



EB 2015/087

Resolución 101/2015, de 15 de septiembre 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, que resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y sustitución del personal de la lavandería de la Residencia de Ancianos Iturbide de Arrasate, gestionada por el Organismo Autónomo Iturbide Egoitza”.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: El 23 de julio de 2015 la empresa UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (en adelante, “UNI2”) interpuso recurso especial en materia de contratación contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y sustitución del personal de la lavandería de la Residencia de Ancianos Iturbide de Arrasate, gestionada por el Organismo Autónomo Iturbide Egoitza”.

El expediente administrativo y el informe al que se refiere el artículo 46.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP) tuvieron entrada en el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi / Euskal Autonomia Erkidegoko Kontratuen inguruko Errekurtsoen Administrazio Organoa (OARC / KEAO) el 29 de julio de 2015.

SEGUNDO: El mismo 29 de julio de 2015 se solicitaron alegaciones a los interesados. Dentro de plazo otorgado se han recibido las de CLECE, S.A., adjudicatario impugnado.



II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: De conformidad con lo previsto en los artículos 42 y 44.4. a) del TRLCSP, queda acreditada en el expediente la legitimación del recurrente y la representación de Don H. N.V que comparece en su nombre.

SEGUNDO: El artículo 40.1 a) del TRLCSP prevé que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, 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, y tiene un valor estimado de 1.220.000,00 €.

TERCERO: El artículo 40.2 c) del TRLCSP señala que podrán ser objeto de recurso «los acuerdos de adjudicación adoptados por los poderes adjudicadores.» El acto recurrido es el Acuerdo de 6 de julio de 2015 de la Presidenta de Iturbide Egoitza, de adjudicación del contrato.

CUARTO: El recurso ha sido interpuesto en tiempo y forma.

QUINTO: El Organismo Autónomo Iturbide Egoitza tiene la condición de poder adjudicador, y en concreto, de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 TRLCSP.

SEXTO: Los motivos impugnatorios aducidos por el recurrente son, en síntesis, los siguientes:

a) CLECE presenta en el sobre “B” datos sobre cada una de las mejoras requeridas en el pliego junto con la valoración económica de las mismas. Reproduce el recurrente la propuesta de CLECE, tal y como se detalla en el informe técnico del poder adjudicador, que valora económicamente las mejoras sobre el “Refuerzo personal lavandería 3 horas los domingos” y “Mejoras en limpiezas extraordinarias”, contraviniendo lo establecido en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP), que en ninguna de sus cláusulas establece que haya que valorar económicamente las mejoras, y



es el órgano de contratación a partir de un juicio de valor quien valora el ahorro que estima que puede suponer la actuación propuesta. Tampoco el Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) establece que hayan de ser valoradas económicamente ya que únicamente se refiere a que estén debidamente justificadas y que supongan una mejora real técnica o económica al servicio.

CLECE, al valorar económicamente las mejoras en el sobre "B" incurre en una nueva infracción, dado que de dichas valoraciones se pueden deducir algunos de los criterios cuantificables mediante aplicación de fórmulas que deben incluirse en el sobre "C". Señala que el adjudicatario impugnado en su memoria técnica detalla datos sobre la bolsa de horas y el valor de las "Mejoras en limpiezas extraordinarias" y el "Refuerzo de personal lavandería 3 horas los domingos", de donde se puede deducir de una forma clara e inequívoca el importe de los precios hora solicitados en el sobre económico. Por este motivo la proposición de CLECE debería haber sido excluida ya que el PCAP, refiriéndose al sobre "B memoria técnica", indica que «en ningún caso deben incluirse en el presente sobre la proposición económica o cualesquiera otros datos correspondientes a criterios de adjudicación cuantificables de forma automática y que deberán incluirse en el sobre C. La inclusión de cualesquiera de dichos datos en el sobre B supondrá la exclusión de la empresa licitadora del presente procedimiento, y no se procederá a la apertura del sobre C.»

Continúa diciendo el recurrente que las infracciones expuestas suponen una vulneración de los artículos 1, 139, 145.1 y 150.2 del TRLCSP y del artículo 26 del Reglamento de Desarrollo Parcial de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. La razón de que los criterios técnicos evaluables mediante juicio de valor se realice antes de conocer la oferta económica es evitar que el conocimiento de ésta pueda influir en la valoración de aquéllos y así mantener la máxima objetividad.

