



Recurso nº 1100/2022

Resolución nº 1192/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 6 de octubre de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. F.J.S.C. y D. C.M.D.B.I., en representación de la mercantil APODERADA GENERAL DE SERVICE S.A., a su vez apoderada de la sociedad ACCIONA FACILITY SERVICES S.A., contra el acto de adjudicación de 22 de julio 2022 del contrato de *"servicio de limpieza y servicio de lavandería con suministro de ropa bajo la modalidad de arrendamiento"*, convocado por Hospital Intermutual de Levante, Hospital Mancomunado de Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social nº 292 (expediente HIL/2022/02/0003); este Tribunal en sesión del día de la fecha ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de mayo de 2022, se convocó por la Gerencia del Hospital Intermutual de Levante, licitación pública por el procedimiento abierto para el servicio de limpieza y servicio de lavandería con suministro de ropa bajo la modalidad de arrendamiento.

El valor estimado del contrato asciende a 5.000.513,56 euros, y el plazo de ejecución del contrato es de 3 años.

Segundo. La licitación se ha desarrollado de conformidad con los trámites previstos en 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 lo sucesivo, LCSP), y demás legislación aplicable en materia de contratación.



Tercero. Con fecha 22 de julio de 2022, el órgano de contratación acordó adjudicar el lote 2 del contrato a la empresa EULEN S.A. por un importe de 1.825.435,08 € (2.208.776,45 € IVA incluido).

Frente al acto de adjudicación se interpone con fecha 5 de agosto de 2022 recurso especial en materia de contratación por la empresa ACCIONA FACILITY SERVICES S.A.

De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido en este Tribunal acompañado del correspondiente informe fechado el 10 de agosto de 2022.

Al amparo del artículo 56.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a los demás licitadores del procedimiento para que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones y presentaran los documentos que a su derecho convinieran, habiendo presentado alegaciones la adjudicataria con fecha 12 de agosto de 2022.

Cuarto. La Secretaria de este Tribunal, en el ejercicio de competencias delegadas, dictó el 22 de agosto de 2022, resolución por la que se acuerda mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso al amparo de lo dispuesto por el artículo 47 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 (LCSP en adelante).

Segundo. El acto recurrido es susceptible de impugnación de conformidad con lo previsto en el artículo 44.2.b) de la LCSP. Por su parte, el procedimiento de licitación



corresponde a un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al mínimo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación. En consecuencia, el acto objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Tercero La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado por haber sido licitadora en este contrato y haber quedado segunda clasificada, por lo que, de estimarse el recurso, tendría la expectativa razonable de alzarse con aquel.

Cuarto. La interposición del recurso ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP.

Quinto. El acto recurrido es el acto de adjudicación de 22 de julio 2022 del contrato de *“servicio de limpieza y servicio de lavandería con suministro de ropa bajo la modalidad de arrendamiento”*, expediente HIL/2022/02/0003.

La parte recurrente alega que se han cometido diversas infracciones en la valoración de las ofertas; en particular, en los apartados relativos al dimensionamiento de la carga horaria, al sistema de calidad empleado, a la maquinaria para el desarrollo de las prestaciones objeto del contrato, en la capacitación del encargo y en lo relativo al servicio de desratización, desinsectación y desinfección. Suplica que se retrotraigan las actuaciones a fin de que se proceda a una nueva valoración de las ofertas y se le adjudique el contrato, y subsidiariamente la anulación del expediente de contratación y la convocatoria de uno nuevo.

El órgano de contratación niega que las ofertas se hayan valorado incorrectamente, rebatiendo cada una de las alegaciones formuladas en el recurso sobre los distintos apartados. Añade también que la oferta de la recurrente presentaba defectos insubsanables, que no fueron puestos de manifiesto al carecer de virtualidad práctica pues no iba a resultar adjudicataria en ningún caso. Solicita que el recurso sea desestimado, así como la imposición de una multa por mala fe.



La empresa adjudicataria, finalmente, considera que el recurrente pretende, en esencia, sustituir al órgano de contratación en su función exclusiva de valoración, respecto de la que goza de discrecionalidad técnica, estando además amparados los informes técnicos en una presunción de acierto y veracidad que no ha sido desvirtuada en el presente caso. Suplica que el recurso sea desestimado y la adjudicación confirmada.

Sexto. El PCAP recoge en su apartado 17 los criterios de adjudicación, distinguiendo entre la oferta económica, con un máximo de 30 puntos, y la proposición técnica, evaluable con un máximo de 70 puntos. Para esta última, el pliego recoge una serie de criterios de adjudicación, con una puntuación máxima, divididos a su vez en subcriterios de adjudicación, cada uno de ellos con una puntuación máxima también. Recordar que se trata, además, de criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor.

