

**Recurso 337/2014****Resolución 187/2015****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.**

Sevilla, a 26 de mayo de 2015

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra la resolución, de 28 de octubre de 2014, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza y recogida de residuos de los centros sanitarios que integran la Plataforma de Logística Sanitaria de Huelva” (Expte 330/2014 CCA. 69L7WI3) convocado por el Hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El procedimiento de licitación se convocó mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea, de fecha 3 de julio de 2014, en el Boletín oficial del Estado, de fecha 5 de julio de 2014 y en la plataforma de contratación de la Junta de Andalucía, de fecha 7 de julio de 2014.



El valor estimado del contrato es de 33.453.158,24 euros y entre las empresas licitadoras se encuentra la ahora recurrente.

**SEGUNDO.** Tras la tramitación del procedimiento de adjudicación, el 28 de octubre de 2014, el órgano de contratación dictó resolución de adjudicación del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución a la entidad INSTITUTO DE GESTIÓN SANITARIA, S.A.U. (INGESAN).

**TERCERO.** El 18 de noviembre de 2014, tuvo entrada en el Registro general del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por parte de la entidad CLECE, S.A. contra la resolución, de 28 de octubre de 2014, por la que se adjudica el citado contrato de servicios.

La recurrente solicita en el recurso que se acuerde la nulidad del procedimiento al no haberse concretado en los pliegos los criterios a aplicar, ni haberse fijado las reglas de ponderación dando lugar a que la Administración haya incurrido en arbitrariedad. Para el caso de que así no fuera, solicita que se acuerde la nulidad de la resolución de adjudicación impugnada y previa valoración se adjudique a la ahora recurrente.

**CUARTO.** Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 24 de noviembre de 2014, se solicita al órgano de contratación que remita el expediente de contratación, el informe sobre las alegaciones al recurso, las alegaciones efectuadas en relación con el mantenimiento de la suspensión solicitada por la recurrente y un listado de las empresas licitadoras con indicación de su domicilio, correo electrónico, teléfono y fax, a efectos de notificaciones. Dicha documentación fue remitida por el órgano de contratación teniendo entrada en el Registro de este Tribunal los días 5, 12 y 17 de diciembre de 2014.



**QUINTO.** Mediante resolución, de 17 de noviembre de 2014, este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión automática del procedimiento con ocasión del recurso número 326/2014, interpuesto por la entidad KLHÜH LINAER ESPAÑA, S.L. con respecto al mismo procedimiento de contratación mencionado en el encabezamiento de esta resolución.

**SEXTO.** Mediante escrito de la Secretaría del Tribunal de 10 de diciembre de 2014, se concedió un plazo de 5 días a los licitadores para que presentaran alegaciones. En el plazo concedido para ello ha presentado alegaciones la entidad INGESAN.

**SÉPTIMO.** En la tramitación del presente recurso se han cumplido todos los plazos legales salvo el plazo para resolver previsto en el artículo 47.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto 3/2011, de 14 de noviembre, dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.



**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 40 del TRLCSP, son susceptibles de recurso en esta vía.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por un órgano de la Administración Pública, siendo su valor estimado de 33.453.158,24 euros, y el objeto del recurso es la resolución de adjudicación del contrato, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40.1.a) y 2.c) del TRLCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 del TRLCSP dispone que *“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 el supuesto examinado, la resolución impugnada fue remitida a la recurrente el 31 de octubre de 2014 y publicada en el perfil de contratante el día 11 de noviembre de 2014. Previa solicitud a la recurrente le fue concedida vista de expediente con fecha 24 de octubre 2014 y remitido el informe sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios que dependen de un juicio de valor con fecha 6 de noviembre de 2014. Posteriormente el 18 de noviembre de 2014, fue presentado el recurso en el Registro general del órgano de contratación, por lo que el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes señalado.

**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos previos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta, que serán analizados a lo largo de la presente resolución.



El primer motivo en el que funda su recurso la recurrente es que, a su juicio, se ha de acordar la nulidad del procedimiento de licitación por insuficiente concreción en los pliegos de los criterios de adjudicación que dependen de un juicio de valor a aplicar y por falta de fijación en los mismos de las correspondientes reglas de valoración. Manifiesta la recurrente que en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no aparece la ponderación de los aspectos concretos a valorar.

Por su parte la entidad INGESAN como interesada en el presente procedimiento manifiesta que la recurrente, en algunos párrafos de su recurso, no se refiere en sentido estricto al contenido de la resolución de adjudicación, sino que pone en tela de juicio algunos de los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, e insinúa implícitamente -pero sin acreditar ninguna razón de hecho o de derecho- su supuesta oscuridad, inconcreción, etc. Ello evidencia el propósito de impugnar tales criterios, esto es, los propios pliegos que rigen la licitación, a pesar de haber concurrido al procedimiento sin establecer reparo alguno, ni en las reuniones informativas, ni a través de la interposición de un recurso especial.

Sigue manifestando la interesada que el PCAP dedica de manera expresa varias páginas a desarrollar los criterios de adjudicación no automáticos, detallando los aspectos que se tendrán en cuenta para llevar a cabo la valoración, así como múltiples previsiones contenidas en el pliego de prescripciones técnicas (PPT) en relación con los requisitos técnicos que deben de cumplir las ofertas, a las que hacen referencia los criterios y subcriterios de valoración que recoge el PCAP.

