los baremos que regirán la adjudicación del contrato.»

En definitiva, los criterios de adjudicación, además de estar relacionados con el objeto del contrato, estar ponderados y ser conocidos con la suficiente antelación para que los licitadores puedan preparar sus ofertas, deben respetar los principios de objetividad, transparencia e igualdad de trato, de modo que su aplicación no pueda dar lugar a la arbitrariedad. Sobre la base de estos principios se examinarán los criterios de «Mejoras técnicas», «Garantía de las prestaciones» y «Medidas medioambientales» objeto de debate.

UNDÉCIMO: El primero de los criterios de adjudicación impugnados es el de «Mejoras técnicas» (lote 1), que sin mayor descripción, se pondera en el apartado 30.2 a) de la carátula del PCAP con 10 puntos. Sin embargo, hay que acudir a la cláusula 17 del PPT, que describe la documentación técnica que deben presentar los licitadores, para encontrar una descripción de lo que se entiende por mejoras:

17.-DOCUMENTACIÓN TÉCNICA

La oferta técnica a presentar por los licitadores deberá contener:

(...)

17.4.-Otras mejoras entendiéndose como tales, las ampliaciones de los servicios ofertados que superen lo solicitado en el pliego como sistemas informáticos de control de prendas, equipos de limpieza y depósitos de residuos destinados al Servicio de Alimentación.»

Los reproches que se realizan a esta cláusula por parte del recurrente son que la enumeración de las mejoras carece de carácter exhaustivo, que no figura la forma de valorarlas y que carecen de relación con el objeto del contrato.

El artículo 147.2 del TRLCSP, que regula la admisibilidad de mejoras o variantes, establece que «la posibilidad de que los licitadores ofrezcan variantes o mejoras se indicará en el anuncio de licitación del contrato precisando sobre qué elementos y en qué condiciones queda autorizada su presentación».

La descripción que se ha realizado en el PCAP de las mejoras se ajusta, en líneas generales, a las exigencias del TRLCSP y no se aprecia infracción del principio de igualdad por quedar la valoración al libre criterio del órgano de contratación (único supuesto en el que procede declarar como nula la cláusula) pues se realiza una precisión acerca de los elementos sobre los que se pueden ofertar las mejoras (sistemas informáticos de control de prendas, equipos de



limpieza y depósitos de residuos destinados al Servicio de Alimentación), éstas guardan relación con el objeto del contrato (la cláusula 6 del PBT contiene las especificaciones sobre el servicio de lavandería y traslado de ropa y la cláusula 13.1 la referidas a uniformes e identificación, la cláusula 11 las especificaciones sobre maquinaria y equipamiento y la cláusula 3 las referidas a recogida y retirada de basuras), la cláusula de mejoras no está formulada exactamente una lista abierta (la oferta debe contener mejoras sobre los citados extremos) y la Comisión de Evaluación se ha atenido a los elementos reglados que figuran en la citada cláusula al apreciar únicamente aquellas que se refieren a los elementos del contrato descritos como valorables y motivando la puntuación en su informe técnico.

Quedan por analizar los reproches que realiza la recurrente a la motivación efectuada por la Comisión de Evaluación. A la alegación de que Garbaldi no aporta mejora relativa a los equipos de limpieza el poder adjudicador opone que oferta una hidrolimpiadora destinada al Servicio de Alimentación para la realización de la limpieza interior del equipo de lavado industrial. No obstante, comprobado por este órgano resolutorio si la citada maquinaria fue ofertada como mejora técnica, se constata que en el cuadernillo de la oferta de Garbaldi denominado «Capítulos 5 y 6 Medidas medioambientales y mejoras» en el apartado 6 referido a Mejoras técnicas, las ofertadas se refieren a sistemas informáticos de control de prendas, sistema Phoenix para hospital con sistema RFID multi-read y depósitos de residuos, sin que figure ninguna oferta de mejora relativa a equipos de limpieza. El equipo que señala el poder adjudicador en su informe se halla en otro apartado de la oferta, concretamente en el capítulo 4 referido a maquinaria y equipamiento en el que no se hace referencia alguna a que éste sea una mejora, no pudiendo el poder adjudicador reformular la oferta de la adjudicataria sustituyendo su voluntad. Por consiguiente, en lo que atiene a esta mejora en concreto, el recurso deberá ser estimado.

