



Recurso 338/2014 C.A. Illes Balears 030/2014

Resolución nº 436/2014

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

En Madrid, a 30 de mayo de 2014.

VISTO el recurso interpuesto por D F.D.S., en representación de la mercantil KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L., contra la resolución adoptada por el SERVEI DE SALUT DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS, de fecha 26 de marzo de 2014 por la que se acuerda la adjudicación del contrato limpieza Hospital d'Inca y centros sanitarios dependientes del sector Tramuntana, convocado por el mismo, este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 4 de junio de 2012 el SERVEI DE SALUT DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS aprobó el Pliego de Prescripción Técnicas que han de regir el contrato limpieza Hospital d'Inca y centros sanitarios dependientes del sector Tramuntana.

Segundo. El 16 de diciembre de 2013 se envió el anuncio de convocatoria del contrato al Diario Oficial de la Unión Europea, procediendo a la publicación al siguiente día 17. El anuncio fue publicado en el Boletín Oficial de Estado el día 30 de diciembre de 2013 y en el Boletín Oficial de les Illes Balears el 9 de enero de 2014.

Tercero. El 27 de febrero de 2014 se emitió informe técnico en relación con las características de los productos ofertados por las distintas empresas, en la que se otorgaba a LIREBA CISBA la puntuación de 25 puntos; EULEN 15 puntos; y KLÜH LINAER ESPAÑA, 5 puntos.

Cuarto. El 26 de marzo de 2014 se dictó resolución por la que se adjudicaba el contrato a LIREBA CISBA.

Quinto. Con fecha de entrada 16 de abril de 2014 se registró la interposición de recurso especial en materia de contratación por parte de KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L.

Sexto. Por otrosí se solicitó la suspensión del expediente de contratación durante la sustanciación del presente recurso, que fue concedida mediante resolución de la Secretaria del Tribunal de 9 de mayo de 2014.

Séptimo. Se ha presentado ante este Tribunal por parte del Servei de Salut informe relativo a la tramitación del procedimiento de adjudicación del contrato.

Octavo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores en fecha 8 de mayo de 2014, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan las alegaciones que convinieran a su derecho, no habiendo evacuado este trámite ninguno de ellos.

Noveno. En fecha 9 de mayo de 2014 el Tribunal acordó mantener la suspensión del expediente de contratación, producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 45 del TRLCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. Se impugna por parte de KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L. el acto de adjudicación del contrato limpieza Hospital d'Inca y centros sanitarios dependientes del sector Tramuntana.

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso

Tercero. La legitimación activa de la parte recurrente viene otorgada por el artículo 42 TRLCSP (Real Decreto Legislativo 3/2011, 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), al haber concurrido a la licitación de la que no resultó adjudicatario.

Cuarto. El acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 40 TRLCSP.

Quinto. El recurso se ha presentado dentro del plazo previsto en el artículo 44 TRLCSP, de quince días hábiles desde la publicación de la resolución de adjudicación.

Sexto. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de 29 de noviembre de 2012 y publicado en el BOE el día 19 de diciembre de 2012

Séptimo. El recurso de fundamenta en la, a juicio del recurrente, defectuosa motivación de la resolución de adjudicación del contrato. Asimismo, considera incorrecta la valoración realizada por el órgano de contratación en relación con el criterio *programa de trabajo*. Se limita a sostener que se ha aplicado erróneamente el criterio de valoración establecido en los pliegos, con la finalidad, se entiende, de recibir una mayor puntuación en tal aspecto. Así, el recurso se funda en aspectos meramente formales, que se analizan seguidamente.

Entiende la recurrente que la resolución no está suficientemente motivada, al consistir en un mero resumen numérico de las puntuaciones dadas a cada una de las ofertas en relación con cada uno de los criterios. En particular, critica la justificación de la resolución, en el sentido que se limitaba a *“informar escasamente de algo que ya supimos el día 3 de marzo y erróneamente”*. A continuación, parece sugerir una interpretación de los pliegos, en lo que se refiere al criterio de valoración cuestionado, acorde a su interés particular. En contra del criterio sostenido por la recurrente, del propio escrito de interposición de recurso se desprende el vasto conocimiento que tiene la misma de las causas y fundamentos de la adjudicación del contrato a un licitador distinto de ella misma. En efecto, como manifiesta el recurso, se solicitó en el acto de lectura de las puntuaciones otorgadas a los licitadores la entrega del informe de valoración, lo que efectivamente se verificó, al resultar de la carta de KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L. En la notificación efectuada por el SERVEI DE SALUT se hace constar de forma exhaustiva y detallada la puntuación otorgada a cada uno de los licitadores, y especialmente, las causas por las que se consideró como no adecuada la proposición realizada por la recurrente. Así, no podía ser de otra manera, pues en fecha 3 de marzo de 2014 el recurrente recibió audiencia del informe técnico en que se funda la adjudicación del contrato para poder