Considera que la oferta recurrida no se ajusta a lo dispuesto en los pliegos en todas sus determinaciones, incluido el requerimiento de que en la memoria no



se podrá incluir ningún dato de tipo económico, cuestión que se ha infringido al presentar las mejoras valoradas económicamente. En apoyo de lo expuesto, cita y reproduce las Resoluciones 402/2015, 22/2013 y 061/2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), la Resolución 1/2011 del Tribunal de Contratos Públicos de Aragón y la Resolución 22/2013 de este OARC / KEAO.

Recalca que para que proceda la exclusión del licitador no es necesario un desvelo total de la oferta, sino que basta con que sea parcial, y cita y reproduce la Resolución 84/2011 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de Madrid y la Resolución 96/2012 del OARC / KEAO.

Concluye que en el caso analizado concurren todos los requisitos para la exclusión de la oferta de CLECE porque introduce datos económicos en su Memoria de los que se pueden deducir precios hora para la realización de determinados servicios extraordinarios y precios hora para la realización de la sustitución del personal de lavandería, lo que implica romper el secreto de su proposición y que el órgano de contratación haya tenido conocimiento de parte de la oferta contenida en el sobre "C" antes de su apertura, lo que está rigurosamente prohibido.

b) La oferta de CLECE omite determinada documentación relativa a los "Estudios relativos a las características de las limpiezas extraordinarias y de la sustitución de lavandería". Según el Título V del PPT, entre los documentos que como mínimo deberá contener la memoria explicativa figuran el estudio relativo a las características de la limpieza general, de las limpiezas extraordinarias y de la sustitución de lavandería. La oferta recurrida omite aportar los estudios específicos para la limpiezas extraordinarias y para la sustitución de lavandería, aportando únicamente el estudio relativo a las características de la limpieza general y el resto de la documentación asociada a los criterios establecidos en el PCAP, lo que es causa de exclusión ya que el objeto del contrato incluye 3 servicios claramente diferenciados en el PCAP y



en el PPT, para los que se solicitan programas y ofertas económicas específicos. CLECE recibió la mayor puntuación en la memoria técnica pese a faltar dos de los tres estudios exigidos en el pliego, lo que pone de manifiesto la arbitrariedad en la valoración. La actuación expuesta supone una infracción del artículo 145.1 del TRLCSP que prescribe que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares –precepto en el que debe incluirse el pliego técnico, en cuanto que se trata de un documento que define el objeto del contrato–, y la omisión de presentación de documentación preceptiva no es subsanable, ya que este trámite alcanza únicamente a la documentación administrativa y no a los sobres que contienen las ofertas económica y técnica. Como fundamento de su parecer cita y reproduce las Resoluciones 151/2013 y 177/2012 del TACRC.

c) CLECE vulnera los principios de libre competencia e igualdad de oportunidades establecidos en el artículo 1 del TRLCSP al ofertar para el servicio de sustitución del personal de lavandería en días festivos un precio muy por debajo del precio de mercado: 0,2 euros/hora, cuando el pliego establece los siguientes precios máximos para este servicio:

- .- Servicio lavandería, hora normal: 16,60 €, IVA excluido.
- .- Servicio lavandería, hora festiva: 19,50 €, IVA excluido.

Sin embargo, el adjudicatario al valorar la mejora en la memoria técnica referida al refuerzo de personal de lavandería durante los domingos, aplica un precio que asciende a 20 €/hora. CLECE pretende obtener un doble beneficio: conseguir la máxima puntuación en ambos criterios; por un lado busca justificar el beneficio económico de la mejora incluida en el sobre técnico, por lo que presenta un precio elevado, y por otro lado busca obtener la máxima puntuación en el sobre económico, ya que la fórmula se aplica otorgando la máxima puntuación al precio más económico y el resto de forma proporcional, desvirtuando de esta forma el resultado de este criterio.



Plantea si se puede considerar válido el precio ofertado y si es contrario al artículo 17.2. c) de la Ley de competencia desleal.

Recuerda que el servicio para el que se ofrece un precio de 0,2 € es uno de los tres servicios que forman parte del objeto del contrato, con unos importes máximos –hora normal: 16,60 € y hora festiva: 19,50, IVA excluido– y un presupuesto estimado para al primer año de 10.000,00 €, IVA excluido. Es decir, se trata de un servicio cierto y como consecuencia de la prestación hay una contrapartida económica.