No así en lo referente a la valoración del sistema de dispensación automática de uniformes pues, tal y como afirma el poder adjudicador en su informe, no se debe confundir el hecho de que entre las concretas tareas del personal de limpieza no se encuentre la dispensación de uniformes, con que el control de todo el movimiento de ropa no constituya objeto del contrato.

DUODÉCIMO: El recurrente impugna también los criterios de adjudicación referentes a las «Garantías de la prestación» (lote 2: Gestión extracentro de los residuos) y las «Medidas medioambientales» (lote 2 y lote 3: Servicio de mantenimiento y conservación de zonas ajardinadas), descritos en el apartado 30.2 de la carátula del PCAP. Sobre ambos criterios incide en que los pliegos no detallan, ni siquiera de manera resumida, los elementos y características esenciales que deben reunir, ni tampoco sus límites y la forma de valorarlos.

El artículo 150.1 del TRLCSP determina que «Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deberá atenderse a criterios directamente vinculados al objeto del contrato (...)», y a continuación describe una serie de criterios a modo de ejemplo y no exhaustivo. Por su parte, el apartado 2. Del propio artículo prevé que «Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del



contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo» Por tanto, los dos requisitos exigidos son que se trate de criterios directamente vinculados con el objeto del contrato y que se detallen en el anuncio y en los PCAP. Lo cierto es que en lo que se refiere a criterios que exigen un juicio de valor, el artículo citado no exige, como sería deseable, que se definan los elementos y las condiciones en que se valorarán los criterios elegidos, tal y como lo hace el artículo 147.2 sobre la admisibilidad de mejoras o variantes.

Concretamente, sobre el criterio de «Garantías de la prestación» afirma el recurrente que la única referencia está en la cláusula 17.4 del PPT donde se pide como documentación a entregar con la oferta «la relación de medidas a adoptar a fin de garantizar, en todo momento, la prestación del servicio», pero que no es posible saber a qué se está refiriendo cuando se habla de garantía ni qué es lo que se va a valorar. No se puede aceptar este argumento pues la cláusula 13.7 del PBT, cuyo contenido asume y acata el recurrente a través de la presentación de la oferta, exige un compromiso de cobertura del servicio de tal manera que se cubra en todo momento el número de puestos de trabajo indicados en la oferta, de modo que, aunque con una técnica que es criticable, del propio PBT se deriva sobre qué deben versar las medidas a valorar por lo que no se puede achacar al PBT falta de transparencia. Además, siendo la continuidad de la prestación del servicio una de las características normalmente demandadas por los poderes adjudicadores cuando se trata de la contratación de prestaciones como la que nos ocupa, los elementos del criterio se derivan de la lectura conjunta del PBT y PCAP y de los conocimientos del ramo de actividad predicables de toda empresa con capacidad y solvencia que se postula como candidata a la adjudicación de un contrato del volumen que nos ocupa.

En lo relativo al criterio de «Medidas medioambientales» en el lote 2 se exige a los licitadores la presentación de:

«6.3.- Materiales y productos que se propone emplear y características medioambientales de los mismos.

6.4.- Método de limpieza y frecuencia y valoración medioambiental de los mismos.»

En la documentación a presentar en el lote 3 no hay una referencia expresa a las medidas medioambientales.

Señala el recurrente que el PPT alude únicamente a la necesidad de indicar las características medioambientales de los productos y materiales propuestos, y concluye que tales características no pueden considerarse una medida medioambiental. Sin embargo, de la lectura conjunta del criterio de adjudicación junto con el apartado 2. de la cláusula 17 del PBT destinado a la descripción de la documentación técnica a presentar, se desprende que lo valorable es lo siguiente:



17.-DOCUMENTACIÓN TÉCNICA

La oferta técnica a presentar por los licitadores deberá contener:

(...)

