



Recurso nº 681/2017 C.A. Galicia 74/2017

Resolución nº 788/2017

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

En Madrid a 15 de septiembre de 2017.

VISTO el recurso interpuesto por D. A. B. N. y D. A. L. P. en nombre y representación de la mercantil DIVERSEY ESPAÑA, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento *“Suministro sucesivo de detergentes y jabones para la lavandería de la Gerencia de Gestión Integrada A Coruña”*, con Expte. MS-EIC1-16-012, convocado por el Servicio Gallego de Salud; este Tribunal en sesión celebrada en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por resolución de 15 de julio de 2016 de la Gerencia de Gestión Integrada del Servicio Gallego de Salud se aprueba el expediente para llevar a cabo la contratación para el suministro sucesivo de detergentes y jabones para la Lavandería de la Xerencia de Xestión Integrada A Coruña, así como la propuesta de gasto de 248.000,00 €; 300.080,00 € (añadido el IVA). El valor estimado de la contratación que nos ocupa es de 496. 000 Euros.

Segundo. En fecha 5 de agosto de 2016, se publica dicha licitación en el Diario Oficial de la Unión Europea, abriéndose el plazo para la presentación de proposiciones, publicándose posteriormente en el BOE y en el Diario Oficial de Galicia, así como en el perfil del contratante del SERGAS.

Tercero. La licitación se llevó a cabo de conformidad con el TRLCSP, habiendo participado en ella la recurrente junto a las demás empresas admitidas, CHRISTEYNS ESPAÑA, S.A.U. y COTALVA, S.A.

Cuarto. El día 26 de octubre de 2016, se procede a la apertura del sobre B, relativo a los criterios no valorables de forma automática, solicitándose posteriormente el informe de valoración al personal técnico correspondiente, al gestor del contrato.

Tras la remisión por parte del servicio promotor del informe de valoración de las ofertas, la Mesa de Contratación se reúne con objeto de evaluar y valorar el informe técnico emitido, el cual es admitido.

El día 8 de mayo de 2017 se realiza la apertura de las ofertas de los criterios valorables de forma automática. Ese mismo día se adopta la propuesta de adjudicación por la Mesa de contratación, siendo los puntos obtenidos por las empresas, y por orden decreciente, las siguientes:

- CHRISTEYNS ESPAÑA, S.A.U.

CRITERIOS NO VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA....	30,80
CRITERIOS VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA.....	14,95
TOTAL.....	45,75

- COTALVA. S.A.

CRITERIOS NO VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA....	44,50
CRITERIOS VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA.....	13,30
TOTAL.....	57,80

- DIVERSEY ESPAÑA, S.L.

CRITERIOS NO VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA....	32,70
CRITERIOS VALORABLES DE FORMA AUTOMÁTICA.....	24,36
TOTAL.....	57,06

Quinto. En fecha 19 de junio de 2017, el Órgano de Contratación dicta resolución de adjudicación de la contratación a favor de la empresa COTALVA, S.A. Dicha resolución

es publicada en el perfil del contratante el día 22 de junio, así como notificada por correo electrónico y por correo certificado a los interesados en la contratación el día 23 de junio.

Sexto. Mediante escrito presentado el 13 de julio de 2017 en el Registro de Entrada de este Tribunal, la ahora actora interpuso recurso especial en materia de contratación, previamente anunciado, contra el citado acuerdo de adjudicación.

Séptimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado el 25 de julio de 2017 del recurso interpuesto a las demás empresas licitadoras otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formulase alegaciones, habiendo evacuado dicho trámite COTALVA, S.A.

Octavo. El 28 de julio, la Secretaria del Tribunal -por delegación de éste- dictó resolución por la que se acordaba la medida cautelar consistente en el mantenimiento de la suspensión del procedimiento de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Galicia, publicado mediante resolución de la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas de 12 de noviembre de 2013 en el BOE el día 25 de noviembre.

Segundo. De conformidad con lo dispuesto en el art. 42 del TRLCSP, DIVERSEY ESPAÑA, S.L., está legitimada para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación.

Tercero. El acto recurrido es susceptible de impugnación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1.a) y 40.2.c) del TRLCSP. En efecto, el presente recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación del contrato de Suministro sucesivo de detergentes y jabones para la lavandería de la Gerencia de Gestión Integrada A Coruña.

Cuarto. En cuanto al plazo de interposición del recurso, debemos estar a lo dispuesto en el artículo 44 del TRLCSP que establece lo siguiente: *“Artículo 44. Iniciación del procedimiento y plazo de interposición.*

“1. Todo aquel que se proponga interponer recurso contra alguno de los actos indicados en el artículo 40.1 y 2 deberá anunciarlo previamente mediante escrito especificando el acto del procedimiento que vaya a ser objeto del mismo, presentado ante el órgano de contratación en el plazo previsto en el apartado siguiente para la interposición del recurso.

2. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4. (...).”

En consecuencia, siendo el acuerdo de adjudicación de fecha 19 de junio de 2017, notificándose al recurrente el 23 de junio de 2017 e interpuesto el recurso el 13 de julio, debe entenderse que el presente recurso ha sido interpuesto en plazo.

Quinto. Entrando a analizar el fondo del asunto, éste se reduce a una única cuestión: cual es la relativa a la disconformidad que manifiesta la parte recurrente con la valoración de uno de los criterios de adjudicación no evaluables de forma automática. En concreto con el relativo al servicio técnico y, dentro de este, el que valoraba la instalación de central de detergentes e instalación inferior. Así, el PCAP señala al respecto:

“1-SERVICIO TÉCNICO

En este criterio se valorarán los diversos aspectos relativos a:

1. Instalación de central de detergentes e instalación interior hasta puntos de consumo. Se valorará en función de la solución ofertada, concediendo mayor puntuación a aquellas ofertas que mejor garanticen la continuidad del proceso de lavado..... hasta 15 puntos.

2. Asistencia Técnica: Se valorará el plan de mantenimiento preventivo ofertado, con el desglose de las actuaciones a realizar y los medios ofertados por los licitadores. También se tendrá en cuenta la minuciosidad en el control de calidad de los parámetros del

proceso de lavado ofertado por los licitadores para cada una de sus visitas.....hasta 8 puntos.

3. Plan de Formación, stock de repuestos.....hasta 7 puntos.”

En relación a este criterio, el informe técnico emitido por el órgano competente a la vista de las ofertas de los licitadores, señaló:

“1.- SERVICIO TÉCNICO (HASTA 30 PUNTOS)

El análisis se ha realizado, como ya se ha indicado, de forma comparativa, teniendo en cuenta que el mero cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos son "0 puntos" puesto que en este caso no se aportaría ninguna mejora ni valor añadido a lo solicitado.

Tras la comprobación de las tres ofertas presentadas a esta licitación, y en atención a lo reflejado en los pliegos de la contratación se hace constar que todas las ofertas cumplen los requisitos mínimos exigidos en los pliegos respecto a este criterio.

Detallamos las mejoras presentadas por cada una de las empresas en relación a cada uno de los subcriterios, así como la puntuación otorgada a cada oferta derivada de la comparativa de las soluciones presentadas.

1. Instalación de central de detergentes e instalación interior hasta puntos de consumo.

Se valorará en función de la solución ofertada, concediendo mayor puntuación a aquellas ofertas que mejor garanticen la continuidad del proceso de lavado. (máximo 15 puntos).

*** CHRISTEYNS ESPAÑA S.A.U LAUNDRY TECHNOLOGY:**

- Para los túneles oferta bombas con membrana (bombas neumáticas) y bombas peristálticas para las lavadoras (en las peristálticas, con el paso del tiempo, su precisión en la dosificación es menor que en las bombas neumáticas).

- Oferta 6 productos para lavado y la descarga es individual, esto último complica más la instalación y no garantiza que no se pueda cometer un error en el proceso de descarga

*** COTALVA S.A:**

- *Oferta bombas neumáticas tanto para túneles, como para lavadoras (mayor precisión en la dosificación)*
- *Instala un sistema de dosificación en paralelo para los dos túneles, garantizando en todo momento la continuidad del proceso.*
- *Oferta 5 productos para lavado y utiliza una línea de descarga única, esto obliga a realizar una limpieza del conducto general de descarga cada vez que se cambia de producto y, al tener menos componentes, implica menor riesgo de averías.*

** DIVERSEY ESPAÑA:*

- *Oferta bombas neumáticas para los túneles y peristálticas para las lavadoras. Las peristálticas con el paso del tiempo tienen una precisión menor en la dosificación que las neumáticas.*
- *Oferta 7 productos de lavado y la descarga se hace en líneas independientes. Esto último complica más la instalación y no garantiza que no se pueda cometer un error en el proceso de descarga.*

Teniendo en cuenta lo expuesto, la mejor oferta de las presentadas es la de COTALVA, puesto que oferta las bombas neumáticas, incluso para las lavadoras, lo que da mayor fiabilidad y además oferta menos productos y una descarga única, que implica un menor riesgo de averías. Además oferta una segunda bomba en paralelo para los dos túneles que garantizan la continuidad, aspecto importante. Por ello se le concede la máxima puntuación del subcriterio (15 puntos).

Las otras dos ofertas son muy similares, habiendo únicamente una pequeña diferencia en relación al número de productos: una oferta 6 productos (CHRISTEYNS), a la cual se le otorgan 9 puntos y la otra 7 productos (DIVERSEY), a la que se le otorgan 8 puntos”.

