



EB 2021/054

Resolución 087/2021, de 25 de mayo, de la 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 la empresa LIMPIEZAS ABANDO, S.L. contra la resolución de adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza del centro territorial de OSALAN en Bizkaia”, tramitado por OSALAN.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 24 de marzo de 2021 se presentó 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 recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa LIMPIEZAS ABANDO, S.L. (en adelante, ABANDO) contra la resolución de adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza del centro territorial de OSALAN en Bizkaia”, tramitado por OSALAN.

SEGUNDO: El mismo día 24 se remitió el recurso al poder adjudicador y se le solicitó, además de la copia del expediente de contratación, el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Dicha documentación se recibió en este Órgano entre los días 26 y 30 de marzo





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados con fecha 6 de abril, se han recibido las alegaciones de LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, SLU (en adelante, IMPACTO), adjudicataria impugnada, el 12 de abril.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de J.M.G.F. que actúa en su nombre.

SEGUNDO: Inclusión del contrato en el ámbito objetivo del recurso especial

El artículo 44.1 a) de la LCSP prevé que son susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos de servicios cuyo valor estimado supere los 100.000 euros.

TERCERO: Impugnabilidad del acto

El artículo 44.2 c) de la LCSP señala que los acuerdos de adjudicación podrán ser objeto de recurso.

CUARTO: Interposición del recurso en tiempo y forma

De conformidad con el artículo 50.1 LCSP el recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.



QUINTO: Régimen jurídico del poder adjudicador

En cuanto al régimen jurídico aplicable, OSALAN tiene la condición de poder adjudicador, concretamente de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.

SEXTO: Motivos del recurso

El recurso se basa en los argumentos que a continuación se resumen:

- a) La adjudicataria no ha presentado el listado de los diferentes productos de limpieza que usará en el transcurso del servicio, tal y como lo exige el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT).
- b) Tampoco ha presentado las fichas técnicas relativas al papel higiénico y seca manos, jabón de manos, bolsas de basura y útiles de limpieza.
- c) Por ello, y dado que las normas que rigen la licitación deben aplicarse de forma igualitaria a todos los licitadores, se solicita la anulación del acto impugnado y con retroacción de actuaciones al momento anterior a dicho acto para proceder a la exclusión de la licitadora IMPACTO.

SÉPTIMO: Alegaciones de IMPACTO

La adjudicataria impugnada se opone a la estimación del recurso, en síntesis, con los siguientes argumentos:

- a) Por definición es en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) donde se describe el proceso de licitación, incluyéndose los diversos criterios de adjudicación y, también, la forma y contenido de las ofertas a presentar.



b) Por su parte, en el PPT se regula la realización de la prestación, esto es, la ejecución del contrato por lo que se trata de un documento que se refiere a una fase posterior a la de preparación y presentación de las ofertas.

c) El órgano de contratación ha considerado que el momento para la presentación de la documentación relativa a la calidad y etiquetado de los materiales y productos a emplear era posterior a la valoración de las ofertas y de la propuesta de adjudicación, lo cual además de lógico es coherente con lo establecido en la LCSP. Es por ello, que a ningún licitador se le solicitó la inclusión en el Sobre "C" de las fichas y etiquetado de los productos, por lo que no concurre el supuesto trato desigual invocado por IMPACTO.

OCTAVO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador señala que la adjudicataria presentó la documentación requerida antes de la resolución de adjudicación.

NOVENO: Apreciaciones del OARC / KEAO

En síntesis, la recurrente pretende la exclusión de la adjudicataria por cuanto que no presentó el listado y las fichas técnicas de los productos a utilizar durante la prestación del servicio junto con la oferta técnica en el sobre "C" relativo a los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación, que por no haber sido impugnados en tiempo y forma vinculan al poder adjudicador y a los participantes en el procedimiento de adjudicación:

PLIEGO DE CLÁUSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES

24.3.- SOBRE C: OFERTA PARA CUYA EVALUACIÓN SE REQUIERE EFECTUAR UN JUICIO DE VALOR: Si

En este sobre debe/n presentarse el/los siguiente/s documento/s:

- Denominación documento; Programa de Trabajo



- Criterio al que se asocia: 22.2.1

Información o datos que se han de incluir en el documento:

- a. Organización del trabajo diario, la planificación de la ejecución de las tareas de frecuencia quincenal o superior y la indicación de los recursos puestos a disposición para cada tarea.
- b. Sistema de control que tenga previsto implantar y modelo de parte mensual de trabajo.
- c. mejoras sobre los requerimientos relacionados en el pliego de prescripciones técnicas, en especial servicios a coste 0 y relacionados con el objeto de contrato.

PLIEGO DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS

10. MATERIALES Y PRODUCTOS

Los materiales y productos a emplear en el servicio serán por cuenta de la adjudicataria, así como la gestión de compra y stock. Asimismo, dispondrá de la maquinaria adecuada para la realización de todos los trabajos.

La adjudicataria deberá adoptar las medidas pertinentes en orden a que quede garantizado en todo momento el suministro de todos los productos, materiales y maquinaria que se precisen para cada edificio.

Compete a OSALAN la facultad de rechazar aquellos aparatos, máquinas o dispositivos que considere ruidosos o que por cualquier otra causa puedan producir molestias a los usuarios en general, al personal o a la actividad del Centro.

Se utilizarán carros especiales para el transporte de todos los útiles necesarios (cubos, fregonas, productos de limpieza, bolsas de basura).

a. CRITERIOS PARA LOS PRODUCTOS DE LIMPIEZA

1. La empresa adjudicataria presentará una declaración de todos los productos que usará en el transcurso del servicio indicando, para cada uno de ellos, su función o superficie de aplicación y sus características de peligrosidad.