A su parecer, el precio de 0,2 € afecta al principio de libre competencia del artículo 1 del TRLCSP, que garantiza que todos los licitadores tengan las mismas oportunidades en el momento de preparar los términos de sus ofertas e implica que éstas están sometidas a las mismas condiciones para todos los competidores (Sentencia del Tribunal General T-332/03 y Sentencia del Tribunal de Justicia C-496/99). La oferta de CLECE afecta al principio de equivalencia de prestaciones, entendido como la necesidad de que exista un equilibrio real del valor de los servicios que se reciben y el precio que se debe satisfacer por éstos, con el fin de garantizar las prestaciones recíprocas, evitando, en todo caso, el enriquecimiento abusivo y el empobrecimiento sin causa. Alude al artículo 87.1 del TRLCSP sobre el precio de los contratos, que debe ser adecuado a precio general del mercado. Prosigue diciendo que el PCAP no establece un umbral para considerar que dicho precio sea desproporcionado, pero que no se puede justificar de forma alguna. Considera que la oferta de CLECE debería haber supuesto su exclusión por ser contraria al principio de libre competencia e igualdad de oportunidades. Apoya sus tesis en la Resolución 161/2014 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Cataluña.

d) Solicita anular y dejar sin efecto el Acuerdo de adjudicación de 6 de julio de 2015 y excluir la oferta de CLECE de la licitación, ordenando la retroacción del



procedimiento al momento de la valoración de las ofertas, y efectuar una nueva adjudicación conforme al orden de clasificación resultante.

SÉPTIMO: El poder adjudicador pide la desestimación del recurso por los motivos que a continuación se resumen:

a) Sobre la inclusión de datos económicos en el sobre “B” relativo a criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor, señala que según el contenido del Título V del PPT: «la Memoria no podrá incluir ningún dato de tipo económico», y a tenor del apartado 2º de la cláusula 10ª del PCAP: «en ningún caso deben incluirse en el presente sobre la proposición económica o cualesquiera otros datos correspondientes a criterios de adjudicación cuantificables de forma automática». Admite que la redacción del PPT no es la más afortunada, pero que la frase “no se podrá incluir ningún tipo de dato económico” lo que pretende es evitar que se incluyan en el sobre “B” la proposición económica o cualquier otro dato evaluable de forma automática, y que la prohibición total y absoluta de incluir datos económicos en la memoria técnica carece de sentido y no alcanzan a comprender cuál sería el objetivo a perseguir. En cuanto al criterio de valoración de mejoras, creen que el propio enunciado del criterio de adjudicación permite, o cuando menos, deja entrever la posibilidad de valorar económicamente las mejoras propuestas por las empresas licitadoras, puesto que se dice que la puntuación podrá ser en base al ahorro en dinero o tiempo que conlleva las mejoras.

Señala que a cerca de las posibles contradicciones entre el PCAP y el PPT, la cláusula vigesimoctava del primero dice que «En caso de contradicción entre el presente Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el resto de documentación técnica unida al expediente, prevalecerá lo dispuesto en este Pliego.»

Afirma que CLECE hace una valoración económica para cada una de las mejoras ofertadas, pero que se trata de una valoración orientativa y posiblemente intencionadamente sobrevalorada, con la pretensión de que el/la responsable de puntuar las mejoras conceda una alta valoración a dichas



mejoras, pero del que difícilmente puede deducirse el precio hora que vaya a ofertar para los servicios requeridos, que forman parte del objeto del contrato, y que nada tienen que ver con el apartado de mejoras. Añade que incluso el propio recurrente deduce 4 precios diferentes para servicios similares.

Por último, aprecia que incluso el recurrente aporta datos económicos en su Memoria Técnica, y aunque irrelevantes para salvaguardar el secreto de su proposición, debieran dar lugar a su exclusión del procedimiento de contratación.

b) Alegaciones sobre la omisión de determinada documentación e información preceptivas conforme al PPT. Dice el informe del poder adjudicador que el índice de la memoria técnica de CLECE no sigue fielmente la estructura que recoge el PCAP, pero que en su interior se puede encontrar información relativa a las limpiezas extraordinarias y a la sustitución de lavandería. Para su comprobación, examina el contenido de la documentación relativa a las limpiezas extraordinarias y sustitución del personal de lavandería dentro del apartado 1 “Características generales del servicio a prestar”, y llega a la conclusión de que sí ha incluido información relativa a dicho tipo de limpiezas, aunque cuestión diferente es que la información facilitada sea más o menos extensa. Concluye que CLECE ha incluido información relativa a las limpiezas extraordinarias y a la sustitución de lavandería en la oferta, independientemente que en algunos aspectos no ha desarrollado suficientemente, hecho que ha tenido reflejo en la puntuación.

