



Recurso nº 97/2018 C. A. Región de Murcia 7/2018

Resolución nº 447/2018

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

En Madrid, a 4 de mayo de 2018.

VISTO el recurso interpuesto por D. C.V.R., en nombre y representación de ONET-SERIALIA, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de contratación del *“Servicio de limpieza, conservación de viales-jardinería, control de plagas y gestión de residuos no peligrosos del Hospital General Universitario Santa Lucía”*, con expediente nº CS/999/1100702427/16/PA, convocado por la Dirección Gerencia del Servicio Murciano de Salud, el Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección Gerencial del Servicio Murciano de Salud convocó a pública licitación, mediante anuncios publicados en el Perfil del Contratante, así como en el Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de marzo de 2017 y en el Boletín Oficial del Estado de 8 de abril de 2017, el contrato del *“Servicio de limpieza, conservación de viales-jardinería, control de plagas y gestión de residuos no peligrosos del Hospital General Universitario Santa Lucía”*, con un valor estimado de 20.208.679,33 euros, a la que concurrió presentando oferta, entre otras, la mercantil recurrente ONET SERIALIA, S.A.U.

Segundo. La licitación se llevó a cabo de conformidad con los trámites previstos en la Ley de Contratos del Sector Público, -cuyo texto refundido (TRLCSF en adelante), se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en las normas de desarrollo de la misma.

Tercero. El Director Gerente del Servicio Murciano de Salud dictó el 11 de enero de 2018 resolución de adjudicación del contrato en favor de ACTUA SERVICIOS Y MEDIO



AMBIENTE S.L., que fue remitida el 12 de enero de 2018 a ONET-SERALIA, S.A.U (en lo sucesivo, ONET).

Cuarto. El 2 de febrero de 2018, ONET interpuso contra dicha resolución recurso especial en materia de contratación, al que se asignó el número 97/2018 de los sustanciados ante este Tribunal.

Quinto. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a las restantes licitadoras, siendo así que, a sus resultas, presentaron alegaciones tanto la adjudicataria como FERROVIAL SERVICIOS S.A., en las que interesaban su desestimación.

Sexto. El 9 de febrero de 2018, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución por la que vino en mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en lo sucesivo, TRLCSP) y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia el 4 de octubre de 2012, publicado en el BOE de 21 de noviembre de 2012.

Segundo. Debe entenderse que el recurso ha sido interpuesto por persona legitimada al efecto, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en lo sucesivo, TRLCSP), según el cual *«podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso»*, atendido que la recurrente, de ver estimado su recurso, podría devenir adjudicataria del contrato.

Tercero. También debe afirmarse que el recurso ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, computado en los términos previstos en el artículo 44 TRLCSP.



Cuarto. El análisis de los requisitos de admisión del recurso debe concluir con la determinación de si el acto recurrido es susceptible de impugnación por dicho cauce, extremo que no admite duda alguna, atendido lo dispuesto en los artículos 40.2.c) y 40.1.a) TRLCSP.

Quinto. La actora fundamenta su recurso en la afirmación de que el informe técnico de valoración de las ofertas en los criterios dependientes de un juicio de valor ha otorgado una menor puntuación de la debida a su oferta en buena parte de ellos o, en su defecto, ha sobrevalorado la de la adjudicataria.

En concreto, la cláusula 13.1.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece lo que sigue, bajo la rúbrica “evaluación mediante juicios de valor” y en relación con el contenido de la oferta técnica:

«1) OFERTA TÉCNICA: 41 PUNTOS MÁXIMO

A.- Planes de trabajo y organización. (Hasta 22 puntos)

En este apartado se valorará:

- *Planificación de tareas y frecuencia de limpieza (Hasta 8 puntos).*
- *Proyecto organizativo con asignación de puestos de trabajo, turnos y horarios según zonas. Control horario. (Hasta 7 puntos).*
- *Sistemas y técnicas de limpieza según zonas (Hasta 4 puntos).*
- *Infraestructura empresa: Ubicación. Medios técnicos y materiales de apoyo. Tiempo de respuesta ante emergencias (Hasta 3 puntos).*

B.- Productos y medios materiales a disposición del contrato. (Hasta 10 puntos).

