RE 031/2017

Acuerdo 15/2017, de 20 de febrero de 2017, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelve el recurso especial interpuesto por VALORIZA FACILITIES, S.A.U, frente a la adjudicación del contrato denominado «Servicio de limpieza de los centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud», (Lote 2), promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 18 de julio de 2016 se publicó en el Perfil de contratante del Gobierno de Aragón, anuncio de licitación relativo al procedimiento denominado «Servicio de limpieza de los centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud», promovido por el Servicio Aragonés de Salud. El mismo anuncio fue publicado el 22 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el 9 de agosto de 2016 en el Boletín Oficial del Estado y el 11 de agosto en el Boletín Oficial de Aragón.

Se trata de un contrato de servicios tramitado por procedimiento abierto, dividido en 21 lotes, varios criterios de adjudicación, y un valor estimado de 221 715 903,98 euros, IVA no incluido.

SEGUNDO.- La Mesa de contratación constituida para la calificación de la documentación presentada en el sobre uno acuerda, el 8 de septiembre, la exclusión de la empresa ACCIONA FACILITY SERVICES,

S.A. (en adelante ACCIONA). Interpuesto recurso especial en materia de contratación por ésta, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, en sesión de 26 de octubre de 2016, adopta Acuerdo 104/2016 por el que resuelve desestimarlo, considerando correcta la actuación de la Mesa de contratación.

TERCERO.- El 14 de septiembre de 2016 se reúne la Mesa de contratación para la apertura de las proposiciones sujetas a evaluación previa. Admitiendo las subsanaciones aportadas en relación la documentación administrativa, concurren al Lote 2 siete licitadores, dando traslado a las distintas comisiones de valoración de la documentación agrupada en lotes y sectores con el objeto de valorar los criterios establecidos en el Anexo VI del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP).

El 8 de noviembre de 2016, se reúne la Mesa de contratación tomando conocimiento de las puntuaciones obtenidas por las empresas licitadoras y excluyendo a las ofertas que no han alcanzado el mínimo de 20 puntos. En el caso del Lote 2 no alcanzan este umbral tres licitadoras.

El 23 de noviembre de 2016 se procede a la evaluación de las ofertas económicas presentadas, proponiéndose al órgano de contratación la adjudicación del Lote 2 a FERROSER SERVICIOS AUSILIARES, S.A, (en adelante, FERROSER)

El 9 de diciembre de 2016 se dicta Resolución de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud por la que se clasifican las empresas que han participado en la licitación del contrato de «Servicio de limpieza de los centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud»,

quedando para el Lote 2 la siguiente: FERROSER 98.00 puntos; KLE SERVICIOS INTEGRALES, S.L, (en adelante, KLE) 70.44 puntos; VALORIZA FACILITIES, S.A.U, (en adelante, VALORIZA) 50.32 puntos. Asimismo, se les requiere a las empresas que han presentado las ofertas económicamente mas ventajosas para que presenten la documentación justificativa del cumplimiento de los requisitos previos prevista en la cláusula 2.3.2 del PCAP y artículo 151.2 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, TRLCSP).

El 17 de enero de 2017 se dicta Resolución del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud por la que se acuerda la adjudicación del contrato de referencia, resultando para el Lote 2 adjudicataria la mercantil FERROSER. Esta resolución se notifica a los adjudicatarios de los diferentes lotes y al resto de licitadores, publicándose en el Perfil de contratante del Gobierno de Aragón el mismo 17 de enero.