Concluye la entidad interesada que la nulidad de la licitación es una medida excepcional y extrema, que solo debe ser acordada en aquellos supuestos en los



que se acredite de manera indubitada la existencia de graves vicios en el procedimiento, circunstancias que no se dan en el presente caso.

Vistas las alegaciones de las partes procede entrar en el fondo del alegato de la recurrente relativo a la nulidad de los criterios de adjudicación cuya valoración depende de un juicio de valor por insuficiente concreción en los pliegos y por no figurar la ponderación de los aspectos concretos a valorar. Sin embargo, antes de analizar la posible causa de nulidad, es necesario poner de manifiesto que conforme a reiteradísima jurisprudencia y como ya hemos manifestado en distintas resoluciones, entre las más recientes la 31/2015, de 3 de febrero y la 39/2015, de 10 de febrero, los pliegos son la ley del contrato entre las partes, y la presentación de proposiciones implica su aceptación incondicionada por los licitadores, por lo que, en virtud del principio de congruencia, y teniendo en cuenta que la recurrente no impugnó los pliegos en su día, necesariamente ha de estarse ahora al contenido de los mismos, que son ley entre las partes. En consecuencia, teniendo en cuenta que los pliegos no han sido impugnados, la recurrente habrá de ajustarse a lo indicado en los mismos sobre los criterios de adjudicación. No obstante, este Tribunal está facultado para dejar sin efecto en todo momento las cláusulas que se sean nulas de pleno derecho.

Procede, pues, determinar si los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor previstos en el PCAP se ajustan o no a Derecho. Para ello es preciso tener en cuenta las previsiones del artículo 150 del TRLCSP sobre los criterios de valoración de las ofertas. El precepto establece que los criterios de adjudicación han de estar directamente vinculados al objeto del contrato, debiendo detallarse los mismos con su ponderación en el anuncio y en el PCAP. Asimismo, la objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre licitadores que consagra el artículo 1 del TRLCSP exigen que los criterios de adjudicación cuantificables



mediante un juicio de valor contengan detalle de los aspectos sujetos a evaluación y de las pautas necesarias para su ponderación.

Ahora bien, el propio artículo 150 del TRLCSP distingue entre criterios evaluables de forma automática mediante la aplicación de fórmulas y criterios que dependen de un juicio de valor, prevaleciendo en estos últimos el juicio técnico de un órgano especializado emitido sobre la base de una previa descripción del criterio, la cual debiendo ser precisa, también ha de permitir un margen de discrecionalidad técnica al órgano evaluador.

Como ya manifestó este Tribunal en su Resolución 24/2012, de 14 de marzo, siguiendo doctrina ya sentada por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, *“los criterios evaluables en función de juicios de valor tienen la peculiaridad de 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.”*

Asimismo, es doctrina de este Tribunal, por todas la resolución 139/2014, de 23 de junio, que señala que *“(…) si tuvieran que definirse siempre en los pliegos de modo pormenorizado los elementos a considerar en la valoración de un criterio o subcriterio de adjudicación de carácter no automático, el margen de apreciación discrecional del órgano técnico evaluador quedaría reducido al absurdo, y la naturaleza del criterio en sí resultaría alterada.”*



En el presente supuesto sometido a examen de este Tribunal se observa que los criterios dependientes de un juicio de valor relacionados en el PCAP son cuatro, con un total de 20 puntos, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“7.3.3.1. Descripción del plan de limpieza: puntuación máxima 12 puntos.*

*Se valorará en este criterio la adecuación del plan de limpieza aportado por la empresa licitadora a las necesidades del servicio; así como la organización y adecuación de los recursos adscritos (técnicos y humanos), los protocolos específicos de la limpieza según la zonificación de los mismos.*

*Se tendrán en cuenta, en este apartado, todas las aportaciones en cuanto a frecuencia, calidad de la prestación del servicio, sistema de trabajo, recursos humanos, materiales, equipos y maquinaria de limpieza, y cualquier otra prestación referida a los aspectos básicos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. No se considerarán en este apartado aquellos aspectos valorados en otros, como el Plan de Autocontrol, Innovación Tecnológica y Valoración de productos suministrados de higiene y consumibles y el Plan de Recogida de residuos.*

*7.3.3.2. Plan de autocontrol de calidad: puntuación máxima 2 puntos.*

*Se valorará en este apartado el Plan de autocontrol de calidad que las empresas se comprometen a llevar a cabo durante la realización del servicio, donde se fijarán, en su caso, las condiciones y alcance del citado plan de autocontrol.*

*Se tomará en consideración la calidad del plan de autocontrol en su conjunto, así como los recursos materiales y económicos referidos al:*

- Control Bacteriológico de Superficie.*
- Control Bacteriológico Ambiental.*



*7.3.3.3. Innovación Tecnológica y Valoración productos suministrados de higiene y consumibles: puntuación máxima 3 puntos.*

*Se valorará en este criterio la tecnología ofertada para una mayor calidad y eficacia del servicio. Así como la calidad de los productos y materiales consumibles que se vayan a usar por las empresas licitadoras para la correcta prestación del servicio; para ello, deberán aportar la ficha técnica y de seguridad de cada uno de los productos a ofertar.*

*En este criterio se podrán evaluar aspectos tales como la valoración de productos y materiales. La innovación en detergentes y desinfección, innovación en microfibra, valoración carros doble cubo y contenedores, valoración de aplicación informática para el servicio de limpieza y otras mejoras relacionadas con el servicio de limpieza no incluidas en los apartados anteriores que puedan concretarse en la oferta.*