c) Alegaciones sobre la vulneración del principio de libre competencia e igualdad de oportunidades establecido en el artículo 1 del TRLCSP, al ofertar un precio para el servicio de sustitución del personal de lavandería muy por debajo del precio del mercado: 0,20 euros/hora. Entiende el poder adjudicador que en los casos en que para la adjudicación se tenga en cuenta más de un criterio de valoración, para apreciar que una oferta es desproporcionada se exige que este prevista en los PCAP, tal y como prevé el artículo 152 del



TRLCSP y se reconoce en el informe 58/02 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Reproduce la cláusula 8ª del PCAP referente al “procedimiento y forma de adjudicación” y constata que en la presente contratación no se contemplaba la posibilidad de fijar el carácter anormal o desproporcionado de las ofertas en los precios hora requeridos, y que la mesa de contratación consideró que la oferta de CLECE era perfectamente legal, por lo cual la proposición fue aceptada y puntuada.

Además contextualiza el alcance económico real de la oferta presentada por el adjudicatario para el servicio de sustitución del servicio de lavandería en festivos. El propio PCAP en su cláusula 3ª señala que la realización de dicho servicio es esporádico y que la previsión anual de contratación estimada es de 10.000 euros, IVA excluido, para el conjunto de horas normales y horas festivas. Añade que la proposición económica de CLECE para el servicio obligatorio es sensiblemente superior al de otros licitadores, por lo que a igualdad de costes fijos, dispondría de margen suficiente para financiar la desviación del coste que las horas de lavandería en festivos podría acarrear en el conjunto del contrato, lo que se puede enmarcar dentro de la estrategia planteada para la consecución de la mayor puntuación posible en el criterio de adjudicación relativo a la oferta económica, sacrificando la parte de la oferta del servicio obligatorio, y apostando por obtener la mayor ventaja posible en el aspecto relativo al precio/hora de sustitución de personal de lavandería en festivos. Compara esta proposición con la de otros licitadores que ofrecen en algunos casos bolsas de horas a disposición de Iturbide Egoitza sin coste, es decir, a 0 €/hora.

d) Solicita la desestimación del recurso.

OCTAVO: CLECE, adjudicatario impugnado, se opone al recurso con los siguientes argumentos:



a) Sobre la presentación de datos económicos en el sobre “B” “memoria técnica”, manifiesta que en dicho sobre únicamente presentan la documentación prevista por el PCAP. Reproduce la cláusula 10ª del PCAP de “presentación de proposiciones” y el contenido de los apartados 2, 3 y 4 de la cláusula 8ª de “memoria técnica”. Indica que los apartados de su memoria cumplen con lo solicitado en el PCAP. Frente al reproche del recurrente de que se han incluido datos económicos en el sobre de “memoria técnica”, expone que lo que presentan en este apartado son las mejoras y el ahorro en dinero, valorado a precio de mercado, que supondrían éstas al Ayuntamiento, facilitando a la Administración la valoración de las mejoras, que de modo alguno anticipa la oferta económica recogida exclusivamente en el sobre “C”. Considera que es rotundamente falso que a través de la valoración de las mejoras se desvele el secreto de la proposición económica, y que así se puede comprobar en el precio hora de las mejoras para el servicio de limpieza –14,20 €/hora– frente al precio de la oferta económica –14,11 €/hora laboral y 16,58 €/hora festiva–, igual ocurre con el precio de mejora de las horas de lavandería –20 €/hora– frente a la oferta económica de 8,30 €/hora laboral y 0,20 €/hora festiva, siendo la valoración de las mejoras el ahorro que supone a la Administración, sin que tenga relación con la oferta económica presentada en el sobre “C”. La valoración de las mejoras no ha supuesto ningún conocimiento que haya podido influir en uno u otro sentido la valoración técnica, es por ello por lo que el motivo de impugnación debe ser desestimado.