CUARTO.- En el Anexo VI del PCAP del contrato de referencia, se establecen los siguientes criterios objeto de valoración previa:

1 -	CRITERIO: **PROGRAMA DE TRABAJO:** o Adecuación de medios personales al objeto del contrato 8 puntos o Adecuada distribución de la plantilla por zonas de limpieza 8 puntos o Procedimiento Control de Calidad 4 puntos o Adecuación de los protocolos de trabajo 3 puntos	**23 PUNTOS**
3 -	CRITERIO: PLAN DE FORMACIÓN o Implementación de un plan de formación con indicación del número de horas de formación .....2 puntos	**2 PUNTOS**
2 -	CRITERIO: ADECUACIÓN DE LOS MEDIOS ADSCRITOS A LAS CARACTERÍSTICAS DEL OBJETO DEL CONTRATO o Adecuación de la Maquinaria al objeto del contrato..... 2,5 puntos o Adecuación de los Materiales y productos al objeto del contrato .....2,5 puntos	**5 PUNTOS**

Por otra parte, en relación a la valoración de la jornada de trabajo, en el apartado 16 del Pliego de Prescripciones Técnicas se detalla:

> Los licitadores presentarán, con el mayor detalle posible, el número de jornadas ofertadas, la relación de personal que adscribirán para la ejecución del contrato, su plan de formación, los protocolos de limpieza, planificación, las técnicas y sistemas de limpieza -complementarios a los recogidos en el presente Pliego- que pretenden utilizar en el supuesto de que resultaran adjudicatarios; así como el tipo de máquinas y utensilios y las características de los productos a utilizar. El número de jornadas anuales a prestar por el adjudicatario será el resultado de multiplicar las jornadas (o presencias) ofertadas por los días laborables, sábados y festivos presentes en cada uno de los años de vigencia del contrato de acuerdo con el calendario laboral de la localidad a la que corresponda el centro.
>
> - Jornada de Mañana= 7 horas.
> - Jornada de Tarde= 7 horas.
> - Jornada de Noche= 10 horas.
>
> Así mismo presentarán un estudio completo que indique los programas a seguir para el cumplimiento del presente pliego y qué medios técnicos y humanos serán necesarios en cada uno.
>
> Estos programas estarán redactados atendiendo a zonas y periodicidades de limpieza, a cuyos efectos los licitadores deberán visitar los centros sanitarios a los que presenten oferta. Para ello deberán de ponerse en contacto con las Direcciones de Gestión de cada Centro en los teléfonos que se indican a continuación.
>
> Dichos documentos, en su calidad de Oferta técnica, formarán parte del contrato en el caso de que el licitador resultare adjudicatario de algún lote y, posteriormente, el adjudicatario, deberá ajustarse a las condiciones establecidas en los mismos, así como las establecidas por el centro sanitario asistencial, hospital o centro de salud, tanto para la limpieza como para la retirada de basuras.

Y en el Anexo VII del PCAP se establece su criterio de valoración:

2-	**CRITERIO: PRECIO POR JORNADA MAS BAJO** **DOCUMENTACIÓN:** Oferta económica en SOPORTE PAPEL Y "PENDRIVE" se incluirá en Sobre (3) TRES	**PRECIO POR JORNADA MAS BAJO ---------30 PUNTOS** **Siendo PRECIO POR JORNADA el resultante de** **Oferta económica** **Nº de jornadas, en cómputo anual, ofertado** No se tendrán en cuenta para la aplicación de este criterio de valoración aquellas ofertas cuyo NUMERO DE JORNADAS ofertadas superen en +/- un 10 % el promedio de las propuestas en las ofertas admitidas a licitación. Al licitador que oferte el PRECIO POR JORNADA mas bajo, se le asignarán 30 puntos, y al resto de forma proporcional, conforme a la siguiente fórmula: **Precio por jornada más bajo x 30** **Precio por jornada ofertado** Las ofertas cuyo precio por jornada excedan en +/- un 10 por ciento el promedio del precio por jornada ofertado por todos los licitadores admitidos, serán valoradas con CERO puntos y no se tendrán en cuenta para el cálculo de la puntuación del resto de ofertas.	**30 PUNTOS**

QUINTO.- El 7 de febrero de 2017 tiene entrada, en el Registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, recurso especial en materia de contratación interpuesto por D.ª Isabel López de Andujar, en nombre y representación de VALORIZA, frente a la Resolución de 17 de enero de 2017, del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, por la que se adjudica el Lote 2 del contrato denominado «Servicio de limpieza de los centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud».