En esencia, el recurrente impugna la valoración que el órgano de contratación ha hecho en cinco de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor de la oferta técnica de la recurrente y de la adjudicataria, lo que determinaría la infracción del principio de igualdad de trato entre los licitadores, incurriendo el órgano de contratación en arbitrariedad.

Para dar una respuesta a los argumentos de la recurrente es oportuno recordar, toda vez que la valoración del órgano de contratación discutida se refiera al resultado de aplicar criterios de adjudicación de pendientes de un juicio de valor, la doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración al resolver cuestiones que exigen una apreciación técnica. Entre las últimas resoluciones de este Tribunal, la Resolución 1141/2021, de 2 de septiembre recuerda esta doctrina:

«(...) este Tribunal, siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo, ha analizado en diversas resoluciones la discrecionalidad técnica de la Administración a la hora de aplicar los criterios basados en juicio de valor, señalando que “cuando la Administración encarga a un órgano “ad hoc”, formado por técnicos competentes, la valoración, estrictamente técnica, de una propuesta o de un proyecto no cabe entrar a discutir la validez, estrictamente técnica, del dictamen técnico que emitan tales expertos, sino, tan sólo, los aspectos jurídicos por los que se rige la emisión de tal dictamen, pudiendo corregirse



también los meros errores materiales que puedan apreciarse en base al recto criterio de un hombre común. Otra cosa significaría atribuir al órgano encargado de enjuiciar el recurso o la reclamación de que se trate unas capacidades y conocimientos técnicos de los que, obviamente, carece y que, por lo mismo, le incapacitan para discutir, con un mínimo de autoridad, los criterios y apreciaciones, estrictamente técnicas, tenidos en cuenta por los expertos, a la hora de emitir el dictamen que se discute” (Resolución nº 618/2014, de 8 de septiembre).

A estos efectos, también interesa citar lo declarado en la Resolución de este Tribunal 167/2016, de 26 de febrero, que con cita de la Resolución 88/2016, de 4 de febrero, respecto de la valoración de las ofertas de los licitadores en aquellos aspectos dependientes de juicio de valor cuando señala que “constituye una manifestación particular de la denominada “discrecionalidad técnica” de la Administración, debiendo aplicarse la doctrina jurisprudencial elaborada, con carácter general, 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 dependientes de juicios de valor. Más aún cuando estos son técnicos y no jurídicos. Por ello, hemos declarado reiteradamente la plena aplicación a tales casos de la doctrina 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”. Por tanto, en el presente caso, el análisis de este Tribunal 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 arbitrarios 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.

Lo que sí puede y debe hacer este Tribunal es determinar, desde una perspectiva jurídica, si el informe técnico emitido está suficientemente motivado, y si las razones en él expuestas tienen debida apoyatura en los datos proporcionados por el licitador y en los pliegos por el que se rige el contrato.

En cuanto a la motivación de los informes técnicos, también se ha indicado que no precisan de un razonamiento exhaustivo y pormenorizado, bastando con que sea racional y suficiente, así como de suficiente amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser por ello sucintos siempre que sean suficientes (STC 37/1982, de 16 junio, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000)».

Por lo tanto, de conformidad con dicha doctrina, la revisión solo puede versar sobre las siguientes cuestiones:

- a) Aspectos formales de la valoración (competencia o procedimiento).
- b) Que se haya incurrido en discriminación.
- c) Que se contengan errores materiales o arbitrariedad, por haberse apartado de los criterios expresamente contenidos en el pliego.

Ninguno de estos presupuestos concurre en el presente recurso.

Consta en el expediente administrativo remitido a este Tribunal dos actas de valoración de las ofertas, una sin hacer referencia a la oferta declarada confidencial por la entidad recurrente y otra haciendo referencia a esos aspectos confidenciales. Del examen de ambos documentos se concluye que la valoración efectuada no es discriminatoria ni



arbitraria, no se aparta de los criterios de adjudicación fijados en los pliegos y no incurre en errores materiales, por lo que debe ser confirmada.

