



Recurso nº 856/2014 C. Valenciana 110/2014

Resolución nº 843/2014

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 14 de noviembre de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D. I. L. A. M. en representación de la mercantil VALORIZA FACILITIES S.A. (en adelante, VALORIZA o la recurrente), contra la adjudicación del contrato relativo al *“Servicio de limpieza en el hospital de crónicos y larga estancia La Pedrera”* (Expte. 259/2014), este Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana (en lo sucesivo, la Consejería o el órgano de contratación), se convocó, mediante anuncio publicado en el DOUE, en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana y en el BOE los días 27 de junio y 4 y 5 de julio de 2014, respectivamente, licitación para contratar, por el procedimiento abierto, los servicios de limpieza en el hospital de crónicos y larga estancia La Pedrera. El valor estimado del contrato se cifra en 2.203.799,04 euros y el presupuesto base de licitación (sin IVA) es de 1.224.332,80 euros. A la licitación de referencia presentaron oferta 14 empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, en el Real Decreto 814/2009, de 8 de mayo, de desarrollo parcial de la Ley de Contratos del Sector Público y en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP) aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. El



contrato, de la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP, está sujeto a regulación armonizada.

Tercero. En el apartado 11 del Anexo I de características del *Pliego modelo de cláusulas administrativas particulares para la contratación de servicios por el procedimiento abierto (PCAP)*, se establecen los criterios de adjudicación del contrato. Los criterios subjetivos, se refieren a la *Memoria descriptiva del servicio*, que se valora con un máximo de 20 puntos, según el siguiente detalle:

“Los licitadores deberán aportar una memoria descriptiva del servicio en el que se incluyan:

1. Programa de limpieza que contendrá:

-Mapa de limpieza con distribución de zonas y sistemas de limpieza. (5 puntos)

-Calendario específico de la ejecución del programa de limpieza. (5 puntos)

2. Especificación de las nuevas tecnologías que se implantarán en la prestación del servicio y su repercusión en la disminución de los costes del mismo. (5 puntos).

3. Y la implantación de sistemas de control de calidad de la prestación y los avances técnicos incorporados al mismo... (5 puntos)”.

Los criterios que se valoran mediante fórmula (hasta 80 puntos) se refieren únicamente a la oferta económica:

“Se otorgarán 80 puntos a la oferta más baja, valorando el resto de ofertas mediante proporcionalidad inversa con la anterior mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\frac{80 \times Im}{Ip}$$

Ip

En la que Im es el importe correspondiente a la oferta más económica e Ip es el importe de la oferta que se trata de evaluar”.



El modelo de oferta económica (Anexo II del PCAP) establece que se indique la oferta económica y el importe y porcentaje de la baja:

PROPOSICIÓN ECONÓMICA: (en cifra y letra)		
<u>Importe sin IVA</u>	<u>Importe IVA</u>	<u>Importe IVA incluido</u>
IMPORTE DE LA BAJA: (en cifra y en letra).		
PORCENTAJE DE BAJA: (en cifra).		

Cuarto. El 16 de septiembre de 2014, en sesión pública de la Mesa de contratación, tras dar cuenta del informe técnico de 11 de septiembre con la puntuación obtenida en los criterios valorables de forma subjetiva, se procede a la apertura de los sobres y lectura de las ofertas económicas. Una vez puntuadas éstas, se clasifican las ofertas y la Mesa acuerda proponer la adjudicación en favor de ISS-FACILITY SERVICES, S.A. (en adelante ISS o la adjudicataria) por ser la empresa con la puntuación más alta: 93,36 puntos, de los que 16,50 corresponden a los criterios subjetivos y 76,86 a la oferta económica (876.033,06€). La oferta de VALORIZA quedó clasificada en segundo lugar con 92,5 puntos (12,50 en los criterios subjetivos y 80 en la oferta económica).