En este apartado se valorará:

- *Productos: Fichas técnicas y de seguridad. (Hasta 4 puntos).*



- *Maquinaria: Fichas técnicas Deberán detallar si su uso y utilización es exclusiva para el centro. (Hasta 3 puntos).*
- *Útiles y material de limpieza: carros, escaleras, fungibles, equipos. (Hasta 3 puntos).*

C.- Plan de jardinería y limpieza viales-calles. (Hasta 3 puntos).

D. Plan de desinfección, desinsectación y desratización a efectuar en el centro y sus periodicidades. (Hasta 3 puntos).

E.- Plan de gestión de residuos y reciclado. (Hasta 3 puntos)».

La actora, a tal fin, reproduce en su recurso, en sucesivos cuadros comparativos, la motivación incorporada al informe técnico de valoración de las ofertas para cada uno de los tales criterios y subcriterios en relación con la adjudicataria ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L. y una descripción libre de su propia oferta (que no se corresponde literalmente con el contenido del citado informe en lo que le atañe) en esos mismos puntos, a salvo el C), relativo a «*plan de jardinería y limpieza viales-calles*», en el que obtiene una valoración de 1,5 puntos, que no cuestiona. Sobre esta base, defiende que en todos los casos le hubiera correspondido una mayor puntuación que la otorgada o, en su defecto, que la de la adjudicataria habría de ser menor. Conviene destacar que en el conjunto de los criterios y subcriterios aludidos la adjudicataria ha obtenido una puntuación de 30,5 puntos, mientras que la valoración de la recurrente es de 27,5 puntos, siendo así que en algunos de ellos (A.1, B.2 y E) la valoración de la recurrente habría sido superior a la de la adjudicataria y en otros (A.4) habría sido idéntica.

El órgano de contratación, en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP, rebate dichos alegatos. Por su parte, tanto la mercantil adjudicataria, ACTUA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE S.L., como FERROVIAL SERVICIOS S.A., interesan en sus alegaciones la desestimación del recurso,

Sexto. Planteado así el recurso, debe hacerse referencia a la consolidada doctrina de este Tribunal sobre el alcance de sus facultades revisoras en punto a la evaluación de los criterios dependientes de un juicio de valor.



Así, ya en la Resolución 176/2011, de 29 de junio, se puso de manifiesto que *«los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad que se refieren en todo caso a cuestiones que por sus características no pueden ser evaluadas aplicando procesos que den resultados precisos predeterminables. Por el contrario, aun cuando se valoren en términos absolutamente objetivos no es posible prever de antemano con certeza cuál será el resultado de la valoración. Básicamente, los elementos de juicio a considerar para establecer la puntuación que procede asignar por tales criterios a cada proposición descansan sobre cuestiones de carácter técnico. Este Tribunal viene considerando de plena aplicación a tales casos 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»*.

Consecuentemente, tal y como se señaló en la resolución 203/2017, el control de la valoración técnica efectuada por el órgano de contratación debe limitarse a la inobservancia de los elementos reglados y al eventual error ostensible o manifiesto en la valoración. Así, teniendo un margen tan amplio de valoración, la potestad discrecional puede tornarse arbitraria y enturbiar la actuación del órgano de contratación. Por ello, como ha declarado reiteradamente el Tribunal Supremo, por ejemplo, en Sentencia de 14 de julio de 2000, la discrecionalidad técnica *«deja fuera de este limitado control posible a aquellas pretensiones de los interesados que solo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador, pero moviéndose también dentro de ese aceptado espacio de libre apreciación, y no estén sustentadas con un posible error manifiesto»*.

Séptimo. Aplicada esta doctrina al supuesto analizado, se advierte que la recurrente pretende, en rigor y en términos inatendibles, que este Tribunal realice una valoración



alternativa a la llevada a cabo por el órgano de contratación, sin hacer alusión más que nominalmente a los elementos reglados a que se ve limitado nuestro control revisor.