17.2.- Medidas de reducción del impacto medioambiental que se proponen entendiéndose como tales la implantación de sistemas de dosificación automática que permitan la reducción del consumo de agua y productos detergentes, disminución o eliminación del cloro y glutaraldehidos, sistemas de embalaje y presentación de productos que contribuyan a reducir la generación de residuos, eficiencia energética de la maquinaria y equipamiento, certificaciones medioambientales, etc.

Se valorará el uso de trapos de limpieza y mopas/mochos de microfibras para reducir la generación de residuos, el consumo de agua y de otros productos químicos.

Se valorará que las bolsas de basura estén fabricadas con un mínimo del 80% de plástico reciclado, libres de plásticos halogenados y que cumplan con los criterios de alguna ecoetiqueta Tipo I como el Angel Azul o equivalente.

Se valorará las medidas medioambientales tendentes a:

- El uso de productos en envases de transporte de gran capacidad con los que se recargan los envases de trabajo o el uso de productos concentrados.
- La utilización de envases libres de plásticos halogenados.
- El porcentaje de plástico reciclado de los envases.

Si bien la sistemática utilizada por el poder adjudicador es criticable, lo cierto es que de la lectura conjunta de ambas cláusulas contractuales se desprende con claridad cuáles serán los aspectos valorables dentro del criterio de medidas medioambientales, por lo que este motivo de recurso debe ser desestimado.

DECIMOTERCERO: Señala la recurrente que Garbaldi, Eulen y Pilsa han omitido presentar documentación preceptiva o bien han infringido en sus ofertas determinadas exigencias del PPT. Ninguna de ellas es la adjudicataria del lote 2 (adjudicado a la UTE Clece/Inbisa/Campezo) ni del Lote 3 (adjudicado a la empresa Víctor Manuel Elvira Elvira), sino que se refiere a las ofertas de la empresa adjudicataria del Lote 1(Garbaldi) y a las ofertas de las empresas que, junto con la de la recurrente, se hallan empatadas en segundo (Pilsa y Eulen).

1.- Incumplimientos del PPT de la oferta de Garbaldi

1.1. Infracción de la oferta de Garbaldi en relación con la frecuencia de limpieza. Según su propuesta:

- La frecuencia ofertada para la limpieza de cristales exteriores en zonas de alto riesgo es la de una vez al mes (pág. 23 de la oferta, especificado como rotatorio quincenal en el cuadro de frecuencias de la página 24). No obstante, la cláusula 2.5 del PPT establece para la limpieza de cristales exteriores en zonas de alto riesgo una frecuencia semanal.

- Limpieza de cristales en zonas de bajo riesgo. La oferta, en su página 32, sin distinguir si se trata de una limpieza cristales exteriores o interiores especifica que la frecuencia será mensual, sin embargo, en el cuadro de frecuencias ofertado en la página 33 distingue entre limpieza de cristales



exteriores e interiores y, en este último, oferta una frecuencia de limpieza quincenal. La cláusula 2.5 del PPT exige que la frecuencia de limpieza de los cristales interiores en zonas de menor riesgo sea quincenal.

.-Limpieza de dorados y metales. La oferta de la empresa Garbaldi es la de limpieza de metales y aluminios «según necesidades» y esta frecuencia se oferta respecto a las zonas de alto riesgo (pág. 22), medio riesgo (Pág. 28) y bajo riesgo (pág.31), si bien el PPT no distingue de zonas y la frecuencia que señala en su cláusula 2.6 es la de que «se pasarán diariamente debiéndose realizar semanalmente una limpieza más profunda utilizando limpiametales exentos de amoníaco, así como protectores que eviten su oxidación.»