b) Acerca de la omisión de determinada documentación e información preceptiva conforme al PPT, afirma que su oferta recoge lo requerido en los criterios de valoración establecidos en la cláusula 8. del PCAP. Cita la doctrina de este OARC / KEAO sobre la libertad de forma de presentación de la oferta por los licitadores contenida en las Resoluciones 117/2014 y 134/ 2014. Considera que el contenido de su oferta permite sobradamente su valoración y que así lo ha estimado el órgano de contratación. Recuerda también la doctrina de este Órgano Resolutorio expresada entre otras en la Resolución 17/2015 sobre el margen de discrecionalidad que la administración goza en todo



informe valorativo. Prosigue diciendo que su oferta ha presentado una “memoria técnica” que cumple con los requisitos exigidos en los pliegos administrativos y técnicos, como lo ha estimado el poder adjudicador. El recurrente no alega la existencia de un error en la valoración ni una vulneración de las actividades que rodean el juicio técnico de la Administración, y que se puede comprobar que su oferta recoge todos los elementos necesarios para proceder a su valoración. Solicita, igualmente, la desestimación del segundo motivo de impugnación.

c) En relación a la vulneración del principio de libre competencia e igualdad de oportunidades, por establecer un precio hora para la sustitución de personal en día festivos de 0,20 €/hora, hace alusión a la cláusula 8.2.1 del PCAP que considera desproporcionadas las ofertas inferiores en más de 15 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas, y que su oferta no se encuentra dentro de los límites para considerarla desproporcionada. Sobre la acusación del recurrente de que debía presentar un precio de sustitución de lavandería de 20 €, habida cuenta de que este es el precio recogido en la memoria técnica, dice que este precio se refiere al ahorro que la mejora va a suponer para la Administración, lo cual no guarda relación con la oferta económica. Añade que su precio 0,20 €/hora festiva de sustitución del personal de lavandería es válido porque no incurre en temeridad según los parámetros de la cláusula del PCAP arriba citada. Los licitadores deben incluir en su proposición económica el precio hora, normal y festivo, de servicio en base a un precio máximo, pero en ningún precio mínimo o margen para considerarse como baja temeraria. Cita en su apoyo la Resolución 884/2015 del TACRC. Pide también la desestimación del tercer motivo de impugnación.

NOVENO: Brevemente expuesto el primer motivo de impugnación se refiere a que CLECE introduce en el sobre “B” datos económicos en su memoria técnica, de los que se pueden deducir precios hora para la realización de determinados servicios extraordinarios y precios hora para la realización de la sustitución del personal de lavandería, lo que implica romper el secreto de su



proposición, ya que el órgano de contratación puede que haya tenido conocimiento de parte de la oferta económica antes de la apertura del sobre “C”. El poder adjudicador y el adjudicatario impugnado niegan que se haya producido un desvelo del secreto de la oferta al introducir datos económicos en el sobre “B” y que de éstos se pueda deducir siquiera parcialmente la oferta económica.

La cláusula 10. “Presentación de proposiciones” del PCAP, en su apartado 2) describe la documentación que se aportará en la memoria técnica del sobre “B”. Esta descripción termina con la advertencia de que «En ningún caso debe de incluirse en el presente sobre la proposición económica o cualesquiera otros datos correspondientes a criterios de adjudicación cuantificables de forma automática y que deberán incluirse en el sobre “C”. La inclusión de cualquiera de dichos datos en el sobre “B” supondrá la exclusión de la empresa licitadora del presente procedimiento, y no se procederá a la apertura del sobre “C”.» Esta advertencia está también reflejada como nota a pie de página en el modelo de proposición económica a introducir en el sobre “C”. Además, el Título V del PPT, que detalla el contenido de la memoria explicativa de los servicios a incluir en el sobre “B”, también advierte que en la memoria «(...) no se podrá incluir ningún tipo de dato económico (...).»

En primer lugar debe determinarse el alcance del contenido de los pliegos que prohíben la introducción de determinados datos en el sobre “B”, con el fin de evitar que se conozca de antemano el contenido de la oferta económica antes de la apertura del sobre “C”. La previsión de los pliegos tiene su origen en el contenido del artículo 150.2 del TRLCSP y en los artículos 26, 27 y 30 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo. Sobre la normativa expuesta, en su Resolución 77/2014 este OARC / KEAO manifestó que «(...) la finalidad de la evaluación separada y sucesiva de ambos tipos de criterio es evitar que el conocimiento de los aspectos de la oferta evaluables mediante fórmulas condicione los juicios de valor que necesariamente habrán de emitirse para aplicar los criterios de adjudicación no sujetos a la aplicación de fórmulas. Es decir, se busca la objetividad



en el juicio de valor, que podría verse comprometida si quien tiene que configurarlo conoce total o parcialmente el resultado de la evaluación de los criterios automáticos, pues en ese caso podría darse una valoración que, conscientemente o no, compensara las puntuaciones resultantes de dicha evaluación en favor o perjuicio de alguna empresa. El sistema anula también el denominado «efecto halo» en la atribución de puntuaciones al separar radicalmente la valoración de cada tipo de criterio, impidiendo, por ejemplo, que quien efectúa el informe técnico tienda a sobrevalorar la calidad de una oferta que objetivamente no merece una alta puntuación en este apartado porque sabe que también es la más barata.»