“interponer recurso suficientemente fundado contra la resolución de adjudicación”, como exige el artículo 151.4 TRLCSP. Por ello, el motivo debe ser rechazado. Solicitó que la misma le fuera entregada por escrito, como puede apreciarse en el acta de apertura de las proposiciones realizada por la Mesa, y se verificó la entrega del informe, tal como se puede constatar en el acuse de recibo que fecha la recurrente en 15 de abril de 2014. En definitiva, parece subyacer en este motivo de impugnación, más que una ausencia de motivación, una discrepancia en el criterio técnico del órgano de contratación, legítima desde el punto de vista de los intereses del recurrente, pero no susceptible de revisión por este Tribunal en tanto se respeten los criterios fijados en el pliego, tal como se analiza en el siguiente fundamento.

Octavo. Pues bien, para resolver este motivo, debe tenerse en cuenta el cuadro de criterios de adjudicación que establece el pliego, pues como ya ha establecido este Tribunal en multitud de ocasiones, el pliego constituye la ley del contrato y a su contenido deben someterse todos los licitadores, así como la propia Administración. En efecto, señala la Resolución 253/2011 que *“de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo «pacta sunt servanda» con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, de 8 de junio de 1984 o sentencia de 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4ª, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá esta sobre aquellas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato. No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquéllos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar*

que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas”. Tesis que ha sido reiterada en la Resolución nº 153/2013 y más recientemente en la 348/2014, de 30 de abril.

Noveno. De acuerdo con lo anterior, el cuadro referido precisa que “los criterios que sirven de base para la adjudicación del contrato, por orden decreciente de importancia con arreglo a la siguiente ponderación, son:

- 1.- Oferta económica.....75 puntos
- 2.- Proposición técnica.....25 puntos
- Criterios subjetivos
- 2.1.-Programa de trabajo.....20 puntos
- 2.2.-Plan general.....3 puntos
- 2.3.-Sistema de gestión medioambiental.....2 puntos

Décimo. En este sentido, discrepa la recurrente el criterio “programa de trabajo”, en el que su oferta ha recibido la puntuación de 0 puntos. El pliego, en este aspecto, después de concretar las puntuaciones, precisa que “se dará la máxima puntuación a las empresas que presenten las mejores propuestas organizativas, capacidad de trabajo, protocolos de trabajo y medios materiales. Se valorará cada uno de estos apartados y se dará máxima puntuación a aquellas ofertas que ofrezcan el proyecto de trabajo organización más completo y desarrollado, y por comparación, una puntuación inversamente proporcional al resto de ofertas”.

Resulta ilustrativo el contenido del informe técnico emitido para la valoración de las ofertas, en que queda claramente justificada la puntuación otorgada al recurrente, como también que, solo por tales motivos, debió ser excluida, al no garantizar la satisfacción del interés público con la propuesta tan defectuosa que había formulado. En efecto, el

recurrente indica en su proposición que *“entregará los programas y procedimientos de limpieza a seguir, al inicio del contrato”*, motivo por el cual, este aspecto no puede ser valorado, ya que el conocimiento de este procedimiento es esencial para otorgar la puntuación y valorar la oferta más ventajosa, así como garantizar la objetividad y transparencia, permitiendo a los demás licitadores conocer los motivos por los que una oferta ha sido preferida a otra.