*7.3.3.4. Plan recogida de residuos: puntuación máxima 3 puntos.*

*Se valorará en este criterio el plan de residuos adecuado a lo establecido en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) y a las normas aplicables en esta materia, y que incluirá, al menos, los siguientes aspectos:*

- 1) Planteamiento de los circuitos de recogida de residuos, traslados y transporte. Teniendo en cuenta: el número y la calidad de los contenedores de residuos urbanos y asimilables, la periodicidad de las retiradas y la propuesta de transporte para la retirada de los mismos.*
- 2) Las propuestas de actuación en el punto limpio.*
- 3) Sistema de almacenamiento, depósito y gestión de los diferentes tipos de residuos a través de empresas autorizadas.*



*4) Modelo de contenedor para reciclado de papel y sistema específico de gestión para este tipo de residuos, y las mejoras en la eliminación de documentación confidencial.*

*5) Las propuestas de compactadoras para los residuos urbanos y asimilables, y de las compactadoras de cartón.”*

Como se puede comprobar en cada uno de los cuatro criterios se contempla, incluso de forma pormenorizada, los aspectos susceptibles de valoración. Así, a título de ejemplo, en el criterio menos exhaustivo como es el “Plan de autocontrol de calidad”, se contempla como aspectos valorables el plan de autocontrol de calidad que las empresas se comprometen a llevar a cabo durante la realización del servicio, donde se fijarán, en su caso, las condiciones y alcance del citado plan de autocontrol, tomándose en consideración la calidad del plan de autocontrol en su conjunto, así como los recursos materiales y económicos referidos al control bacteriológico de superficie y al ambiental.

Es por ello que no puede darse la razón a la recurrente cuando afirma que los criterios que dependen de un juicio de valor estén insuficientemente concretados en los pliegos, muy al contrario, en el PCAP se definen de forma pormenorizada los aspectos técnico-funcionales a tener en cuenta en la evaluación del criterio, así como la escala de puntos a asignar a cada uno de ellos.

En cuanto a su ponderación, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) -Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado TJUE en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros-, como veremos más adelante, admite que estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse en el mismo subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior,



siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Por tanto, el margen de discrecionalidad reconocido al órgano evaluador de las ofertas queda definido en atención a unos aspectos concretos sujetos a su valoración y a una escala de puntos prevista para cada criterio. Si el nivel de detalle en los criterios evaluables en función de un juicio de valor fuese el que pretende la recurrente para así poder prever cuál será la puntuación de su oferta, la naturaleza del criterio quedaría claramente desvirtuada y el juicio técnico del órgano evaluador quedaría reducido al absurdo.

Por las razones expuestas, procede desestimar este primer alegato del recurso y confirmar la validez de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor cuestionados.

**SEXTO.** El segundo motivo en el que funda su recurso la recurrente es que, a su juicio, se ha de acordar la nulidad del procedimiento de licitación por fijación en el informe sobre valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor de criterios de valoración nuevos y ponderación de los mismos a posteriori.

Para reforzar su alegato, la recurrente trae a colación un párrafo del informe de valoración de la comisión técnica, indicando que la Administración reconoce que no hay nada especificado en los criterios de valoración no automática. El citado párrafo dice así: *“En cuanto al reparto de puntos entre cada uno de los subapartados del resto de los criterios y teniendo en cuenta que no hay nada especificado en los criterios de valoración no automáticos en el expediente de referencia se ha optado por valorarlos a todos ellos de la misma manera, es decir, si hubiese un criterio de valoración con 10 puntos y este se hubiese*



*dividido en 4 subapartados cada subapartado tendría un peso de 2,5 sobre 10 del criterio analizado”.*

Acto seguido, la recurrente tras recoger el contenido de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor previstos en el PCAP y de parte de informe de valoración de los mismos, manifiesta que en el citado pliego no aparece la ponderación de los aspectos concretos a valorar y es el informe técnico el que se inventa un criterio de valoración para ellos que no aparece definido en el el PCAP o en el PPT. No proceden, sigue manifestando la recurrente, unos criterios de valoración, de los no automáticos, fijados a posteriori en el informe técnico, que no aparecen en el pliego y que se aplican de manera incorrecta produciendo discriminación a posteriori.

En estos criterios no automáticos, concluye la recurrente, se debería haber entrado a valorar la globalidad de las ofertas comparando la eficiencia y la eficacia de los planes de limpieza. Sin embargo, se han dividido las ofertas en partes, mano de obra, maquinaria, elementos de limpieza, etc., entrando a valorar unos de manera automática y no entrando a valorar a muchas de estas subdivisiones, sin saber por qué, puesto que todas ellas responden al plan de limpieza elaborado por cada una de las empresas y no deben ser vistas como partes divisibles de la misma, tal y como determina el PCAP. No se entiende, si al fin y a la postre se han valorado de una manera sistemática mediante matrices que asignan un valor determinado a cada oferta, por qué no se englobaron dentro de los criterios automáticos dejando a la vista de todos los licitadores como se sería la valoración de los mismos.