La advertencia recogida tanto en la cláusula 10ª como en el modelo de proposición económica, ambos del PCAP, se refiere a datos de la proposición económica o cualesquiera otros datos correspondientes a criterios de adjudicación cuantificables de forma automática del sobre “C”, que no podrán incluirse en el sobre “B” que contiene los criterios valorables mediante juicio de valor. Por su parte, el PPT en su Título V alude genéricamente a que en la memoria técnica no podrá incluirse ningún dato de tipo económico. El alcance del contenido de los pliegos debe enlazarse con la finalidad perseguida que se ha expuesto en el párrafo anterior. En este sentido, debe recalcarse que la introducción de cualquier dato de tipo económico no tiene por qué suponer el desvelo del secreto de la oferta, sino únicamente la de aquellos que pudieran poner en compromiso la objetividad en la evaluación de los criterios de adjudicación. A este respecto, en la Resolución 100/2013 del OARC / KEAO se afirmaba que «(...) sería del todo punto desproporcionado excluir a un licitador porque no haya introducido cierta información en el sobre correcto cuando tal hecho no supone vulneración material de la objetividad que la norma pretende garantizar (...).» Por tanto, se debe concluir que la introducción por el adjudicatario impugnado de datos económicos en el sobre “B” no implica forzosamente que se haya desvelado el secreto de la oferta, salvo que del examen de los datos introducidos se deduzca una actuación contraria a la finalidad que se pretende garantizar.



Los datos que el recurrente denuncia se refieren al criterio de “mejoras propuestas sobre el pliego de prescripciones técnicas” recogidas en la cláusula 8.4 del PCAP, valoradas con 1 punto. La propia cláusula concreta que «La valoración de las mejoras se realizará conforme al ahorro en dinero o plazo que respecto al coste o plazo real (acreditado) tendría la actuación propuesta.» El recurrente expone que la valoración económica de las mejoras supone una infracción a la prohibición de los pliegos de introducir datos de la propuesta económica en el sobre “B”. Tal y como ha quedado expuesto anteriormente, la introducción de datos económicos en la memoria técnica no implica “per se” el desvelo del secreto de la oferta.

CLECE en su propuesta de mejoras efectúa las siguientes valoraciones:

«3. A) Refuerzo personal de lavandería 3 horas los domingos

Incremento del personal designado para reforzar la lavandería los domingos 3 horas. Valorado en 3.120€/año.

3.b) Mejoras en limpiezas extraordinarias

Bolsa de 100 horas anuales de trabajos en limpiezas extraordinarias a libre disposición del Ayuntamiento. Valorado en 1.430€/año.

Bolsa de 50 horas anuales para la limpieza de grafitis y la retirada de pintadas y/o carteles. Valorado en 710€/año.

Bolsa de 10 horas anuales para la limpieza general de sala de máquinas. Valorado en 100€/año.

Bolsa de 50 horas anuales para la limpieza de los cristales, incluyendo las mamparas de separación. Valorada en 710€/año.»



UNI2 considera que de la valoración de las bolsas de mejora se puede conocer fácilmente su precio unitario, lo que lleva a deducir de forma clara e inequívoca el importe de alguno de los precios horas solicitados en el sobre económico.

El modelo de proposición económica prevé, además de un precio global, precios unitarios –hora/laborable y hora/festivo– por servicios especiales de limpieza, y precios unitarios –hora/laborable y hora/festivo– por sustitución de personal de lavandería. Debe significarse que los pliegos describen el objeto del contrato como la realización de limpieza diaria, limpieza extraordinaria y sustitución ocasional del personal de lavandería, por lo que debe asimilarse la limpieza extraordinaria con la limpieza especial para la que se solicitan precios unitarios.

