



EB 2022/203

Resolución 051/2023, de 17 de marzo, 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 mercantil LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, S.L. contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y auxiliar de mantenimiento de las instalaciones deportivas municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Con fecha 15 de diciembre de 2022 se ha presentado 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 mercantil LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, S.L. (en adelante, IMPACTO) contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y auxiliar de mantenimiento de las instalaciones deportivas municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano.

SEGUNDO: El día 16 de diciembre este OARC / KEAO remitió el recurso al poder adjudicador y 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 el 23 del mismo mes.





TERCERO: Trasladado el recurso a los interesados el día 28 de diciembre, no se han recibido alegaciones.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Legitimación y representación

Consta en el expediente la legitimación de la recurrente y la representación de I.M.I. 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, el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano tiene la condición de poder adjudicador, concretamente de Administración Pública, según lo dispuesto en el artículo 3 de la LCSP.



SEXTO: Alegaciones de la recurrente

La recurrente alega, en síntesis, lo siguiente:

- a) El acto impugnado trae cusa de la Resolución 166/2022, de 27 de octubre, del OARC/KEAO que ordenó la retroacción del procedimiento con el fin de que se realizase una nueva valoración de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. Pues bien, el nuevo informe técnico de valoración presenta las mismas deficiencias y carencias de motivación que el que provocó el sentido de la resolución citada.
- b) No constan en el informe ni el suficiente juicio de valor ni la motivación o explicación del porqué de la puntuación otorgada a cada oferta en relación a cada criterio. El nuevo informe se ha limitado a desglosar un poco más la descripción del contenido de ambas ofertas, pero sin fundamentar la diferencia de puntos existente entre las dos ofertas.
- c) Por otro lado, la recurrente muestra su disconformidad con la valoración técnica efectuada por incurrir en arbitrariedad, discriminación y/o error en sus conclusiones. Así, se observa que (i) no se ha realizado la valoración de los productos y elementos que la recurrente va a utilizar en cada espacio de los que integran las instalaciones municipales, cuando han sido detallados de manera pormenorizada en la propuesta; (ii) el informe técnico dice que IMPACTO no ha incluido instrumentos para la limpieza de espacios en altura y, sin embargo, dichos elementos sí se han incluido en la oferta; (iii) en el apartado de Organigrama del servicio y descripción del funcionamiento del servicio se observan nuevos errores en la valoración de la oferta; (iv) en el apartado de medidas ambientales, siendo la oferta de IMPACTO más completa y detallada ha recibido menos puntuación; (v) en lo que se refiere al Plan de gestión de residuos, por un lado, la oferta de GIZATZEN no debió de obtener los tres puntos dado que el informe técnico pone en duda que la adjudicataria haya aportado el Plan básico de recogida selectiva que era necesario para la valoración de este apartado y, por otro, no tiene en cuenta algunos aspectos de la oferta de la recurrente.



d) Finalmente, solicita la anulación del acto impugnado y que se retrotraiga el procedimiento al momento previo al de la valoración técnica de las ofertas para realizar una nueva, de conformidad con lo expuesto en el escrito de recurso.

SÉPTIMO: Alegaciones del poder adjudicador

El poder adjudicador se opone a la estimación del recurso por las siguientes razones:

a) El informe técnico de valoración de ofertas de 9 de noviembre de 2022 recoge una descripción de los aspectos más relevantes de cada oferta y un juicio de valor al respecto que concluye con la asignación de una determinada puntuación, todo ello en cumplimiento de lo requerido por el OARC/KEAO en su Resolución 166/2022 por la que se ordenaba la retroacción del procedimiento. Esta motivación del informe ha permitido a la recurrente interponer un recurso fundado por lo que no existe un supuesto de indefensión.

b) Respecto al reproche de arbitrariedad o discriminación en la valoración efectuada, lo que late en el recurso es la voluntad de sustituir el criterio técnico por el de la entidad recurrente. Esta idea puede observarse en cada uno de los apartados que de manera individualizada refleja la recurrente en su escrito, pues del análisis del informe técnico se desprenden las razones o juicios emitidos por el informante que justifican la diferencia de puntuaciones entre las ofertas de ambos licitadores.