.- Limpieza de aparato de televisión. Garbaldi, en el apartado referido a limpieza de enseres incluye la limpieza de las televisiones con la siguiente frecuencia «(T.V. semanal)» tanto para las zonas de alto riesgo (pág.23), como para las de riesgo medio (pág. 29), como riesgo bajo (pág. 32). La cláusula 2.13 del PPT señala que «Los aparatos de televisión y de teléfono se limpiarán, igualmente, a diario en su exterior.».

.- El recurrente, asimismo, considera que la oferta de Garbaldi en sus págs. 23, 29 y 32, incumple el PPT en lo referente al vaciado de papeleras (oferta 2 veces al día), que lo equipara a la recogida y retirada de basuras, desperdicios y detritus sanitarios que en la cláusula 3.3.4 exige una frecuencia mínima de tres veces al día.

Con carácter preliminar, cabe indicar que los pliegos constituyen la base del contrato y sus determinaciones las reglas conforme a las cuales debe ser cumplido. En este sentido, el PPT, en su cláusula 2 define como esenciales las prescripciones contenidas en dicha cláusula entre las que se encuentran las frecuencias. También cabe indicar que la empresa interesada, Garbaldi, en sus alegaciones nada dice en relación a los incumplimientos de las frecuencias definidas en el PPT.

El artículo 145 del TRLCSP dispone que «las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de dichas cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna.»

No cabe estimar la alegación efectuada por el órgano de contratación de que junto con la oferta los licitadores afirman asumir y acatar el PCAP y demás documentación en su totalidad, pues si con esta declaración fuese suficiente, no hubiera sido necesario exigir a los licitadores que aportaran en su oferta técnica un cuadro de frecuencias según tareas a realizar en las diferentes áreas (cláusula 17.1.1), al objeto de que, como parte integrante del programa de trabajo, sea objeto de valoración según lo dispuesto en el punto 30.2.a) (Programa de trabajo 20 puntos), como en efecto así se ha hecho y consta en el informe de valoración de los criterios sujetos a juicio de valor.

La oferta de Garbaldi contiene varios supuestos claros de incumplimiento de las frecuencias definidas como esenciales en el PPT (limpieza de cristales



exteriores en zonas de alto riesgo, limpieza de dorados y metales, limpieza de aparato de televisión) que hacen que la oferta sea inadmisibles porque efectúa una oferta que no satisface las necesidades que el poder adjudicador ha definido como «obligaciones esenciales». Como ya señaló este órgano resolutorio en la Resolución 119/2013, de 25 de noviembre de 2013, «(...) la inadecuación de la oferta a las prescripciones de los pliegos conlleva la exclusión de la misma, pues los documentos contractuales contienen la voluntad de la Administración, es decir, los términos en los que ésta desea obligarse con el adjudicatario, y reflejan, además, las necesidades que se pretende satisfacer mediante la tramitación de la licitación.»

Asimismo, se observa infracción del principio de igualdad al realizar una oferta inferior a la señalada en el PPT sobre aspectos no negociables del contrato que pueden repercutir en otros aspectos de la oferta, como el económico, en detrimento de las ofertas de aquellos candidatos que han respetado las prescripciones señaladas en el PPT.

1.2. Si bien la estimación del recurso en este punto hace innecesario el estudio del resto de motivos de impugnación, cabe señalar que las infracciones en la presentación de la documentación denunciadas por el recurrente no son tal pues Garbinaldi oferta un programa de limpieza para los conductos de extracción (pág. 76 y ss. de la oferta), oferta un protocolo de desinfección de los carros de transporte de ropa (pág. 26, 29 y 32 de la oferta), así como una oferta sobre las bolsas de basura (págs. 220 y 221 de la oferta).

2.- Incumplimientos del PPT de la oferta de Eulen.

Alega que únicamente define 84 puestos para el hospital de Galdakao-Usansolo, omitiendo toda referencia al hospital de Gernika-Lumo y al ambulatorio de Durango.