El recurso alega y fundamenta, en síntesis, lo siguiente:

a) Error en el cálculo del precio por jornada de la oferta presentada por KLE, distorsionando este hecho la valoración del resto de las ofertas. La recurrente alega que se valoraron de forma incorrecta como jornadas de trabajo de personal de limpieza las jornadas de los encargados de zona; de haberse valorado de forma correcta el número de jornadas ofertado por KLE éstas debieran haber sido 6.795 en lugar de las 7.101 que constaban en su oferta. Con el nuevo valor cambia el promedio de este apartado y, por tanto, la oferta de VALORIZA no habría obtenido la puntuación de CERO al no haber superado en más del 10% la media, pasando a ser la oferta más ventajosa para la Administración.

b) Subsidiariamente al fundamento anterior, se argumenta por la recurrente la existencia de una incongruencia en la valoración de la oferta técnica presentada por KLE, al haberle otorgado en el subcriterio «*adecuación de medios personales al objeto de contrato*» un total de 3 puntos, mientras que en el subcriterio «*adecuada distribución de la plantilla por zonas de limpieza*» se le asignan un total de 8 puntos.

Por lo expuesto solicita se declare nula, o subsidiariamente anulable, la resolución de adjudicación del contrato de referencia y se ordene realizar una nueva clasificación de las ofertas conforme a las condiciones expresadas en los Pliegos y en sus criterios de valoración, recibiendo la recurrente la puntuación que le corresponde y, en consecuencia, resultando ser la oferta más ventajosa para la Administración contratante. Asimismo, solicita la declaración automática de suspensión del procedimiento de licitación mientras se resuelve el recurso especial interpuesto.

SEXTO.- El 7 de febrero de 2017, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón solicita al Servicio Aragonés de Salud, de conformidad con lo previsto en el artículo 46.2 TRLCSP, la remisión, en el plazo de dos días hábiles, del expediente completo y de un informe del órgano gestor del expediente. El 10 de febrero de 2017 tiene entrada en el Tribunal la documentación solicitada.

SÉPTIMO.- El 10 de febrero de 2017, el Tribunal da traslado del recurso al resto de licitadores, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 TRLCSP, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones.

OCTAVO.- El 13 de febrero de 2017, tiene entrada en el registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón escrito de alegaciones interpuesto por D. Fernando Díaz Sánchez, en representación de la mercantil KLE. En el escrito se pone de manifiesto, en síntesis, la confusión del recurso entre los criterios de adjudicación y las especificaciones técnicas del contrato, solicitando su desestimación.

NOVENO.- El 17 de febrero de 2017, tiene entrada en el registro del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón escrito de alegaciones interpuesto por D. Álvaro López Castillo, en nombre y representación de FERROSER. En el escrito se pone de manifiesto, en síntesis, que de la literalidad de los pliegos se desprende que los encargados de centro no se considerarán a efectos del computo de las jornadas de limpieza, prestadas, pero no se dice nada respecto de los encargados de zona, alegando que la figura del encargado de zona no tiene nada que ver con el encargado del centro. Por otra parte, se pone de manifiesto que la valoración del órgano de contratación entra dentro de la discrecionalidad técnica de la Administración, por lo que solicita la desestimación del recurso presentado.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de VALORIZA FACILITIES, S.A.U, para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 TRLCSP.

También queda acreditado, que el recurso se ha interpuesto frente a la adjudicación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros, por lo que este Tribunal es competente para la resolución del recurso planteado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2 a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón, (en redacción dada por el artículo 33 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas

Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón). El recurso se plantea además en tiempo y forma.