OCTAVO: Apreciaciones del OARC / KEAO

El análisis del recurso debe partir de lo establecido en los pliegos que rigen la licitación, los cuales no fueron objeto de impugnación en los plazos previstos para ello:

➤ PCAP



J. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

1. Criterios de adjudicación:

CRITERIOS SOMETIDOS A JUICIO DE VALOR: 45 PUNTOS

Criterio	Puntuación
A. PROPUESTA TÉCNICA Máximo 120 páginas a 1 cara; tamaño mínimo de letra: 10; tamaño máximo de página: A4. Las ofertas que superen este máximo establecido serán penalizadas con - 0,5 puntos por página de exceso hasta un máximo de -5 puntos. PROPUESTA TÉCNICA DE PRESTACION DE LOS SERVICIOS..... hasta 45 puntos La Propuesta Técnica del servicio, se valorará con hasta 45 puntos con el siguiente desglose: 1. Idoneidad y adecuación del protocolo de limpieza propuesto Hasta 18 puntos. Para su valoración se considerarán los siguientes aspectos con las puntuaciones máximas que se indican: • Protocolo de limpieza, procedimiento de ejecución de cada tarea de acuerdo con las frecuencias exigidas, donde se debe especificar básicamente para cada tipo de elemento los métodos de limpieza, maquinaria, medios auxiliares, etc. y ficha-tipo	de 0 a 45 puntos

de control de los mismos.....Hasta 10 puntos. • Maquinaria y equipos de limpieza y medios materiales en general y asociados a cada centro incluidos los necesarios para la gestión de residuos.....Hasta 5 puntos. • Justificación de la idoneidad de los productos de limpieza propuestos. Hasta 3 puntos. 2. Idoneidad de la organización propuesta para el desarrollo del servicio Hasta 16 puntos Para su valoración se considerarán los siguientes aspectos con las puntuaciones máximas que se indican: • Organigrama del servicio y descripción del funcionamiento del servicio hasta 4 puntos. • Persona responsable del servicio y coordinadora del servicio: cualificación, dedicación horaria hasta 4 puntos. • Medios técnicos, informáticos, vehículos y otros, para el desarrollo del servicio. hasta 4 puntos. • Gestión de incidencias, tiempos de respuesta en caso de incidencias y emergencias. Hasta 4 puntos. 3. Medidas medioambientales..... Hasta 8 Puntos. Para su valoración se considerarán los siguientes aspectos con las puntuaciones máximas que se indican: • Desarrollo de las medidas ambientales del contrato, tales como, entre otras, características sonoras de la maquinaria, aspiradoras en seco y sin bolsas, reducción en consumos de agua y energía, etc.) hasta 4 puntos • Las empresas licitadoras deberán garantizar la aplicación de forma sistemática de buenas prácticas de gestión ambiental en la ejecución del contrato. Este extremo se podrá acreditar mediante la disposición de un SGA certificado para el servicio de limpieza, tipo EMAS, ISO 14.001, EKOSCAN o equivalente. Los certificados acreditativos del cumplimiento de las normas se presentarán en copias compulsadas, en castellano, euskera o, en su defecto, con una traducción jurada certificada por la empresa que la ha realizado o bien por órgano o institución acreditativa que la avalen.....Hasta 4 puntos 4. Calidad del plan de gestión de residuos..... Hasta 3 Puntos. Para su valoración se considerará el "Plan básico de recogida selectiva de residuos y su gestión" que se contenga en la propuesta.	
--	--



En síntesis, el recurso se fundamenta en la insuficiencia del informe técnico para motivar la adjudicación y en la incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor. A continuación, se exponen las consideraciones del OARC/KEAO al respecto:

a) Sobre la insuficiencia de la motivación en el informe técnico

Respecto del contenido mínimo que debe satisfacer la motivación de la adjudicación para cumplir las funciones que la LCSP le encomienda, como posibilitar a los interesados la interposición de un recurso debidamente fundado (artículo 151.2 de la LCSP) y facilitar a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, se ha pronunciado el OARC / KEAO en reiteradas ocasiones (ver, por todas, su Resolución 209/2019). En síntesis, la motivación debe expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico, consignar los criterios de valoración que se utilizarán para emitir dicho juicio técnico y expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia a un licitador frente a los demás; una vez satisfechos estos requisitos, no hay obligación de que la motivación se ajuste a un esquema formal concreto.