No se han recibido alegaciones de la empresa Eulen y el órgano de contratación en su informe nada indica al respecto más allá de que el licitador se ha obligado a asumir y acatar el PCAP y demás documentación contractual en su totalidad; declaración cuyo alcance y valor ya ha sido objeto de análisis anteriormente.

El PPT en su cláusula 17.1, referido al Plan de viabilidad, en el apartado 2 del mismo exige que la oferta técnica a presentar por los licitadores contenga «17.1.2.- Plantilla del personal necesaria para la prestación del servicio, nº de operarios, así como la jornada de trabajo, distribución de turnos y zonas, categoría profesional y nivel de desarrollo profesional de cada una. Se especificará con detalle la distribución de puestos de trabajo de lunes-viernes, sábados y domingos-festivos, con indicación, por cada empleado de la hora de comienzo y fin de la 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

Por su parte, nos encontramos que figura como criterio secundario de adjudicación el de «Cobertura de personal» con una ponderación de 10 puntos, debiendo ser el umbral mínimo de puntuación a obtener por la empresa licitadora para continuar en el procedimiento el de 6 puntos.

También cabe indicar que para lo referente a la limpieza del Hospital de Gernika-Lumo (HGL), la cláusula 1 del PPT señala lo siguiente: «Respecto al HGL únicamente serán objeto de limpieza y desinfección las superficies acristaladas interiores y exteriores que no precisen limpiezas diarias, los sistemas de extracción-impulsión, los sistemas de climatización y las diversas zonas que por su difícil acceso precisen medios auxiliares para efectuar su limpieza.»

Eulen indica en la página 157 de su oferta indica que «EULEN no dispondrá de personal operativo en el Hospital de Gernika» y en su página 160 que «El hospital de Gernika en el que no disponemos de personal de continuo.» Si bien la ubicación sistemática no es la más correcta, pues las manifestaciones se incluyen en el apartado de la oferta referido al «Programa específico de gestión integral de residuos», lo cierto es que se efectúa una manifestación expresa de que no existe personal destinado de forma continua en el centro de Gernika-Lumo y en los diversos apartados de la oferta se realiza una descripción de cómo se efectuará la prestación demandada en el PPT en lo que a este centro se refiere: en el apartado de Operaciones básicas de limpieza (Pág., 29), en el apartado de programa de desinsectación, desratización y desinfección: técnicas y materiales (Pág.105, 111 y 114), en el apartado de flujos de los residuos y metodología de retirada (pág. 147, 157 y 160), en el apartado de relación general de maquinaria(Pág. 265), en el de pértiga de limpieza cristales lewi puraqueen (pág. 279) y en el de pértiga para limpieza de cristales de difícil acceso (pág. 318).

En lo que respecta al ambulatorio de Durango, la oferta de Eulen, en su página 147 señala que «Los residuos habituales anteriores serán retirados de forma diaria por cada una de las tres operarias de limpieza que existen en el centro, una vez finalicen su jornada laboral, una de ellas a las 17:00 horas y las otras dos a las 21:00 h.» Si acudimos al anexo del PPT, en el que figura la información del personal a subrogar, nos encontramos que en lo que respecta al ambulatorio de Durango figuran tres operarios, todos ellos con la categoría profesional de peón limpiador/a, que no trabajan ni los festivos ni por las noches.

La conclusión que cabe realizar de todo lo relatado es que no puede prosperar el motivo impugnatorio basado en el incumplimiento de las prescripciones del PPT por la empresa Eulen pues, si bien con una ubicación sistemática que no es la más correcta efectúa las manifestaciones de voluntad pertinentes en lo que al personal a destinar al Hospital de Gernika-Lumo y ambulatorio de Durango se refiere.



3.- Infracciones de la oferta de Pilsa

3.1. Omisión de toda referencia a los puestos de trabajo correspondientes al hospital de Gernika-Lumo y al ambulatorio de Durango.