SEGUNDO.- La recurrente alega y fundamenta, como primer motivo del recurso, la existencia de un error en el cálculo del precio por jornada de la oferta presentada por KLE, que distorsiona la valoración del resto de las ofertas. Entiende que se valoraron de forma incorrecta, como jornadas de trabajo de personal de limpieza, las jornadas de los encargados de zona. Si se hubieran valorado de forma correcta el número de jornadas ofertado por KLE éstas serían 6.795 en lugar de las 7.101 que constaban en su oferta. Con ese nuevo valor cambia el promedio de este apartado y, por tanto, la oferta de VALORIZA no habría obtenido la puntuación de CERO al no haber superado en más del 10% la media, pasando a ser la oferta más ventajosa para la Administración.

Lo cierto es que nada prohíbe la valoración, ni el cómputo, de las jornadas de los encargados de zona. El PPT, en su apartado 8.6.1 lo que establece es que los servicios de los «Encargados de Centro» no se consideraran a efectos del cómputo de jornadas de limpieza prestada. Pero nada dice de las jornadas de los encargados de zona. Y, aunque la recurrente considera que los encargados de zona no pueden ejercer tareas de limpieza, de los artículos 40 y 44 del Convenio Colectivo de aplicación —aprobado por Resolución de 19 de julio de 2013, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del convenio colectivo de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOA núm. 154 página 20533 el 6/8/2013)—, se desprende lo contrario. Efectivamente, dispone este

artículo, referido a la definición del grupo profesional III —Las divisiones funcionales de este grupo profesional son, a título meramente enunciativo: Encargado General, Supervisor o Encargado de Zona, Supervisor o Encargado de Sector, Encargado de Grupo o Edificio y Responsable de Equipo— que:

> *«Son los empleados/as que por sus condiciones profesionales y a las órdenes inmediatas de la Dirección, Gerencia o personas en quien deleguen, coordinan los trabajos, tramitando las órdenes oportunas e informa a la empresa de los rendimientos del personal a su cargo, rendimientos de productividad, control del personal y demás incidencias, la inspección de los centros de trabajo cuya vigilancia e inspección esté encomendada a dos o más personas, de quienes recogerá la información oportuna para su traslado a la Dirección, los que tiene a su cargo a dos o más encargados siendo sus funciones las siguientes:*
> *Organizar el personal que tenga a sus órdenes de forma que los rendimientos sean normales, que la limpieza sea efectiva y eficiente, evitando la fatiga de los productores. Emitir los informes correspondientes para su traslado a la Dirección sobre las anomalías observadas y buen rendimiento de trabajo.*
> *Reflejar en los partes diarios de producción y de los rendimientos de trabajo del personal bajo su mandato, informado de las incidencias que hubieren, a fin de que se corrijan, dentro de la mayor brevedad posible, subsanándose las mismas, y se eviten las reincidencias.*
> *Los que tienen a su cargo el control de diez o más trabajadores, siendo sus funciones las siguientes:*
> *Organizar el trabajo del personal que tenga a sus órdenes de forma que los rendimientos sean normales y eficientes, evitando la fatiga innecesaria de los productores.*
> *Distribuir el trabajo o indicar el modo de realizarlo, teniendo a su cargo, además, la buena administración del material y útiles de limpieza y la buena utilización de los mismos.*
> *Reflejar en los partes diarios la producción y los rendimientos del personal bajo su mando, además de la calidad del servicio, remitiendo dichos partes a sus superiores e informando de las incidencias del personal de servicio o de cualquier índole que se produzcan.*
> *Corrección de anomalías e incidencias.*

> *Los que tiene bajo su responsabilidad a un equipo de tres a nueve trabajadores/as, ejerciendo funciones específicas de control y supervisión y cuando no realice tal función ejercerá de limpiador/a».*

De manera que el Convenio Colectivo de aplicación, prevé que los encargados de zona puedan realizar jornadas de limpieza. Y así lo contempla el Anexo VIII, que contiene el «Plan de trabajo de presencias H. Ntra. Sra. De Gracia», de la oferta técnica de KLE.

En consecuencia, carece de fundamento el primer motivo del recurso y debe ser desestimado.