Asimismo, presentará las fichas de datos de seguridad de cada uno de ellos.

(...)

7. El licitador deberá presentar el listado de los diferentes productos que usará en el transcurso del servicio, indicando el tipo de producto, la superficie de aplicación, el fabricante y nombre comercial, el volumen del envase, la dosificación, las frases de peligro y la ecoetiqueta que posee el producto indicado por la licitadora o los criterios con los que cumple el producto si no dispone de una certificación concreta.

(...)

10. El adjudicatario tendrá que elaborar durante el primer mes de contrato instrucciones de trabajo que contengan información ambiental, de salud laboral y de seguridad de los productos. Estas instrucciones deberán estar accesibles en el edificio.



b. CRITERIOS PARA EL PAPEL HIGIÉNICO Y SECAMANOS

(...)

- ☐ Se presentará su ficha técnica y la justificación del cumplimiento de los criterios de la ecoetiqueta.

c. CRITERIOS PARA EL JABÓN DE MANOS

(...)

2. Se presentará su ficha técnica y la justificación del cumplimiento de los criterios de la ecoetiqueta.

d. CRITERIOS PARA LAS BOLSAS DE BASURA

(...)

2. Se presentará la ficha técnica de las bolsas para demostrar que cumplen los requisitos anteriores.

e. CRITERIOS PARA LOS ÚTILES DE LIMPIEZA

(...)

Se presentará su ficha técnica en la oferta

A la vista de lo anterior y de la documentación que consta en el expediente, se exponen a continuación las apreciaciones del OARC / KEAO sobre la viabilidad de la impugnación, las cuales concluyen en la desestimación del recurso:

- 1) Es reiterada la doctrina de este Órgano (ver, por todas, sus Resoluciones 79/2018 y 18/2021) sobre la diferencia entre las obligaciones del licitador (referidas al contenido de su oferta) y las del adjudicatario. Sobre estas últimas, el OARC / KEAO ha establecido que solo pueden verificarse en la fase de ejecución del contrato, y ha recordado que la presentación de la oferta ya supone el acatamiento de los pliegos (incluidas las cláusulas que aluden al adjudicatario o al contratista), sin que quepa exigir una justificación expresa o concreta de todas y cada una de las prescripciones requeridas para la correcta ejecución del contrato, de modo que la omisión de dicha justificación conlleve la exclusión de la proposición, sin perjuicio de que pueda suponer una menor puntuación en aplicación de los criterios de adjudicación (ver la Resolución 91/2020 del OARC / KEAO). No obstante, la exclusión será procedente (i) si el licitador omite la acreditación de algún requisito expresamente solicitada a los licitadores



como parte de su oferta o (ii) si hay una oposición frontal entre la proposición y los pliegos. A juicio de este Órgano, en este caso no concurre ninguno de los dos supuestos.

- 2) No hay ninguna estipulación en el PCAP que obligue al licitador a presentar junto con la oferta el listado acompañado de las fichas técnicas de los productos de limpieza a utilizar durante la ejecución del contrato. Así, el apartado 24.3 de la carátula del PCAP señala la documentación relativa a criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor que debe aportar el licitador, y en él no hay ninguna mención ni al listado ni a las fichas técnicas de los productos a utilizar. A este respecto, debe recordarse que los documentos a presentar por los licitadores, así como la forma y contenido de las proposiciones es información que debe contener el PCAP según el artículo 67.2 h) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP).
- 3) Por otro lado, no cabe aceptar la alegación de la recurrente por la que considera que la cláusula 10 del PPT se está refiriendo a los participantes en la licitación, basándose en que el apartado 7 de la letra a) hace referencia al término licitador, y ello por las siguientes razones:
 - En primer lugar, el PPT no es el documento contractual en el que debe figurar la documentación que han de presentar los licitadores; como ya se ha señalado, esta función corresponde al PCAP, tal y como se ha señalado en el número 3) anterior (ver también el artículo 68.3 del RGLCAP, que prohíbe que el PPT contenga cláusulas que deban figurar en el PCAP), que no exige nada al respecto.
 - Debe tenerse en cuenta que el apartado 10 a) del PPT se refiere cuatro (4) veces a obligaciones de la adjudicataria (contenido propio de dicho documento contractual; ver el artículo 68.1 a) del RGLCAP), lo que parece indicar que la única referencia al licitador es un error; a la misma conclusión se llega teniendo en cuenta que dicha referencia



es en buena medida una reiteración de la que formula el apartado 10 a), 1, pero aludiendo al adjudicatario.

- 4) En última instancia, el principio de transparencia impide trasladar al adjudicatario impugnado la carga de acertar a integrar la voluntad del poder adjudicador mediante la interpretación de cláusulas dispersas en distintos documentos contractuales, sin remisiones entre ellas y ubicadas de forma sistemáticamente improcedente por contraria a la LCSP y su normativa de desarrollo y con la grave consecuencia de la exclusión de su proposición si, a juicio del poder adjudicador que ha incumplido su obligación de transparencia, no tienen éxito en dicha tarea. En este sentido, es oportuno recordar el principio jurídico que impide que la oscuridad de una estipulación pueda perjudicar a quien no es responsable de ella (ver, por todas, la Resolución 68/2018 del OARC / KEAO y el artículo 1288 del Código Civil).

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP 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, la 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 el recurso especial en materia de contratación pública interpuesto por la empresa LIMPIEZAS ABANDO, S.L. contra la resolución de adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza del centro territorial de OSALAN en Bizkaia”, tramitado por OSALAN.



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

TERCERO: Levantar la suspensión cautelar del procedimiento de adjudicación.

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 10.1 k) LJ), de conformidad con el artículo 59.1 de la LCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2021eko maiatzaren 25a

Vitoria-Gasteiz, 25 de mayo de 2021