Este órgano resolutorio ha revisado la oferta técnica efectuada por Pilsa y ha comprobado que omite a lo largo de toda su oferta una mención concreta a la limpieza del hospital de Gernika-Lumo y el ambulatorio de Durango.

3.2. Hay varios documentos que no acompañan a su oferta, como el programa de desinfección, el programa de limpieza de conductos de extracción e impulsión (se presenta una documentación general), el programa de control de plagas (se aporta una documentación genérica que no se ajusta a los requerimientos de la cláusula 4 del PPT), el programa de limpieza de las instalaciones de climatización (aportan una documentación genérica que no se adapta a lo requerido en la cláusula 5 del PPT), sistema de control (se omiten la planificación, los calendarios y el programa de implantación).

Revisada la oferta por este órgano se constata que todos los documentos que el recurrente señala que no se aportan figuran en la propuesta técnica y no cabe equiparar la omisión de documentación a la consideración de que lo aportado es general.

3.3. Infracción de las frecuencias: Se oferta una frecuencia de limpieza de cristales exteriores para las zonas de nivel 1 (asimilables a las zonas de alto riesgo) de mensual cuando el PPT exige que la frecuencia sea semanal. Por su parte, en las zonas de nivel II y nivel III (asimilables a las de menor riesgo), se oferta una limpieza de cristales interiores mensual cuando el PPT señala que debe ser quincenal.

Al igual que como se ha señalado en relación con la oferta de Garbaldi, son supuestos claros de incumplimiento de las frecuencias definidas como esenciales en el PPT (limpieza de cristales exteriores en zonas de alto riesgo y limpieza de cristales interiores en zonas de menor riesgo) que hacen que la oferta sea inadmisibles porque efectúa una oferta que no satisface las necesidades que el poder adjudicador ha definido como «obligaciones esenciales», por lo que el recurso debe ser estimado en este punto.

DECIMOCUARTO: Finalmente, el recurrente aduce un último motivo de impugnación basado en la atribución de 2 puntos adicionales a la oferta de Garbaldi en el apartado de cobertura de personal del lote 1 y de 5 puntos en vez de 4 en el apartado de maquinaria y equipamiento del lote 1, e infracción en la atribución a Pilsa y a Eulen de 7 puntos en el apartado de cobertura de personal del lote 1.



Teniendo en cuenta que las propuestas contractuales de Garbinaldi y de Pilsa al Lote 1 se han considerado inaceptables y que el motivo de impugnación está articulado de forma subsidiaria a esta primera pretensión, se procederá a analizar únicamente la efectuada en relación con la oferta de Eulen.

Considera el recurrente que en el criterio de adjudicación del lote 1 referido a Cobertura de personal Eulen debería obtener menor puntuación por infringir su oferta los requerimientos contenidos en el PPT. No obstante, como se ha señalado anteriormente, estos requerimientos sí que figuran en la oferta y, el recurrente, más allá de este argumento, no opone ningún otro adicional que verse sobre los elementos de la discrecionalidad que pueden ser objeto de revisión por este órgano.

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,

RESUELVE

PRIMERO: Estimar parcialmente el recurso interpuesto por Unión Internacional de Limpiezas, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza, gestión de residuos y jardinería en los hospitales de Galdakao-Usansolo, Gernika-Lumo y Ambulatorio de Durango”, tramitado por el Ente Público de Derecho Privado Osakidetza – Servicio Vasco de Salud, anulando la adjudicación del lote 1 y ordenando la retroacción de actuaciones hasta el momento de valoración de las ofertas, debiendo excluirse, por las razones expresadas en el Fundamento de Derecho Decimotercero, las ofertas de las empresas Garbinaldi y Pilsa en el citado lote, y proceder a la adjudicación del contrato en la forma señalada en el PCAP.

SEGUNDO: Levantar la suspensión automática derivada del artículo 45 TRLCSP, de conformidad a lo dispuesto en 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, 2014ko maiatzaren 23a
Vitoria-Gasteiz, 23 de mayo de 2014