En efecto, en sus alegatos, la actora realiza una comparación heterogénea entre la oferta de la adjudicataria, para la que reproduce literalmente las consideraciones del informe técnico (documento 7 del expediente), y la suya propia, para la que hace una reproducción parcial y libre. Más aún, la adjudicataria, en esa recensión libre obvia frecuentemente aquellos elementos que pueden perjudicarle. Así se hace patente, por ejemplo (y no es el único caso), en el criterio A.2, *«proyecto organizativo»*, donde omite las siguientes consideraciones del informe (páginas 30-31), claramente desfavorables: *«el licitador confecciona 75 órdenes para crear el plan organizativo, pero un poco confuso y falta de concreción en cada ficha, (como por ejemplo, si es limpieza de fondo o limpieza ordinaria, tareas a acometer según ese criterio, etc...).* Luego en su lectura se desprenden errores como en la segunda orden, coloca a URG y BQR en la planta baja cuando se sabe, que URG. está en planta baja y BQR está en primera planta». Y, más aún, en la medida en que en dicho punto fundamenta la actora su reclamación de una mayor puntuación en dicho apartado A.2 por haber ofertado *«un sistema de control de horarios compuesto por dos alternativas»*, obvia interesadamente que, si bien el informe se hace eco de ello (al afirmar que *«para el control de presencia la empresa ofrece un lector de huella digital y RFID»*), también destaca, significativamente, que *«no se hace mención de que el contratista tenga acceso al control de horas realizadas ni de horarios o turnos»*.

Debe anticiparse que, por mucho que la actora pretenda lo contrario, sus alegaciones no evidencian que el órgano de contratación haya incurrido en errores o arbitrariedades susceptibles de revisión, sino que más bien oponen su subjetiva y voluntarista discrepancia con el informe por no reflejar exhaustivamente los contenidos de su oferta o no otorgarles la importancia que, a su entender, merecen, lo que, a su juicio, le haría acreedor a una mayor valoración, y ello incluso en apartados en los que ya ha obtenido la máxima puntuación posible (tal es el caso del apartado A.4, relativo a la infraestructura de la empresa, en que se le ha asignado la puntuación máxima de 3 puntos).



Conviene destacar en este sentido que en aquéllos aspectos en los que la actora hace nominal mención a supuestos errores o arbitrariedades, el examen del expediente pone de manifiesto que tales asertos carecen de fundamento, al margen de que aquélla discrepe de la valoración otorgada.

Así, por ejemplo y sin ánimo exhaustivo, en el apartado A.3, *«sistemas y técnicas de limpieza según zonas»*, la actora alega que *«no se ha valorado la inclusión de las toallitas presaturadas»*, cuando lo cierto es que el informe técnico, expresamente, se refiere a dicho particular en la página 31, afirmando: *«Implantará en el Bloque quirúrgico, como mejora en el HUSLA el uso de toallitas desinfectantes presaturadas; son toallas desinfectantes de forma rápida y fácil de usar, con lo cual se ahorra tiempo de conveniencia en la desinfección de superficies»*.

De igual modo, en el apartado B.1, *«productos: fichas técnicas y de seguridad»*, la actora sostiene que no se justifica racionalmente que la adjudicataria haya obtenido mayor puntuación (4 puntos, el máximo previsto, frente a 3 de la actora) cuando lo cierto es que la adjudicataria no especifica *«los AEMPS Y los dosificadores»*, cosa que exige el PPT y que ella sí hace, y, por añadidura, las fichas técnicas por ella aportadas tienen, a su entender, mucho mayor detalle que las de la adjudicataria.

En este punto, cabe señalar que no se ajusta la realidad que la adjudicataria no incorporase en su oferta el número de registro AEMPS de los desinfectantes sanitarios ofrecidos, como puede comprobarse en la página 83 del Anexo I de su oferta, documento 11.3 del expediente. Por lo demás, tal y como destaca el órgano de contratación en el informe emitido al amparo del artículo 46 TRLCSP y resulta del propio informe de valoración, en la oferta de la adjudicataria, lejos de toda arbitrariedad, se valoró especialmente el uso de *«productos ultra concentrados ecológicos los cuales ofrecen la mejor rentabilidad en los procesos de higienización y desinfección profesional sin perjudicar al medio ambiente y reduciendo el volumen de residuos derivados de los envases de productos mejorando las condiciones ambientales de su utilización»*, extremo que la actora obvia de todo punto.