Por su parte el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que la comisión técnica no introduce nuevos criterios de adjudicación, sino que para el mismo criterio, analiza los diversos aspectos del mismo recogidos en el PCAP,



y los pondera según la importancia que a su juicio de valor, como expertos en la materia, pueden tener éstos dentro de la consecución del objeto que se está valorando. Para reforzar su alegato trae colación la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado TJUE en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros, a la que se ha hecho referencia en el fundamento de derecho anterior.

Por otro lado, sigue manifestando el órgano de contratación, el que el método interno se haya automatizado en su forma de exposición no significa que se haya automatizado el criterio puesto que como se refiere en el mismo informe, se comparan las ofertas dos a dos. No es óbice que esta comparación dos a dos convierta un criterio no automático en uno automático puesto que no se establecen mecanismos o fórmulas objetivas, y no hacen referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos.

Por su parte, la entidad INGESAN como interesada en el presente procedimiento manifiesta que la Administración ha realizado, con plena transparencia, una evaluación global conjunta y sistemática de las distintas ofertas presentadas, respetando los criterios, condiciones y elementos secundarios susceptibles de valoración que se habían determinado con carácter previo en los pliegos. De igual modo, sigue manifestando la interesada, se ha respetado la ponderación atribuida a los criterios de valoración en la documentación contractual, así como el contenido técnico necesario de las ofertas, conforme a lo señalado en el PPT.

Alega la entidad interesada que todos los factores, en particular los evaluables mediante un juicio de valor, están previstos de manera expresa en la



documentación contractual. Asimismo, las condiciones y elementos secundarios asumidos por la metodología de valoración seguida en el informe técnico se pueden deducir directamente bien del PCAP, bien del PPT, siendo también los más razonables desde el punto de vista de la prestación del servicio y de un adecuado cumplimiento del objeto del contrato. Así, dicho informe, alega la interesada, motiva de manera suficiente la concreta aplicación de cada criterio, de su lectura se puede fácilmente concluir que en la valoración realizada no existe ningún tipo de arbitrariedad y que se ha dado trato igualitario a todos los licitadores.

Sigue manifestando la entidad interesada que en ningún caso se justifica en el recurso presentado la aparición de esos nuevos criterios que invoca la recurrente, ni se acredita la ausencia de pautas o parámetros para concretar las condiciones en las que se desarrollará la valoración de las ofertas, tampoco se llega a detallar la supuesta arbitrariedad o discriminación cometida por la Administración en la resolución de adjudicación ahora recurrida.

Concluye la entidad interesada que tanto la Jurisprudencia como los Tribunales en materia de recursos contractuales admiten que se atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación, siempre que éstos se hayan reflejado en la documentación contractual. Para reforzar su alegato trae a colación la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado TJUE en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros.

Vista las alegaciones de las partes procede entrar en el fondo del alegato de la recurrente relativo a que se ha de acordar la nulidad del procedimiento de licitación porque la comisión técnica de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios que dependen de un juicio de valor ha fijado a posteriori criterios de valoración nuevos, así como reglas de ponderación de los mismos.



Al hilo de lo anterior y en relación con la ponderación de los subcriterios y la posibilidad de su modificación e introducción de otros nuevos, como alega la recurrente, existe una consolidada doctrina por parte de este Tribunal, con sustento en la jurisprudencia del TJUE, en el sentido de que ello solo es admisible cuando se den las circunstancias señaladas por el citado Tribunal. Por todas la reciente resolución 125/2015, de 15 de abril, que cita la Sentencia de 24 de noviembre de 2005 del citado Tribunal en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros, señala que *“el Derecho comunitario no se opone a que una mesa de contratación atribuya un peso específico a elementos secundarios de un criterio de adjudicación establecidos con antelación, procediendo a distribuir entre dichos elementos secundarios el número de puntos que la entidad adjudicadora previó para el criterio en cuestión en el momento en que elaboró el pliego de condiciones o el anuncio de licitación, siempre que tal decisión:*

- no modifique los criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones;*
- no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación;*
- no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.”*

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia admite que, estando el criterio definido y ponderado en el pliego, puedan establecerse subcriterios sin ponderar, permitiendo que sea a posteriori cuando sea llevada a cabo dicha ponderación. Todo lo anterior, siempre y cuando esos subcriterios estén previamente definidos en el pliego y se haga dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.



Asimismo, es necesario hacer mención a la Sentencia del TJUE, de 24 de enero de 2008, en el asunto C-532/06 (Alexandroupulis), invocada por la recurrente para apoyar sus argumentos, en relación con la citada Sentencia de 24 de noviembre de 2005, en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros. Al respecto, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales indicó, en la Resolución 389/2014, de 19 de mayo, que *“los supuestos de hecho examinados en las dos sentencias citadas del Tribunal de Justicia de la Unión Europea son parecidos pero no totalmente coincidentes; así, en la Sentencia de 24 de enero de 2008 (asunto Alexandroupulis), el anuncio de licitación contenía únicamente los criterios de adjudicación, procediendo la Mesa a determinar tanto los coeficientes de ponderación de esos criterios como los subcriterios de valoración, todo ello con posterioridad a la presentación de las ofertas. En la sentencia de 24 de noviembre de 2005 (asunto ATI EAC), tanto los criterios de adjudicación como sus coeficientes de ponderación y los subcriterios de aquéllos estaban previamente fijados en el pliego de condiciones, estableciendo la Mesa a posteriori sólo los coeficientes de ponderación de los subcriterios. Se trata de dos supuestos de hecho diferentes, de ahí que en principio parezca que en la sentencia de 24 de enero de 2008 (Alexandroupulis) el Tribunal de Justicia adopte una doctrina más restrictiva pero en realidad no lo haga, al dejar expresamente a salvo la doctrina de la sentencia de 24 de noviembre de 2005, referida a un supuesto en el que los Pliegos recogían con un mayor grado de detalle las pautas (los criterios de valoración y su ponderación, y los subcriterios de aquéllos) aplicables para decidir la adjudicación. En este último supuesto, se insiste, el TJUE admite con ciertas condiciones que la Mesa de Contratación efectúe a posteriori un reparto de los puntos asignados a cada subcriterio, esto es, que fije a posteriori los coeficientes de ponderación de los subcriterios previstos en los Pliegos.”*