Frente a esta valoración la parte recurrente se alza manifestando su rechazo a la supuesta falta de precisión y reducción en el tiempo del caudal de las bombas peristálticas, debiendo haberse otorgado mayor puntuación a su oferta.

Sexto. Expuestos en estos términos el debate planteado, la primera consideración que debemos hacer es que estamos en presencia de un criterio dependiente de un juicio de valor, sometido a la doctrina de la denominada discrecionalidad técnica.

En este sentido, con carácter previo, traemos a colación la reiterada doctrina de este Tribunal sobre el ámbito de discrecionalidad de la que disponen los órganos de contratación, citando por todas, la Resolución nº 290/2015, de 30 de marzo, y las que en ella se citan, cuando señala en el Fundamento de Derecho Séptimo: “La última alegación de la recurrente hace referencia a la existencia de errores y deficiencias en el informe técnico municipal de evaluación que hacen que el mismo incurra en arbitrariedad manifiesta. Alegación que es complementada con un examen minucioso prolijo de todos los criterios tenidos en cuenta por el informe para llevar a cabo la valoración de los criterios dependientes de un juicio de valor transcritos en el anterior Fundamento de Derecho. Alegación que ha de ser analizada señalando en primer lugar como la valoración de las ofertas de los licitadores en aquellos aspectos dependientes de juicios de valor por parte de la mesa de contratación constituye una manifestación particular de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, en relación con la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos administrativos dictados en ejercicio de las potestades discrecionales y, en particular, en relación con la actuación de las mesas de contratación al valorar criterios subjetivos o dependientes de juicios de valor. Este Tribunal, con base en esta jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha tenido ocasión en numerosas Resoluciones de pronunciarse acerca de esta cuestión, sosteniendo que sólo en aquellos casos en que la valoración deriva del error, la arbitrariedad o el defecto procedimental cabe entrar, no tanto en su revisión, cuanto en su anulación- seguida de una orden de práctica de una nueva valoración de conformidad con los términos de la resolución que la acuerda-, a lo que se añade que, para apreciar la posible existencia de error en la valoración no se trata de realizar *“un análisis profundo de las argumentaciones técnicas aducidas por las partes, sino más exactamente y tal como la jurisprudencia ha puesto de manifiesto, de valorar si en la aplicación del criterio de adjudicación se ha producido un error material o de hecho que resulte patente de tal forma que pueda ser apreciado sin necesidad de efectuar razonamientos complejos”* (en este sentido, Resolución de este Tribunal núm. 93/2012).

En esta misma línea, hemos señalado en nuestras resoluciones nº 269/2011 y 280/2011: *“En fin, en cuanto a irregularidad de la valoración técnica, como ha señalado anteriormente este Tribunal, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos aspectos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración.”*

Asimismo, por lo que se refiere a los informes técnicos en que se basa la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor, también es doctrina reiterada de este Tribunal (por todas Resolución nº 456/2015 y las que en ella se citan) que: *“...para decidir y resolver el recurso, al tratarse de una cuestión puramente técnica, el contenido del Informe técnico evacuado en el seno del procedimiento, y que posteriormente sirve de base al órgano resolutorio, la solución a esa cuestión se tiene que decidir de acuerdo con criterios técnicos, que no pueden ser otros que los contenidos en el Informe técnico, y en cuya materia por razones obvias, al no estar ante una cuestión propiamente jurídica, ya afecte a normas de competencia o de procedimiento, este Tribunal no tiene competencia material para decidir con un criterio propio, que no sea el ofrecido por el órgano técnico ya citado. Sin que en el contenido del Informe técnico, ya a la postre, en la resolución recurrida, se aprecie error material, ni arbitrariedad o discriminación.”*

En efecto, conforme a la doctrina expuesta, los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales

y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias.

Pues bien, en el presente caso y a juicio de este Tribunal no ha existido el más mínimo fundamento ni prueba alguna por la recurrente que pusiera de manifiesto la arbitrariedad de la valoración llevada a cabo, más allá de tratar de sustituir la valoración realizada por el órgano técnico competente por la valoración que del criterio en cuestión hace la parte actora. Ejemplo de esto lo encontramos en el hecho de que la recurrente pretende que la diferencia de puntuación se base solamente sobre las bombas presentadas, cuando realmente, y así se desprende del informe técnico, no solamente en este subcriterio se están valorando las bombas, sino que además se valora el sistema de dosificación en paralelo así como los productos para el lavado, siendo todos ellos aspectos fundamentales para la continuidad del servicio.

En efecto, ninguna prueba aporta la recurrente para desvirtuar la presunción de acierto y veracidad de los informes técnicos (recordando que ostenta la carga probatoria) limitándose a realizar una serie de afirmaciones en relación a la comparativa con las recibidas por otras empresas.