En la misma línea, en el apartado B.3, *«útiles y material de limpieza: carros, escaleras, fungibles, equipos»*, la actora destaca que *«la valoración no ha tenido en cuenta que ONET-SERIALIA S.A.U. ha ofertado 3 modelos de carros y sin embargo ACTUA solo ha ofertado un modelo»*. Sin embargo, lo cierto es que el informe (página 33) sí se hace eco de dicha circunstancia, señalando que *“para la elección del carro selecciona 3 modelos”*, bien que matizando (lo que explicaría que ese punto no merezca la valoración que la actora pretende) que *«la elección puede ser correcta, (pero) desconocemos si son modulares e intercambiables los accesorios entre ellos como les sucede a otros modelos ofertados por otros licitadores»*. Por contraste, en la valoración de la oferta de la adjudicataria ACTUA, si bien se resalta que se aporta un solo modelo de carro, se destaca su idoneidad (sin que por otro lado se advierta que ese elemento meramente cuantitativo deba merecer, a la luz del pliego, especial valoración) , al afirmar (página 19) que *«la elección del carro cumple con todas las especificaciones del PPT, pareciéndonos una elección muy acertada, porque son carros totalmente modulares (se puede realizar diferente modulación en función de las necesidades o técnica que se realice), pudiendo realizar tanto la técnica de barrido húmedo como de doble cubo»*.

En la misma línea, en el apartado D, *«plan de desinfección, desinsectación y desratización»*, la actora centra su alegato en la afirmación de que no se ha valorado *«la mejora de ampliación de 40 trampas en perímetro interior para contención de vectores roedores y 6 aparatos de luz»*. Ciertamente, el informe de valoración no hace concreta referencia a dicha particular previsión de la oferta (que, efectivamente, figura en la página 238 de la Memoria Técnica de la recurrente, documento 12 del expediente), pero lo cierto es que, como fácilmente puede comprenderse, tampoco reproduce en su absoluta integridad la literalidad de las ofertas de los distintos licitadores. En todo caso, como puede comprobarse con la simple lectura del citado informe, el elemento determinante de la menor valoración obtenida en este punto por la recurrente ha sido que, si bien *«presenta el certificado de cualificación de Actua2 bioseguridad y servicios, empresa regional dedicada a DDD»*, *«no realiza ninguna mención de la subcontratación del servicio»* ni *«presenta ningún documento de compromiso, convenio o acuerdo entre ambas empresas»*, sin detallar tampoco que *«RR.HH. vamos a destinar ni por parte de ONET-SERIALIA ni por parte de Actua2 para el desarrollo del plan de DDD»*. En su recurso, la actora corrobora dicha falta de aportación de todo compromiso al afirmar que



«al presentar el certificado de Activa2 se puede convalidar por la carta de compromiso entre empresas». Por lo demás, si bien señala que en el apartado d.7 de su Memoria se «hace referencia a los técnicos y aportamos el carnet de director técnico homologado, que realizarán las 2000 h/anuales establecidas en el pliego técnico», lo cierto es que, examinada dicha Memoria, se aprecia que en el citado apartado D.7 (página 255 del documento 10 del expediente) se dice, únicamente, lo que sigue:

«Los técnicos destinados a la realización de los trabajos, acudirán debidamente uniformados de acuerdo con la imagen corporativa de la empresa. Esto permitirá su identificación con rapidez y facilidad, a la vez que los distingue del resto de operarios.

Todo el personal encargado de realizar estos tratamientos, está debidamente cualificado y formado para higiene y seguridad en el manejo y aplicación de biocidas, y disponen del carnet de aplicador (con validez hasta 2020), homologado por la Consejería de Sanidad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Estarán supervisados en todo momento por el Director Técnico de la empresa Licenciado en Biología, y con más de 20 años de experiencia en el sector, con su correspondiente carnet cualificado para control de plagas (con validez hasta 2020)».

Como puede comprobarse con la lectura de dicha dicción, es evidente que de ella no resulta, tal y como destaca el informe técnico, precisión alguna sobre la concreta dotación o recursos humanos que se destinará al desarrollo del Plan DDD, más allá de la referencia a su supervisión por un Director Técnico, lo que excluye la existencia del pretendido error y otorgaría pleno fundamento al reparo en dicho informe opuesto como fundamento de la valoración otorgada.

Resulta revelador destacar que, por contraste, en la oferta de la adjudicataria se dice con claridad (apartado 14.4 de la Memoria, página 128, documento 11 del expediente) que *«QUIPONS S.L. (empresa con la que contratará el servicio) contará con una persona diaria (8horas/día) en las instalaciones del Hospital para realizar las tareas encomendadas según frecuencias establecidas. En total se asignan 2000 horas/año para realizar los servicios de DDD»,* añadiendo que *«los datos del personal que llevará a cabo el servicio así como el Plan de Necesidades Formativas que se llevará a cabo a lo largo*



del contrato se especifica en el ANEXO 3. GESTIÓN DE CONTROL DE PLAGAS (Pag.5 (Personal) Pág. 11 (Plan de Acciones Formativas)), y, al tiempo, tal y como señala el informe técnico, *«dentro del plan de DDD, aportan 5 mejoras. Control de mosquito tigre, control de insectos voladores en acceso al BQR, protección de abejas, revisión puntos de implantación, desinfección ambiental de quirófanos y salas auxiliares»*. Atendidas unas y otras consideraciones, no es dable apreciar que exista error o arbitrariedad en el informe de valoración, por mucho que se haya otorgado mayor puntuación en dicho apartado a la adjudicataria (3 puntos) que a la recurrente (1,5 puntos).