TERCERO.- La recurrente alega y fundamenta, como segundo motivo del recurso, la existencia de una incongruencia en la valoración de la oferta técnica presentada por KLE al haberle otorgado en el subcriterio «adecuación de medios personales al objeto de contrato» un total de 3 puntos, mientras que en el subcriterio «adecuada distribución de la plantilla por zonas de limpieza» se le asignan un total de 8 puntos.

A juicio de este Tribunal administrativo no existe incongruencia alguna. El objeto de valoración de los subcriterios señalados es diferente, el subcriterio «*adecuación de medios personales al objeto del contrato*» valora la distribución de la plantilla por jornadas laborables y turnos de trabajo, se atiende así a un criterio temporal; mientras que el subcriterio de la «*adecuada distribución de la plantilla por zonas de limpieza*» valora la distribución de la plantilla por zonas, de manera que atiende a un criterio geográfico. Valoración que se ha realizado sin incurrir en ninguna arbitrariedad, y en los estrictos límites de la discrecionalidad técnica del órgano de valoración.

Como recuerda la Sentencia de 29 de julio de 2016 (núm. 630/2016), del

Tribunal Superior de Justicia de Asturias, la valoración de los criterios de adjudicación vinculados a un juicio de valor tiene un claro componente subjetivo, que afecta a todos los informes, pero que no los invalida. Debe prevalecer el juicio técnico de la valoración cuando no se aprecia arbitrariedad y consta la imparcialidad, objetividad y cualificación de sus miembros, y en este sentido afirma que:

> *«Conviene hacer referencia a la doctrina elaborada en relación con la discrecionalidad técnica de los órganos de contratación. En este sentido, como recuerda la STS de 24 de enero de 2006, con cita de otras anteriores como las de 25 de julio de 1989, 1 de junio de 1999 y 7 de octubre de 1999, la Administración tiene un margen de discrecionalidad en el momento de valorar la proposición más ventajosa y también puede acudir a una interpretación y aplicación de las cláusulas razonable. Asimismo, según la STS de 18 de julio de 2006 , "La valoración efectuada por la Comisión correspondiente entra en lo que se denomina discrecionalidad técnica, no siendo de recibo sustituir por los propios de la recurrente los criterios de adjudicación tenidos en cuenta por la Administración demandada en uso de facultades fundamentadas en juicios o valoraciones de carácter técnico efectuados por la Comisión de Valoración calificando las ofertas presentadas y precisando el alcance de los conceptos contenidos en las cláusulas (...). Y en fin, porque existiendo, como existe un órgano técnico para efectuar la evaluación y habiendo este señalado los criterios de adjudicación, conforme a reiterada doctrina de esta Sala, sentencias 11 de diciembre de 1998 , 14 de julio de 2000 y 13 de octubre de 2004 , y del Tribunal Constitucional, sentencia de 17 de mayo y auto 8 de junio de 1983, la revisión de esa evaluación solo podría aceptarse, cuando, bien, no hubiera aplicado a todos los concursantes los mismos criterios, bien cuando esa evaluación no se ajustara a las bases del concurso, bien cuando existiera dolo, coacción o error manifiesto».*

La valoración alternativa efectuada por la recurrente, no sirve para desvirtuar el juicio técnico alcanzado por la valoración que obra en expediente, y así se recoge en el informe de 9 de febrero de 2017, del

Director del Área Económico Administrativa del Servicio Aragonés de Salud.

Las discrepancias técnicas de la recurrente no tienen mayor alcance que manifestar el desacuerdo con la valoración efectuada en el marco del procedimiento de licitación.

En consecuencia, procede también desestimar este motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41 TRLCSP; y en los artículos 2, 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial presentado por Dª. Isabel López de Andujar, en nombre y representación de VALORIZA FACILITIES, S.A.U, frente a la resolución de 17 de enero de 2017 del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud por la que se adjudica el Lote 2 del contrato denominado «Servicio de limpieza de los centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud», promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión automática derivada del artículo 45 TRLCSP, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 47.4 TRLCSP.

TERCERO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

CUARTO.- Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 49 TRLCSP.