CLECE valora su propuesta de mejoras en horas e importes. Además, de dos de ellos –refuerzo del personal de lavandería 3 horas los domingos y bolsa de 100 horas anuales de trabajos en limpiezas extraordinarias– se podría concluir que está anticipando el precio de la oferta económica. Sin embargo, se debe señalar que los importes de las mejoras no son como tal una oferta económica, sino la valoración que hace el propio licitador que, en todo caso, está sujeto al juicio de valor del poder adjudicador sobre el coste real y el ahorro que le supondría. Tal y como se dice en el informe del órgano de contratación, no es inhabitual que este tipo valoraciones se sobrevaloren de manera intencionada, con la pretensión de que el/la responsable de puntuar las mejoras conceda una alta valoración, de donde puede deducirse que el precio en que se valora un servicio como mejora no tiene que ser coincidente con el la propuesta económica puesto que se refieren a dos criterios distintos con puntuaciones diversas. De hecho, la oferta económica de CLECE para servicios extraordinarios y sustitución ocasional de personal de lavandería no coincide con la ofertada para los mismos servicios como mejora.

En conclusión, debe desestimarse la impugnación de UNI2 acerca de que el adjudicatario impugnado ha introducido datos económicos en el sobre “B”



destinado a documentación valorable mediante juicios de valor desvelando de esta forma el secreto de la oferta.

DÉCIMO: En segundo lugar, denuncia el recurrente que la oferta de CLECE omite determinada documentación sobre “estudios relativos a las características de las limpiezas extraordinarias y de la sustitución de lavandería”, que deberían estar incluidos en la memoria técnica, lo que considera motivo de exclusión. Anuda esta omisión con una infracción del artículo 145.1 del TRLCSP, que prescribe que las proposiciones deben ajustarse a lo previsto en el PCAP.

Debe examinarse, por tanto, si es cierto que la memoria técnica omite los datos que señala el recurrente y cuál es su repercusión.

CLECE en sus alegaciones invoca la doctrina de este OARC / KEAO contenida en sus Resoluciones 117/2014 y 134/2014. En la primera de ellas se afirma que «(...) la apreciación de si la documentación aportada por el adjudicatario impugnado es o no suficiente no debe ser excesivamente formalista; únicamente si dicha documentación es tan incompleta que no permite conocer cuál es la propuesta de la empresa la consecuencia debe ser la exclusión de la proposición. Las demás insuficiencias de la documentación técnica pueden tener como consecuencia una puntuación más baja en los criterios de valoración, pero no la exclusión. En cualquier caso, lo relevante es que la información requerida conste, no siendo relevante que ésta se presente u organice de una forma concreta (a menos que así lo exijan los propios Pliegos).»

Sobre la documentación técnica a aportar por los licitadores el PCAP en su cláusula 10.2 y el PPT en su Título V describen los documentos que deberá contener la memoria técnica. Concretamente, las letras c) y d) del Título V aluden al estudio relativo a las características de las limpiezas extraordinarias y sustitución de lavandería. Por lo demás, salvo la alusión al número de páginas y tipo de hoja, no hay un señalamiento específico sobre la forma de presentación de los contenidos de la memoria.



Examinado el sobre “B” de la oferta de CLECE se observa que en el punto 1.2.2 “Disposición y disponibilidad del personal” contiene dos subapartados sobre “servicio de urgencia / emergencia extraordinarios” y “gestión de incidencias” que aborda la realización de servicios de carácter extraordinario.

Por otra parte, es cierto que la memoria no establece un proceso específico de sustitución del personal de lavandería, pero ello no puede entenderse como una omisión en el cumplimiento de la prestación ya que el Título II “sustitución del personal de lavandería” del PPT expresamente prevé que de forma ocasional y a petición de la Dirección de Iturbide el adjudicatario deberá sustituir al personal del servicio de lavandería. Además, el punto 1.2.1 de la memoria técnica programa servicios en la lavandería los domingos en horario de mañana y tarde; y el punto 1.2.2. de “disposición y disponibilidad del personal” prevé un sistema de sustituciones que cubre el 100% y de forma inmediata las bajas que se produzcan en el servicio independientemente del carácter programado o no de las mismas. En consecuencia, el hecho de que no hay un estudio específico relativo a las características de la sustitución de lavandería, no puede dar lugar a la exclusión de la oferta, si del contenido de la oferta se desprende la voluntad de licitador de cumplir con el objeto del contrato. Por el contrario, esta falta de concreción debe tener reflejo, como así ha sido, en la puntuación del criterio de adjudicación, que ha llevado al poder adjudicador a valorar con 0 puntos el apartado de procedimiento.

En consecuencia, debe desestimarse la segunda impugnación del recurrente.