En el acta de la Mesa constan las ofertas económicas y el porcentaje de baja. En la de ISS se recoge la cifra de oferta indicada y un % de baja del 28,44%

La oferta económica de ISS estaba formulada del siguiente modo:

PROPOSICIÓN ECONÓMICA: 1.060.000€ (un millón sesenta mil euros)		
<u>Importe sin IVA</u>	<u>Importe IVA</u>	<u>Importe IVA incluido</u>
876.033,06 €	183.966,94€	1.060.000€
IMPORTE DE LA BAJA: 381.442,69€ (tres cientos ochenta y un mil cuatrocientos cuarenta y dos euros con sesenta y nueve)		
PORCENTAJE DE BAJA: 26,46%		



La Resolución de adjudicación, adoptada de acuerdo con la propuesta de la Mesa, se notificó a los licitadores el 8 de octubre

Quinto. Contra el referido acuerdo de adjudicación, VALORIZA ha interpuesto recurso especial en materia de contratación, presentado en el registro de este Tribunal el 24 de octubre de 2014 y anunciado el mismo día al órgano de contratación. Solicita que se excluya la proposición de ISS por error insubsanable en su oferta económica y se ordene la retroacción del procedimiento para proceder a una nueva clasificación de las ofertas. Subsidiariamente solicita que se ordene una nueva valoración de la *Memoria descriptiva del servicio*. Fundamenta el recurso en que:

- Por una parte, las cantidades consignadas en la oferta de ISS son incongruentes, aunque la Mesa *“parece haber corregido «de oficio» la cifra de baja”*. La oferta consignada (sin IVA) es de 876.033,06€, pero con el importe de la baja (381.442,69€) *“la oferta será 842.890,11 €... (que es el resultado de restar al presupuesto de licitación la baja ofertada). Y si tomamos el porcentaje de la baja consignado que es del 26,46%, la oferta será de 900.374,34 €”*.
- Hay *“errores en la valoración de las ofertas que no se justifican en la discrecionalidad técnica de la administración”*. Considera que en el subcriterio de *mapa de limpieza* (hasta 5 puntos) hay un tratamiento desigual de las ofertas de ISS (4 puntos) y de VALORIZA (3 puntos) pues ambas tenían dos *“carencias”*. En la puntuación de *nuevas tecnologías* (hasta 5 puntos), ambas ofertas se han puntuado igual (4 puntos), sin tener en cuenta que la de VALORIZA incluye un cuadro de análisis de disminución de costes, *“en consonancia con este criterio de adjudicación”*, que no se ha tenido en cuenta.

Sexto El expediente administrativo se recibió en el Tribunal el 31 de octubre de 2014. En el informe del órgano de contratación, recibido el 5 de octubre, se solicita la desestimación del recurso. Considera que.



- La oferta de ISS *“recoge como proposición económica el importe de 1.060.000 €, desglosando dicho importe entre la base imponible, el 21% correspondiente al IVA y el total con IVA... Por lo que la proposición económica presentada... es correcta sin necesidad de interpretaciones. De la oferta presentada se infiere que hay un error al consignar tanto el importe de la baja como el porcentaje de baja, que mediante una simple operación aritmética se deduce, hecho que se corrige en el acta de la mesa de contratación”*.
- En cuanto a la valoración de la oferta técnica, *“se ratifica en el informe técnico emitido en fecha 11 de septiembre”*.

Séptimo. El 3 de noviembre de 2014, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los demás licitadores para que pudieran formular alegaciones, sin que se haya evacuado el trámite conferido. El 7 de noviembre, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió levantar la suspensión del procedimiento producida de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Se recurre la adjudicación de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.3 de dicha norma y en el Convenio suscrito al efecto con la Generalitat Valenciana, publicado en el BOE de 17 de abril de 2013.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo establecidas en el artículo 44 del TRLCSP. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, por cuanto VALORIZA concurrió a la licitación y quedó clasificada en segundo lugar.



Tercero. La primera cuestión a dilucidar en el presente recurso es si la oferta económica de la adjudicataria debió ser excluida por contener errores insubsanables. Tal como se establece en las disposiciones del PCAP relativas a los criterios de valoración, transcritas en el antecedente tercero, la única cifra relevante para la valoración de la oferta económica es el *“importe de la oferta que se trata de evaluar”*. Y el artículo 145.5 del TRLCSP establece que: *“En la proposición deberá indicarse, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre el Valor Añadido que deba ser repercutido”*.

La proposición económica de ISS, recoge la cifra de su oferta económica y el IVA a repercutir. Las cantidades consignadas como *“Importe sin IVA”*; *“Importe IVA”* y *“Importe IVA incluido”*, son congruentes, conformes con el modelo de presentación de ofertas y con los pliegos, y permiten la valoración de la oferta mediante la aplicación de la fórmula simple establecida en el PCAP, sin operación adicional alguna.