Así, se observa que en el informe técnico consta el juicio u opinión sobre el contenido de las ofertas que vincula los materiales analizados y las puntuaciones otorgadas a cada de las proposiciones. Igualmente, el informe valorativo expresa los juicios que le merecen al informante los diversos aspectos de cada una de las ofertas analizadas por cada criterio. En este sentido, se observan en dichos apartados expresiones o locuciones como “Se considera que la propuesta es apta para la prestación del servicio” en contraposición a “Se considera que la propuesta es idónea para la prestación del servicio”, “Realiza una descripción correcta y en general se considera adecuada...” *versus* “Realiza una descripción detallada y en general se considera idónea...”. En definitiva, se observa que se comparan las ofertas y se describen las diferencias existentes entre ellas, lo que se estima determinante a la hora de



calificar las proposiciones y, en consecuencia, de otorgar las puntuaciones a las licitadoras.

Por otro lado, y a juicio de este OARC/KEAO no existe duda de que, por un lado, el informe técnico que sustenta el acto impugnado ha permitido a la recurrente interponer un recurso fundado, de tal forma que ha podido impugnar de forma individualizada los diversos criterios de adjudicación, basándose para ello en lo dispuesto en aquél y, por otro, la motivación que consta en el informe ha permitido a este Órgano el control del ejercicio de la discrecionalidad técnica que ampara al poder adjudicador, por lo que cabe concluir se han satisfecho los requisitos mínimos que la LCSP exige a la motivación para cumplir con sus funciones.

b) Sobre la incorrecta aplicación de los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor

La recurrente pretende la asignación de una puntuación superior a su propuesta. Es decir, se trata de rebatir la valoración que ha efectuado el poder adjudicador de los criterios de adjudicación sujetos a un juicio de valor.

A este respecto, debe recordarse que, como reiteradamente ha manifestado este Órgano (ver, por todas, la Resolución 7/2021), en virtud de la discrecionalidad técnica el poder adjudicador goza de un cierto margen en la aplicación de los criterios de adjudicación de apreciación subjetiva, de manera que no es revisable por este Órgano todo lo referido a los juicios técnicos emitidos al respecto. En cambio, sí debe verificarse el respeto a los límites generales jurídicamente impuestos a la actividad discrecional no técnica de la Administración, que se refieren a la competencia del órgano, procedimiento, hechos determinantes, adecuación al fin perseguido y al juego de los principios generales del derecho. Los citados límites impiden la fiscalización del llamado “núcleo material de la decisión” (el estricto juicio o dictamen técnico), pero no el de sus “aledaños”, que comprenden, de un lado, las actividades preparatorias o instrumentales que



rodean a ese estricto juicio técnico para hacerlo posible y, de otro, las pautas jurídicas que también son exigibles a dichas actividades, como el respeto al principio de igualdad de trato y la interdicción de la arbitrariedad (ver, por ejemplo, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de julio de 2010, recurso 950/2008, ECLI:ES:TS:2010:4043 y la Resolución 209/2019 del OARC / KEAO).

Una vez delimitado así el alcance del control que este Órgano puede ejercer, y contrastados los citados principios con el caso analizado, se considera que el poder adjudicador ha hecho un uso correcto de la discrecionalidad técnica, adecuadamente sustentado en el informe conocido por el recurrente. En particular, se observa lo siguiente:

- 1) El recurrente quiere sustituir el juicio imparcial y experto del informante técnico por el suyo propio, necesariamente parcial e interesado, no solo en la atribución de las puntuaciones, sino también en la selección del material valorado o en la apreciación de las ventajas de cada oferta, lo que no es admisible. Debe recordarse que la discrecionalidad técnica comprende también la facultad del poder adjudicador de seleccionar los elementos más significativos de la oferta que muestran sus fortalezas y debilidades para emitir sobre ellos los juicios valorativos debidamente motivados (ver, por ejemplo, la Resolución 182/2021 del OARC / KEAO).
- 2) En particular, no cabe aceptar la alegación de que determinados aspectos de la oferta de IMPACTO (medios materiales para la limpieza en altura, encuestas de satisfacción, retén o servicios de urgencias) no han sido tenidos en cuenta o que se han valorado aspectos que no constan en el pliego (limpieza de canalones u objetivos de desarrollo sostenible), así como la hipotética ausencia de un Plan Básico de Gestión de Residuos en la oferta de GIZATZEN. Téngase en cuenta que la metodología utilizada por el evaluador para valorar las ofertas es la de resaltar las fortalezas y debilidades de las proposiciones más relevantes como los aspectos que determinan la puntuación otorgada tras el correspondiente juicio de



valor, lo que descarta que se tenga que emitir un juicio valorativo sobre todos y cada uno de los elementos que componen la oferta. Además, esta forma de valorar las ofertas pertenece a la a la esfera de la discrecionalidad del poder adjudicador, como se ha señalado anteriormente. En segundo lugar, y en lo referido al hecho de resaltar en el informe aspectos no recogidos en los pliegos, debe señalarse que el ofrecimiento de andamios para limpieza de los canalones no es más que una mejora legítima que la adjudicataria ha ofrecido para obtener una mejor puntuación y como tal ha sido valorada, sin que implique una infracción del fondo parcialmente reglado del criterio, pues los canalones pueden considerarse elementos auxiliares exteriores de las instalaciones; lo mismo cabe decir de la referencia en el informe a los Objetivos de Desarrollo Sostenible dentro del apartado de medidas medioambientales, pues la consideración de la integración o no en esos Objetivos de las medidas individuales propuestas tiene una estrecha relación con el fondo del criterio, además de que en dicha valoración se observan otros aspectos como el de los vehículos eléctricos que determinan la diferencia en la puntuación. Por último, respecto a la posible ausencia del Plan Básico de Gestión de Residuos en la oferta de la adjudicataria, este Órgano ha podido confirmar que el mismo se encuentra en las páginas 117 y ss. de la oferta técnica, por lo que no puede considerarse que haya habido error o que el informe se haya realizado sobre una base fáctica errónea.

- 3) Por otro lado, la diferencia entre la puntuación final entre ambas licitadoras ha sido de 0,8 puntos (3,2 sobre los 45 que como máximo se pueden obtener en los criterios de adjudicación sujetos a juicio de valor). Esta mínima diferencia, por sí misma, no es suficiente para justificar que la actuación del órgano de contratación haya sido ajustada a derecho, pero sí constituye un indicio, ciertamente significativo, de que no se ha pretendido actuar de forma clara en perjuicio de la recurrente, y de que



no se ha vulnerado, a priori, el principio de igualdad de trato en contra de ella (ver la Resolución 147/2022 del OARC / KEAO).

- 4) En definitiva, y a la vista de que no se acredita que el ejercicio de la discrecionalidad por el poder adjudicador haya rebasado los límites que la constriñen, el motivo impugnatorio debe desestimarse; en particular, no se prueba que haya habido arbitrariedad o infracción del principio de igualdad de trato y no discriminación (artículo 1.1 de la LCSP), al margen de discrepancias sobre los aspectos valorados, ni que se haya infringido el fondo parcialmente reglado de los criterios sujetos a juicio de valor.

c) Conclusión

A la vista de lo anteriormente señalado, el recuso debe ser desestimado.

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 interpuesto por la mercantil LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO IMPACTO, S.L. contra la adjudicación del contrato de “Servicio de limpieza y auxiliar de mantenimiento de las instalaciones deportivas municipales”, tramitado por el Ayuntamiento de Amorebieta-Etxano.



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

TERCERO: De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP, levantar la suspensión 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, 2023ko martxoaren 17a

Vitoria-Gasteiz, 17 de marzo de 2023