UNDÉCIMO: En último lugar, UNI2 reprocha que la oferta de CLECE vulnera los principios de libre competencia e igualdad de oportunidades establecido en el artículo 1 del TRLCSP, al ofertar para el servicio de sustitución de personal de lavandería en días festivos un precio por debajo del mercado de 0,2 euros/hora, cuando el pliego establece un precio máximo de servicio de lavandería en hora festiva de 19,50 €, IVA excluido. Afirma que esta oferta



afecta al principio de equivalencia de prestaciones, entendido como un equilibrio entre el valor de los servicios que se reciben y el precio que se debe satisfacer por éstos.

Tal y como señala el recurrente, el artículo 87.1 del TRLCSP

«Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.»

La cláusula 3ª del PCAP regula el precio del contrato con un presupuesto anual estimado de 305.000 € anuales, IVA excluido, que incluye únicamente los servicios obligatorios. Para los servicios extraordinarios y para el servicio de sustitución del personal de lavandería, los licitadores deben incluir en su proposición económica precios hora normal y festivo, que no pueden superar los máximos previstos en la propia cláusula. Además, para el servicio de sustitución de lavandería se estima un presupuesto para el primer año de 10.000,00 € y unos precios unitarios máximos del 16,60 hora normal y 19,50 horas festiva, ambos IVA excluido. Por su parte, el modelo de proposición económica contempla que los licitadores oferten un precio alzado por los servicios obligatorios y precios unitarios por los extraordinarios y de sustitución del personal de lavandería. Finalmente, la cláusula 8.1 b) del PCAP atribuye 3 puntos a los servicios ocasionales y opcionales, divididos de la siguiente forma:

- .- Limpieza especial, hora normal: 0,20 puntos.
- .- Limpieza especial, hora festiva: 0,05 puntos.
- .- Servicio lavandería, hora normal: 2,50 puntos.
- .- Servicio lavandería, hora festiva: 0,25 puntos.

El precio impugnado es el de sustitución del servicio de lavandería en día festivo –0,20 €/hora–, que para el recurrente no obedece a ningún precio de mercado. Sin embargo, se debe señalar que el servicio de sustitución de



personal de lavandería tiene carácter residual y esporádico en el global del contrato, al prestarse habitualmente por personal propio de la Residencia Iturbide; de igual forma su incidencia en el presupuesto del contrato es muy inferior al servicio de limpieza habitual que constituye el objeto principal del contrato. En este sentido, la repercusión del precio impugnado en el importe global de la oferta del adjudicatario impugnado es mínima, ya que frente a un presupuesto anual estimado por servicios habituales de 305.000,00 €, el precio del servicios de sustitución de lavandería no superará en total los 10.000,00 € anuales, y el servicio en horario festivo siempre será el que menos repercusión tenga al ser menos los días con precio hora festiva respecto de los días con precio hora normal.

Además, es el diseño en el PCAP de los criterios de adjudicación, aceptados por los licitadores, lo que da pie a que un licitador oferte un precio muy bajo en un servicio de menor importancia en el global del contrato como es el servicio de lavandería en hora festiva, en la confianza de que obtendrá los 0,25 puntos del criterio; y esto es lo que ha sucedido porque el adjudicatario obtiene 0,250 puntos frente a los 0,003 del resto de licitadores (en este mismo sentido, se manifestó este OARC / KEAO en su Resolución 43/2013). La cuestión es que esta pequeña diferencia, que parece nimia en el total de la puntuación, resulta ser relevante en este caso porque el adjudicatario obtiene un total de 90,2321 y el recurrente 90,1065, siendo la diferencia de puntuación entre ambos licitadores de 0,1256 puntos. Con todo, no se puede acoger la pretensión del recurrente en su impugnación sobre el precio de sustitución del servicio de lavandería en día festivo.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43. 2 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,



III.- RESUELVE

PRIMERO: Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. frente a la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y sustitución del personal de la lavandería de la Residencia de Ancianos Iturbide de Arrasate, gestionada por el Organismo Autónomo Iturbide Egoitza”.

SEGUNDO: Levantar la suspensión del procedimiento, de acuerdo con el artículo 47.4 TRLCSP.

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

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

QUINTO: Contra la presente resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso- administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la notificación de la misma (artículo 46. 1 LJ), ante el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (artículo 10 k) LJ), de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.

Vitoria-Gasteiz, 2015eko irailaren 15a

Vitoria-Gasteiz, 15 de septiembre de 2015