Por otro lado, en cuanto a los procedimientos *“son muy genéricos y no se desarrollan específicamente para centros asistenciales, como se solicitaba en el PPT. En dicho pliego se especificaban claramente la división del hospital en tres zonas distintas: • Zonas de alto riesgo • Zonas de medio Riesgo. Se solicitaban procedimientos específicos para estas zonas, se proporcionaban planos del hospital con indicación del tipo de zona para que el licitador pudiera desarrollar y plantear los procedimientos que estimase más adecuados en función del tipo de área funcional y de sus metros cuadrados. El licitador no presenta ninguno de estos procedimientos ni hace mención de como desarrollará el trabajo en estas áreas. De igual forma no hace ninguna referencia a los Centros de Salud. En relación a los medios humanos que aportará al contrato el licitador presenta la plantilla solicitada en el PPT y cuyo contenido se relaciona en la Tabla 2 del presente informe. El licitador distribuye esta plantilla entre los turnos de mañana, tarde y noche y las distintas áreas del hospital. La plantilla presentada se considera más que suficiente para los trabajos que estimamos que se han de desarrollar en el hospital, aunque, como se ha comentado en el párrafo anterior, el licitador no presenta los procedimientos para poder valorarlo correctamente. De hecho, la plantilla presentada es muy superior a la actual, cuando uno de los planteamientos estratégicos de la licitación actual era la de ajustar las plantillas, para ajustar el contrato la actual coyuntura económica y dar así cumplimiento a las medidas de ajuste presupuestario propuestas por el Servei de Salut. Por otro lado, el licitador no presenta ningún recurso humano para cubrir el servicio en los Centros de Salud. Este planteamiento no es admisible, ya que se considera indispensable que haya algún personal para cubrir el servicio en estos centros. Podría suponerse que el licitador no ha considerado en su oferta los Centros de Salud, pero sin embargo, sí ha dotado de medios materiales a estos centros, pero no de personal para usarlos. Medios materiales. El licitador presenta una extensa descripción de la maquinaria y los materiales que utilizará para el desarrollo del servicio. Dicha maquinaria*

se considera suficiente y adecuada para la prestación del servicio. No obstante, tal y como se ha indicado en el párrafo anterior, en el caso de los Centros de Salud, no hay personal para usarla. Indica expresamente que aportará el luminómetro requerido en el pliego técnico así como el control automático de presencias para el hospital, no así para los centros de Salud. DDD. En el Punto 8.6 del pliego técnico se solicita expresamente que se aporte la descripción de un plan para el control y prevención de plagas dentro del hospital y en los centros de salud. El licitador no ha presentado ningún plan de DDD con lo que no es posible su análisis y valoración”.

En definitiva, una oferta económica incompleta y que no se refería a la totalidad de los edificios del Hospital y del Sector Tramuntana, motivo por el que pudo haber sido directamente excluida por el perjuicio que podría ocasionar al interés y servicio público la adjudicación de un contrato que difícilmente podría cumplirse con arreglo a sus prescripciones.

Undécimo. Por último, debe ponerse de manifiesto que la apreciación de las ofertas presentadas por las empresas licitadoras corresponde al órgano de contratación y sus órganos auxiliares, gozando de discrecionalidad técnica en la valoración de las mismas. Así, este Tribunal, en Resolución 176/2011, de 29 de junio ya 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”.

En definitiva, el control por este Tribunal 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, fijados los criterios de valoración en los pliegos de prescripciones técnicas, el órgano de contratación debe someterse a éstos a la hora de adjudicar el contrato a uno u otro licitador, sin que pueda resolver en uno u otro sentido con arreglo a criterios o elementos que no figuran en el pliego. Pues bien, en el presente supuesto, se fijaron en el pliego, los criterios de valoración y la puntuación máxima que podía otorgarse a cada uno de ellos. El órgano de contratación ha puntuado cada uno de ellos con arreglo a los baremos preestablecidos y conocidos por los licitadores, por lo que constan cumplidos los elementos reglados de la discrecionalidad. Por otro lado, tampoco se aprecia un error ostensible o manifiesto en la valoración. De hecho, el fundamento del recurso formulado por KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L. se limita a proponer un criterio de interpretación del pliego más acorde a sus intereses. 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”.*

Po todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D F.D.S., en representación de la mercantil KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L., contra la resolución adoptada por el SERVEI DE SALUT DEL GOVERN DE LES ILLES BALEARS, de fecha 26 de marzo de 2014 por la

que se acuerda la adjudicación del contrato limpieza Hospital d'Inca y centros sanitarios dependientes del sector Tramuntana.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, según lo establecido 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 les Illes Balears 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.