Y, para concluir con esta meramente enunciativa, en el apartado E, plan de gestión de residuos y reciclado, la actora hace referencia igualmente a la pretendida arbitrariedad de la valoración, afirmando que se han otorgado *«los mismos puntos a ACTUA y mi representada cuando estamos ante ofertas totalmente distintas»*. Al tiempo, resalta que no se ha valorado *«la mejora de destrucción de papel confidencial»* y señala que se ha incurrido en error evidente, por cuanto en el informe se señala que *«ONET-SERALIA, S.A.U. no aporta gestores “autorizados” para el transporte de residuos»*, cuando lo cierto es que en las *«páginas 410 y 460 de anexo (...) se recogen al (sic) autorizaciones de las empresas gestoras»*.

Pues bien, una vez más tales asertos no se ajustan a la realidad. En primer lugar, debe destacarse que el hecho de que dos ofertas distintas obtengan la misma puntuación no comporta por sí arbitrariedad alguna, siendo lo cierto, por añadidura, que, contra lo afirmado por la actora, su oferta ha obtenido en ese apartado mayor valoración que la de la adjudicataria (2 puntos, sobre un máximo de 3, frente a 1,5 de la adjudicataria tal y como puede comprobarse en las páginas 35 y 21, respectivamente, del informe técnico).

En segundo lugar, el informe de valoración, lejos de obviarla, se hace eco, de forma expresa de la mejora a que alude la actora, al señalar que *«como mejora incorpora la implantación del sistema de recogida, destrucción y tratamiento del papel confidencial que se genera en el HUSLA»*. Finalmente, es patente que no existe el error a que alude la recurrente, pues el reparo ofrecido por el citado informe no se contrae a la falta de autorización de los gestores, sino a la falta de aportación de compromiso con los mismos, extremo a todas luces distinto y sobre el que la actora nada dice. Literalmente dice el

citado informe: *«Adjunta la autorización de los gestores autorizados con los que colaborara en la gestión de residuos y son CESPA, HERMANOS INGLÉS y CAMACHO RECYCLING. No adjunta carta de compromiso con los colaboradores/gestores autorizado para el transporte, almacenamiento, de residuos generados en el Hospital»*. Cumple destacar que, por contraste, en la valoración de la adjudicataria sí se destaca (página 21 del informe) que *«adjunta cartas de compromiso con los colaboradores/gestores autorizados para el transporte, almacenamiento, de residuos asimilables a urbanos y los residuos sanitarios no peligrosos generados en el Hospital»*.

Lo hasta ahora expuesto evidencia, sin necesidad de consideraciones adicionales (siendo así, en todo caso, que el informe emitido por el órgano de contratación al amparo del artículo 46 TRLCSP rebate todas y cada una de las alegaciones de la actora, insistiendo en las razones, por otro lado ya explicitadas en el informe de valoración que justifican la distinta puntuación en cada caso obtenido), que la pretensión de la recurrente excede con mucho del alcance de la revisión de la valoración técnica que es dable a este Tribunal y que se constriñe a la inobservancia de los elementos reglados y al eventual error ostensible o manifiesto en la valoración, infracciones que no es dable apreciar en el supuesto analizado. Todo ello determina, a la vista de la doctrina antes expuesta, la pertinencia de desestimar el recurso interpuesto.

En su virtud,

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. C.V.R., en nombre y representación de ONET-SERALIA, S.A.U., contra el acuerdo de adjudicación del procedimiento de contratación del *“Servicio de limpieza, conservación de viales-jardinería, control de plagas y gestión de residuos no peligrosos del Hospital General Universitario Santa Lucía”*, con expediente nº CS/999/1100702427/16/PA, convocado por la Dirección Gerencia del Servicio Murciano de Salud.



Segundo. Levantar la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación.

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 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 la Región de Murcia, en el plazo 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.