Así, respecto del dimensionamiento de la carga horaria, subcriterio dentro del criterio relativo al plan de gestión del servicio, se le otorga a la adjudicataria la puntuación máxima de 2 puntos, por ofrecer un dimensionamiento adecuado a la carga de trabajo del hospital, mientras que a la recurrente se le otorga una puntuación de 1 punto, por observarse en su oferta mal dimensionamiento con poca carga en la zona de quirófanos de mañanas y tardes, por la carga de trabajo del hospital y la importancia de una zona de alta riesgo. Frente a ello, entiende el recurrente que esa valoración es contradictoria, pues en el siguiente subcriterio del mismo apartado, relativo a la buena organización de puestos, se le atribuye la máxima puntuación (3), entendiendo que, si la organización es buena, el dimensionamiento de la carga horaria debe obtener también la máxima puntuación, al estar relacionados. No obstante, este argumento puede ser admitido, pues a la vista de los pliegos, se trata claramente de criterios diferentes, que deben ser valorados también de forma independiente en el marco del criterio más amplio del plan de gestión del servicio. A ello debe añadirse, también, que en la valoración se ha tenido especialmente en cuenta la idiosincrasia del hospital, siendo que, por la carga de trabajo y la importancia de una zona de alto riesgo, la zona quirúrgica es una de las zonas más importantes en cuanto a calidad y exigencia de la limpieza y de la rapidez, argumento esgrimido por el órgano de contratación frente al que nada afirma el recurso.

En lo relativo al sistema de calidad empleado, entiende el recurrente que la filosofía LEAN no estaba prevista en los pliegos, siendo los sistemas ofrecidos por ambos licitadores idénticos. No obstante, a efectos de valorar los criterios de adjudicación, los pliegos prevén expresamente que *«se valorará con la máxima puntuación la propuesta de mayor idoneidad según la idiosincrasia del Hospital»*, siendo así que la metodología LEAN, como se señala en el acta de valoración y recuerda el órgano de contratación en su informe, se encuentra en línea con la que viene trabajando el hospital, por lo que consideró que sí tiene un significativo valor añadido al servicio. El recurrente se limita a negarlo, pero sin acreditar lo contrario.



En lo que respecta al criterio relativo a la maquinaria incluida para el desarrollo de la prestación del servicio, se otorga 1 punto a la adjudicataria y 0 a la recurrente en el subapartado relativo a la propuesta de mayor idoneidad según la idiosincrasia del Hospital. Entiende el recurrente que esa diferencia no está justificada. No obstante, se afirma por el órgano de contratación que la empresa adjudicataria propuso equipamiento diferenciador respecto de la recurrente, en concreto: 2 fregadoras de suelo, con dos tamaños diferentes, esta opción hace que se adapte mejor a los diferentes espacios del hospital; mini elevador, resultando éste vital para la elevación y ordenación de material en estanterías altas; luminómetro para verificación de limpieza de superficies a diario; carros jaulas 10 unidades para transporte de residuos y ropa. (acciona solo propone 2 unidades); carros carpanta 9 unidades, para el transporte de residuos. Al ser plegables se adaptan mejor a los espacios y almacenes del hospital. A juicio de este Tribunal, y a la vista de lo expuesto, debe negarse la existencia de arbitrariedad en esta valoración.

Discute en siguiente lugar el recurrente el criterio relativo a la capacitación del encargado, criterio en el que obtiene 2,5 puntos frente a los 5 puntos de la empresa adjudicataria. Se afirma en el recurso que la capacitación es idéntica, pues los pliegos exigen la subrogación del personal, por lo que el encargado ofrecido tenía que ser forzosamente el mismo. Ahora bien, el subcriterio aquí discutido es la capacitación en materia medioambiental, de seguridad y de gestión de residuos del personal prestador del servicio, valorándose con la máxima puntuación la oferta que contenga un mayor número de personal con capacitación al respecto, atribuyéndose una puntuación menor a la entidad recurrente por no especificar la formación específica de residuos sanitarios, lo que no es discutido en el recurso, por lo que también debe decaer en este punto.

Finalmente, se invoca la infracción de los pliegos en la puntuación del servicio de desratización, desinsectación y desinfección, única valoración impugnada que no depende de un juicio de valor. Se afirma en el recurso que mientras la adjudicataria ofreció una frecuencia quincenal, la recurrente ofreció un servicio diario, por lo que debería haber obtenido la puntuación mayor. No obstante, este servicio diario se refiere solo al control de roedores (ratas y ratones), pero no a otros servicios exigidos, que se ofertan con una frecuencia superior. Por ello, entiende este Tribunal que la valoración



global de la frecuencia de los diversos servicios exigidos es conforme a derecho, por lo que el recurso también se desestima en este punto.

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. F.J.S.C. y D. C.M.D.B.I., en representación de la mercantil APODERADA GENERAL DE SERVICE S.A., a su vez apoderada de la sociedad ACCIONA FACILITY SERVICES S.A., contra el acto de adjudicación de 22 de julio 2022 del contrato de *“servicio de limpieza y servicio de lavandería con suministro de ropa bajo la modalidad de arrendamiento”*, convocado por Hospital Intermutual de Levante, Hospital Mancomunado de Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social nº 292 (expediente HIL/2022/02/0003).

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.