Y, finalmente, por lo que se refiere a la cuestión técnica cuya valoración impugna, no podemos dejar de traer aquí lo manifestado por el órgano de contratación al presente recurso, en cuanto que:

“En cuanto a las alegaciones presentadas por el recurrente, cabría indicar previamente, que es necesario hacer referencia a unos datos básicos (conocidos por todos los licitadores), para poder comprender los motivos técnicos, por los que se le otorga una mayor puntuación a la empresa adjudicataria, frente a la empresa recurrente en lo relativo al sistema de dosificación de producto de lavado para las cinco lavacentrífugas. En el año 2016, se lavaron 4.653.495 Kg., de los cuales 4.436. 700 kg. (95,34%) se procesaron en los dos túneles de lavado y 216. 795 kg. (4,66%) en las cinco lavacentrífugas.

Como es lógico, dado lo expuesto, y tratándose de una lavandería hospitalaria, este servicio técnico analiza de forma minuciosa cuáles son los sistemas de dosificación de productos de lavado más adecuados para garantizar mejor la no interrupción del proceso,

principalmente en los equipos sobre los que recae el mayor esfuerzo del proceso de lavado (túneles de lavado).

En relación a los túneles de lavado, los tres licitadores proponen un sistema de dosificación mediante bombas neumáticas, pero sólo la adjudicataria presenta un proyecto que da un plus de mayor seguridad que las otras dos empresas al instalar en paralelo otra línea de dosificación para túneles, lo cual permitiría en caso de fallo o avería, acoplarse automáticamente al proceso de lavado.

Respecto a los equipos ofertados para la dosificación de los productos de lavado para las lavacentrifugas la recurrente DIVERSEY ESPAÑA, S.A. y CHRISTEYNS ESPAÑA S.A.U., proponen un sistema de bombas peristálticas, mientras la empresa adjudicataria COTALVA propone un equipo multifunción con bombas neumáticas. Aunque la capacidad de lavado de estos equipos, desde el punto de vista cuantitativo representa sólo el 4,66 % de la producción total, cualitativamente tienen mucha importancia por el tipo de ropa que en ellas se procesa. Es por ello por lo que se hace necesario también encontrar la mejor oferta desde el punto de vista técnico”.

Continúa: “(...), las bombas peristálticas requieren una sustitución periódica de sus tubos (en unos casos con mayor frecuencia que en otros), así como la necesidad de realizar calibraciones periódicas. Todo esto supone una interrupción del servicio (parada de equipos de lavado).

Hay que señalar, por otro lado, que en las lavacentrífugas los tiempos de dosificación también son importantes. En los equipos grandes estos tiempos se dilatan, por lo que no sería lo mismo utilizar un sistema de bombo peristáltico (más lento) que sistemas con bombos neumáticos. Estas bombas neumáticas son más simples y fiables, su sistema de bombeo es mediante contadores y los tiempos de dosificación mucho menores y más rápidos y precisos”.

Y concluye:

“En resumen, entendemos que las bombas neumáticas son más seguras y de más calidad que las peristálticas (prueba de ello, además de lo comentado desde el punto de vista de sus características técnicas, es el coste de unas y de otras, siendo las

peristálticas aproximadamente un 35 % más económicas que las neumáticas). La oferta de la recurrente (al tener más productos de lavado), requiere una instalación con más componentes, lo cual supondría lógicamente un mayor riesgo de averías. Por todo ello, se le ha concedido una puntuación de 15 puntos a la empresa adjudicataria y de 8 puntos a la recurrente por entender que la adjudicataria garantiza mejor la continuidad del proceso, que es en esencia lo que hay que cuantificar en este subcriterio de valoración”.

En definitiva, lo expuesto refleja que las valoraciones y argumentos que son utilizados por el recurrente en el presente caso, carecen de la mínima eficacia para poder ser estimados, al no acreditar error alguno ni probar que en las valoraciones técnicas que fundan la adjudicación que se impugna, incurran en error o arbitrariedad o irregularidad procedimental que justificase su revisión técnica, como tenemos reiteradamente declarado.

En consecuencia, resulta obligado que este tribunal desestime de forma íntegra el recurso interpuesto en el presente caso.

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. A. B. N. y D. A. L. P. en nombre y representación de la mercantil DIVERSEY ESPAÑA, S.L. contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento “*Suministro sucesivo de detergentes y jabones para la lavandería de la Gerencia de Gestión Integrada A Coruña*”, con Expte. MS-EIC1-16-012, convocado por el Servicio Gallego de Salud, el cual confirmamos por resultar ajustado a derecho.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 47.4 del 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.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la 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.