La doctrina expuesta, una vez aplicada al caso que nos ocupa, conduce a la desestimación de esta pretensión de la recurrente en la medida en que los subcriterios utilizados por los servicios técnicos de valoración del órgano de contratación no son criterios nuevos no recogidos en los pliegos, sino mera concreción de las especificaciones en ellos contemplados.

El informe técnico realizado para la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios dependientes de un juicio de valor, teniendo en cuenta los aspectos a valorar previstos en el pliego, los divide para cada uno de los cuatro criterios en diversos apartados a los que adjudicó determinada puntuación.

En ese sentido, como se puede comprobar en cada uno de los cuatro criterios, cuyo tenor literal se recoge en el fundamento de derecho anterior, se contempla, incluso de forma pormenorizada, los aspectos susceptibles de valoración. Así, a título de ejemplo, como se ha expresado en el citado fundamento de derecho anterior, en el criterio que de forma menos exhaustiva viene previsto en el PCAP, esto es el “Plan de autocontrol de calidad”, se contempla como aspectos valorables el plan de autocontrol de calidad que las empresas se comprometen a llevar a cabo durante la realización del servicio, donde se fijarán, en su caso, las condiciones y alcance del citado plan de autocontrol, tomándose en consideración la calidad del plan de autocontrol en su conjunto, así como los recursos materiales y económicos referidos al control bacteriológico de superficie y al ambiental.

Por tanto, los subcriterios o criterios nuevos que la recurrente considera que el informe ha introducido no son tales sino que, antes al contrario, se trata de una mera concreción de los elementos que ya se encontraban en los criterios de adjudicación. Así ocurre, en el ejemplo citado en el apartado anterior, cuando para la evaluación de la calidad del plan de autocontrol, el informe se basa en la



posesión por parte de los licitadores de determinadas certificaciones y en el compromiso de implantación de las mismas incluye en su alcance a los centros donde se prestará el servicio a contratar. Estas concreciones ni modifican los criterios de adjudicación del contrato contenidos en el pliego, ni contienen elementos que, de haber sido conocidos en el momento de preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación, ni han supuesto efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

Por último, en cuanto a la fijación por parte de la comisión técnica de las reglas de valoración a posterior, alegadas por la recurrente, entiende este Tribunal que la citada comisión al redactar el informe técnico y posteriormente la mesa de contratación al asumirlo como suyo, han obrado de conformidad con la doctrina acuñada en la tantas veces citada Sentencia de 24 de noviembre de 2005 ,en el asunto C-331/04 -ATI EAC Srl y Viaggi di Maio Snc y otros, dado que cada uno de los cuatro criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor previstos en el PCAP estaban definidos y ponderados en el mismo y se han valorado dentro del margen de puntuación del respectivo criterio.

Por las razones expuestas, procede desestimar este segundo alegato del recurso y confirmar la validez de la forma en que se ha procedido por el órgano de contratación a la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor.

**SÉPTIMO.**El tercer motivo en el que funda su recurso la recurrente es que, a su juicio, se han cometido errores manifiestos y discriminación en las valoraciones de las ofertas, no teniendo en cuenta las mejoras con repercusión económica o que a algunas empresas se les ha puntuado mejoras no valoradas económicamente como exigen los pliegos, fundamentalmente por la falta de motivación de la valoración de las ofertas en los criterios no automáticos.



Con respecto a la primera parte de este tercer motivo del recurso, esto es, la falta de motivación de la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios no automáticos, es decir, del informe técnico, de 30 de septiembre de 2014, consta en el expediente y así se manifiesta reiteradamente en el recurso que dicho informe le fue remitido a la recurrente por el órgano de contratación-, es doctrina reiterada de este Tribunal, manifestada, entre otras más recientes, en la resolución 170/2015, de 5 de mayo, que la adjudicación, en este caso el citado informe técnico, se entenderá motivada adecuadamente, si al menos contiene la suficiente información que permita al licitador interponer el recurso en forma suficientemente fundada. De no ser así, se le estaría privando de los elementos necesarios para configurar un recurso eficaz, produciéndole por tanto indefensión.

El que la adjudicación ha de ser motivada viene recogido en el artículo 151.4 del TRLCSP en el que se concretan los aspectos que debe comprender, en todo caso, la notificación. Dicho artículo 151.4 dispone:

*“La adjudicación deberá ser motivada, se notificará a los candidatos o licitadores y, simultáneamente, se publicará en el perfil de contratante.*

*La notificación deberá contener, en todo caso, la información necesaria que permita al licitador excluido o candidato descartado interponer, conforme al artículo 40, recurso suficientemente fundado contra la decisión de adjudicación.*

*En particular, expresará los siguientes extremos:*

*(...)*

*c) En todo caso, el nombre del adjudicatario, las características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.*



(...)”.