Por tanto, del conjunto de disposiciones de los pliegos, en contra de lo alegado por la recurrente, sólo cabe deducir que el valor a considerar en las ofertas (y también en la de ISS) es el consignado como importe de la proposición económica. La cuestión de fondo se limita a analizar si la discrepancia entre la cifra de oferta económica y las consignadas como *“Importe de la baja”* y *“Porcentaje de baja”* en la oferta de ISS, justifican su exclusión, como pretende la recurrente.

El artículo 84 del RGLCAP relativo al rechazo de proposiciones, establece que *“Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición”*.

Como hemos resaltado en varias resoluciones (como referencia, con cita de otras, en la Resolución 127/2014, de 14 de febrero), es doctrina consolidada del Tribunal Supremo que en los procedimientos de adjudicación de los contratos debe tenderse a



lograr la mayor concurrencia posible, siempre que los candidatos cumplan los requisitos establecidos al efecto. De acuerdo con ella, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su Informe 23/08, sobre el rechazo de las proposiciones regulada en el artículo 84 del RGLCAP, considera que no es causa suficiente para tal acción *“el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal de que lo uno o la otra no alteren su sentido”*.

En el caso que analizamos, las cifras relativas al importe y porcentaje de la baja no tienen relevancia alguna, ni se tienen en cuenta en la valoración, ni implican que haya un *error manifiesto* en el importe o que sea de tal naturaleza *que haga inviable la oferta*. La divergencia, aunque evidente, entre la oferta económica y las cifras consignadas como baja, no implica tampoco que sea imposible determinar de forma indubitada el precio real ofertado.

En conclusión, en el caso que analizamos, la divergencia en la proposición de la recurrente entre el importe de la oferta económica y las cifras consignadas como importe y porcentaje de baja, no significa que haya un error manifiesto en el importe de la oferta o que sea de tal naturaleza que la haga inviable y, como señalamos arriba, en dicha proposición se puede determinar con certeza el precio realmente ofertado. En consecuencia, las alegaciones de la recurrente sobre el *“error insubsanable”* en la oferta económica de ISS deben ser desestimadas.

Por lo demás, el *“Modelo de oferta económica”* es el Anexo II de un *Pliego modelo de cláusulas administrativas particulares*. Se trata de un modelo general que, tal como se indica en el propio índice de anexos, está *“sujeto a modificación por el órgano de contratación para una mejor identificación de los elementos de la oferta”*. En esta licitación lo deseable habría sido suprimir del modelo las referencias al importe y el porcentaje de baja, puesto que no se utilizan para la valoración de las ofertas y su cálculo, en todo caso, se obtiene a partir de la oferta *“mediante una simple operación aritmética”*, como señala el órgano de contratación en su informe.

Cuarto. Sobre la valoración de las ofertas técnicas, este Tribunal en numerosos casos (como referencia en la Resolución 80/2012, de 30 de marzo) ha expresado que a los criterios evaluables en función de juicios de valor les es de aplicación la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto a la denominada discrecionalidad técnica de la

Administración, lo que implica que el análisis del Tribunal debe limitarse a los aspectos formales de la valoración y a examinar si se ha incurrido en errores o aplicado criterios arbitrarios o discriminatorios.

Como se transcribe en el antecedente tercero, el PCAP define y acota los subcriterios a tener en cuenta en la valoración de la *memoria descriptiva del servicio*, cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

El subcriterio relativo a *“Mapa de limpieza con distribución de zonas y sistemas de limpieza”* hace referencia explícita a las “zonas de limpieza”. No se advierte que se haya incurrido en error o arbitrariedad alguna en la puntuación otorgada a VALORIZA, por cuanto, tal como se recoge en el informe técnico y reconoce la recurrente, omitió la referencia al *“Centro de Salud Pública”*.

Tampoco se advierte error o discriminación en la valoración del subcriterio de *nuevas tecnologías a implantar en la prestación del servicio*, en el que a ambas licitadoras (recurrente y adjudicataria) se les otorgó la misma puntuación (4 puntos). El hecho de que VALORIZA haya incluido en su oferta un cuadro-resumen con la repercusión en costes de las tecnologías propuestas, no tiene por qué suponer una mayor puntuación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. I. L. A. M. en representación de la mercantil VALORIZA FACILITIES S.A., contra la adjudicación por la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana del contrato relativo al *“Servicio de limpieza en el hospital de crónicos y larga estancia La Pedrera”*.

Segundo. 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.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente al de recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.