Así pues, tratándose de la adjudicación, la información que debe suministrarse a los licitadores para permitirles la interposición de un recurso suficientemente fundado, en los términos señalados en el precepto del TRLCSP, va referida, entre otra, al nombre del adjudicatario y a las características y ventajas de su proposición determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que hayan presentado los restantes licitadores cuyas ofertas hayan sido admitidas.

En ese sentido, del precepto transcrito cabe señalar que la motivación no precisa ser un razonamiento exhaustivo y pormenorizado en todos los aspectos y perspectivas, bastando con que sea racional y suficiente, así como su extensión de adecuada amplitud para que los interesados tengan el debido conocimiento de los motivos del acto para poder defender sus derechos e intereses, pudiendo ser los motivos de hechos y de derecho sucintos siempre que sean suficientes, como declara la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo (por todas STC 37/1982, de 16 junio y STS de 13 enero 2000).

Al respecto, como señala la Sentencia 647/2013, de 11 de febrero, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, la exigencia constitucional de motivación no impone una argumentación extensa, ni una respuesta pormenorizada, punto a punto. Solo una motivación que por arbitraria deviniese inexistente o extremadamente formal quebrantaría el artículo 24 de la Constitución. La motivación puede ser escueta y concisa siempre que de su lectura se pueda comprender la reflexión tenida en cuenta para llegar al resultado o solución contenida en el acto.



Abundando en el criterio expuesto, la reciente sentencia del Tribunal General de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2013, dictada en el asunto T-165/2012 señala que la obligación de motivación de las entidades adjudicadoras puede cumplirse por medio de comentarios sucintos sobre la oferta seleccionada y la no seleccionada y que lo determinante es que los licitadores puedan comprender la justificación de sus puntuaciones.

En el presente supuesto, el informe técnico, de 30 de septiembre de 2014, de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, a juicio de este Tribunal, contiene la motivación suficiente a que se refiere el artículo 151.4 del TRLCSP. Ello ha determinado que la recurrente haya podido disponer de la información necesaria que le ha permitido conocer y combatir el proceso lógico seguido por la Administración para adjudicar el contrato, como de hecho, lo ha combatido.

A tales efectos, se ha de indicar que en el informe técnico de valoración de las ofertas conforme a criterios basados en juicios de valor, de 30 de septiembre de 2014, sí se refleja la justificación de las puntuaciones asignadas a las ofertas, justificación que después se omite en la resolución de adjudicación. Del mismo modo, en el acta de la mesa de contratación, de 14 de octubre de 2014, se reflejan las puntuaciones parciales asignadas a las ofertas conforme a criterios de evaluación automática, puntuaciones que, asimismo, se omiten en la resolución de adjudicación.

En conclusión, el conocimiento de aquellas características y ventajas de la proposición del adjudicatario determinantes de que haya sido seleccionada la oferta de éste con preferencia a las que han presentado los restantes licitadores admitidos, ha abocado a que la recurrente haya tenido el conocimiento necesario para no aquietarse a las valoraciones no automáticas efectuadas, lo que ha



determinado que haya podido interponer un recurso suficientemente fundado contra la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios dependientes de un juicio de valor, sin merma de su derecho de defensa. Procede, por tanto, desestimar la pretensión de falta de motivación del informe técnico cuestionado.

**OCTAVO.** Con respecto a la segunda parte del tercer motivo en el que funda su recurso, esto es que, a su juicio, se han cometido errores manifiestos y discriminación en las valoraciones de las ofertas, la recurrente cuestiona la valoración tanto de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor como los de aplicación de fórmulas.

Las pretensiones por parte de la recurrente de errores o arbitrariedades cometidas por el órgano de contratación a la hora enjuiciar las ofertas de los licitadores se mueve, como ha señalado la jurisprudencia, dentro del principio de libre apreciación, pero no puede prevalecer sobre el criterio de un órgano técnico especializado, integrado por un equipo multidisciplinar en este caso de ocho miembros, según consta en el expediente de contratación al que ha tenido acceso este Tribunal, al que se presume imparcial y cuyas apreciaciones se hallan amparadas en el supuesto analizado por la doctrina de la discrecionalidad técnica de los órganos evaluadores, que debe ser respetado salvo prueba de error, arbitrariedad o falta de motivación.

Pues bien, la doctrina de la discrecionalidad técnica ya ha sido expuesta en profundidad por este Tribunal al abordar la valoración de las ofertas con arreglo a juicios de valor. Así en resoluciones anteriores, una de las más recientes la 170/2015, de 5 mayo, hemos aludido a la Sentencia del Tribunal Supremo 23 de noviembre de 2007 (RJ\2007\8550) que, a su vez, remite a la doctrina del Tribunal Constitucional en el sentido de que *“la existencia de la discrecionalidad técnica no supone naturalmente desconocer el derecho a la tutela judicial*



*efectiva recogida en el artículo 24.1 de la Constitución, ni el principio de sometimiento pleno de la Administración pública a la Ley y al Derecho, ni la exigencia del control judicial sobre la legalidad de la actuación administrativa y su sumisión a los fines que la justifican. Tampoco supone ignorar los esfuerzos que la jurisprudencia y la doctrina han realizado y realizan para que tal control judicial sea lo más amplio y efectivo posible. Pero no puede olvidarse tampoco que ese control puede encontrar en algunos casos límites determinados.”*

Así ocurre, sigue señalando la sentencia, en cuestiones que han de resolverse por un juicio fundado en elementos de carácter exclusivamente técnico, que sólo puede ser formulado por un órgano especializado de la Administración y que en sí mismo escapa por su propia naturaleza al control jurídico, que es el único que pueden ejercer los órganos jurisdiccionales y que, naturalmente, deberán ejercerlo en la medida en que el juicio afecte a cuestiones de legalidad, pero sin que puedan sustituir en las valoraciones técnicas a los órganos administrativos calificadores.

Asimismo, este Tribunal ha invocado en numerosas resoluciones, por todas la citada 170/2015, la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de septiembre de 2009 (RJ 2010\324) que afirma lo siguiente: *<<la discrecionalidad técnica parte de una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar la calificación. De modo que dicha presunción "iuris tantum" sólo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega. Por ello, la discrecionalidad*



*técnica reduce las posibilidades de control jurisdiccional sobre la actividad evaluadora de los órganos de la Administración prácticamente a los supuestos de inobservancia de los elementos reglados del ejercicio de la potestad administrativa y de error ostensible o manifiesto, quedando fuera de ese limitado control aquellas pretensiones de los interesados que sólo postulen una evaluación alternativa a la del órgano calificador (...)>>.*

En el presente supuesto, y en relación con los criterios que dependen de un juicio de valor, cuyo tenor literal se ha recogido en el fundamento de derecho quinto de esta resolución, la recurrente en el criterio “Descripción del plan de limpieza”, apartado recursos humanos, alega que no se miden los puestos de trabajo de las diferentes empresas con el mismo baremo, se mezclan presencias y personal equivalente, lo que supone un agravio comparativo puesto que no todas las presencias son jornadas completas.

Por su parte el órgano de contratación alega que el informe técnico refiere puesto, lo que no significa que sean personas, sino que un puesto para cada turno puede estar cubierto por dos personas. Esta perspectiva la da el propio objeto del contrato, que es el servicio de limpieza, esto es que se valora la presencia (puestos). Los datos de presencia se han tomado literalmente de las ofertas de las empresas, no dando lugar a interpretación.

Con respecto al apartado de maquinaria del plan de limpieza, la recurrente manifiesta que la comisión técnica considera que la maquinaria que oferta el licitador B puede resultar desproporcionada en número, pero que se le valora positivamente. No entiende la ahora recurrente que una empresa que presenta una “oferta desproporcionada”, lejos de ser penalizada o excluida, pase a ser la mejor valorada.



Por su parte el órgano de contratación manifiesta que la recurrente intenta asemejar la palabra desproporcionada usada por la comisión técnica con la palabra desproporcionada usada en el ámbito del TRLCSP, para describir aquellas ofertas que inicialmente puedan presentar valores anormales o desproporcionados en el sentido del artículo 152 del citado texto refundido.

Con respecto al apartado de protocolos del plan de limpieza, la recurrente manifiesta que se puntúan todos de igual forma cuando resulta evidente que existen grandes diferencias en el grado de detalle de unos y otros, solo hace falta ver los protocolos de cada empresa. Debería ser valorado en la misma forma que la maquinaria.

Por su parte el órgano de contratación manifiesta que a pesar de reflejar menor detalle, un protocolo pudiera ser mejor que otro. Concluye el órgano de contratación que no es pareja la bondad de una oferta con el número de páginas que use la misma.

Dentro del criterio “Plan de autocontrol de la calidad” la recurrente alega que no se tiene en cuenta la valoración de poseer Certificado Ambiental porque es un requisito del pliego pero se penaliza a los que no presentan Certificado de Gestión de la Calidad. En cuanto al compromiso de implantación de la Certificación de Calidad, la recurrente manifiesta que en su oferta se detalla en diversos puntos que se certificará el servicio conforme a la ISO:9001 mediante auditoría externa en un plazo de seis meses.

Por su parte, en cuanto al compromiso de implantación de la Certificación de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, la recurrente manifiesta que no procede ese compromiso pues ya está certificada y el servicio se regirá bajo esta norma desde el mismo comienzo del contrato porque así obliga la norma. En



cuanto al control bacteriológico en superficie, la recurrente alega que además de ofertar controles por personal propio y sistema Clean Trace de 3M, a través de Licenciado en Biología Sanitaria (especialidad Microbiología), también ofertó realizarlo por laboratorio externo. En relación con el control bacteriológico ambiental, la recurrente alega que ofertó controles por empresa acreditada externa, que estableció el número de muestras desglosadas por zonas de riesgo centro y superficies dentro de las zonas de riesgo y que especificó toda la operativa a seguir en el proceso desde la toma de muestra hasta la valoración de resultados. En este sentido el licitador B no especifica el número de muestras totales a realizar, no indica datos del laboratorio, ni si está certificado bajo ISO:9001, y la toma de muestras la realiza con personal propio a diferencia de la ahora recurrente que lo hace a través de laboratorio externo.

Ante ello, el órgano de contratación en su informe manifiesta en relación al Certificado de Gestión Ambiental que es un requisito que debe cumplir el adjudicatario, no el licitador, y que si no lo tiene, debe de tenerlo en el plazo que refleja el PPT. En cuanto al Certificado de Gestión de la Calidad, la recurrente considera que el informe técnico penaliza al licitador que no lo presenta, cuando es todo lo contrario, se puntúa al que sí lo presenta. Para el compromiso de implantación de la Certificación de Calidad, presenta la recurrente un calendario erróneo puesto que se refiere a medidas medioambientales, no de calidad.

Sigue alegando el órgano de contratación que en relación a la Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, la recurrente manifiesta que posee una certificación y la adjunta como prueba, pero no aclara en su recurso que esta certificación es para la Delegación Territorial de Andalucía, sita en Sevilla y no detalla si posee esta certificación para los hospitales de la categoría de los de Huelva, esto es hospitales que, por las propias patologías que se tratan, pueden



requerir de distintos procedimientos de prevención de riesgos laborales incluso diferentes según el servicio. Puede ser que un mismo sistema de prevención de riesgos en un centro valga para otro, siempre que la actividad sea la misma, lo que no es el caso. Para el control bacteriológico en superficie, la recurrente alega la titulación de la persona que recoge la muestra, lo que además de que no aparece en la oferta, no es relevante a efectos de valoración, puesto que es el procedimiento y protocolos a seguir lo que se evalúa. Para el control bacteriológico ambiental, no presenta la periodicidad, aspecto básico de los controles.

En relación con el criterio “Innovación Tecnológica y Valoración productos suministrados de higiene y consumibles”, la recurrente en el apartado de software de gestión, alega que no se debe valorar todo el software de gestión con la misma puntuación ya que al ser el mismo no poseen las mismas características ni las mismas aplicaciones. Para el apartado de los productos y materiales consumibles, la recurrente alega que no todos los productos ofertados son de igual calidad, la ahora recurrente oferta materiales y consumibles de alta calidad, con certificaciones ecológicas los consumibles y muchos de los productos de limpieza, mientras que otros licitadores no. En cuanto a la innovación en detergentes y materiales de limpieza, la recurrente alega que el sistema de activar el agua eléctricamente y el sistema de usar agua con sal es el mismo sistema que el Eco H2O, ofertado por el resto de licitadores, solo que éste lo producen las propias fregadoras. Asimismo, al licitador B se le ha valorado dos veces la misma aplicación y por último, alega la recurrente que al mismo licitador B se le ha valorado la desinfección con peróxido de hidrógeno (agua oxigenada), mientras que a la ahora recurrente no se le ha valorado la desinfección con oxono, para lo cual se ofertaron la adscripción al servicio de cinco equipos, siendo ambos sistemas igual de eficaces.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe manifiesta que en relación al software de gestión del servicio, la recurrente considera que por el hecho de presentar terminales tendría que ser valorada con más puntos. La valoración del software es un tema complejo pero en el que prima sobre todo, tal y como se refleja en el informe, que el mismo permita el mejor control del servicio objeto del contrato, como no podía ser de otra manera. Para el tema de los materiales y consumibles, el informe técnico considera que todos los materiales propuestos son de buena calidad y por tanto todos ellos merecedores de la máxima puntuación. Para el tema de innovación en detergentes y materiales de limpieza, el órgano de contratación alega que la recurrente denuncia que al licitador B se le haya valorado por el mismo punto, cuando en el informe se dice textualmente “se ha incluido material de limpieza que puede considerarse como maquinaria pero que por su carácter innovador no se ha incluido en el apartado correspondiente a recurso técnicos”, y en cuanto a la diferencia de puntuación entre ambos licitadores queda acreditada en el informe técnico por lo ofertado por ambos.

Respecto al último criterio de los dependientes de un juicio de valor, esto es “Plan de recogida de residuos”, la recurrente alega que este criterio lo desglosa el informe técnico según los cinco apartados que marcaba el PPT, y estos cinco apartados los subdividen a la hora de puntuar en siete, cada uno con su matriz de puntuación correspondiente. Sin embargo, nos encontramos con un error en la conversión de la valoración a puntos ya que consideran nueve en vez de siete, con la consiguiente variación en la puntuación asignada por la comisión técnica, que según la recurrente sería de 2,12 puntos en vez de los 1,65 asignados.

Ante ello, el órgano de contratación en relación al plan de recogida de residuos manifiesta en su informe que es cierto que la comisión técnica explica que ha dividido por nueve, y según lo expresado en el informe se divide por siete,



pudiendo así obtener otro resultado, pero hay que resaltar que esta interpretación en la conversión se produce para todas las ofertas y no solo para la ahora recurrente. Esto ha sido debido a que la comisión ha tenido en principio en cuenta además otros aspectos cualitativos que posteriormente no ha incluido en la división. Alega el órgano de contratación que esto no puede tomarse como un error que produzca un cambio en la valoración final, sino una falta de detalle en la redacción del informe, por lo que la puntuación seguiría siendo la misma.

Vista las alegaciones de las partes procede entrar en el fondo de este motivo del recurso, esto es que, a juicio de la recurrente, se han cometido errores manifiestos y discriminación en las valoraciones de las ofertas. Pues bien este Tribunal, a la vista de lo manifestado por las partes y lo recogido en el informe técnico, de 30 de septiembre de 2014, de valoración de las ofertas con arreglo a los criterios dependientes de un juicio de valor no aprecia que se haya cometido error, arbitrariedad o falta de motivación.

Incluso en el supuesto de que se pudiese admitir la alegación de la recurrente en el caso del criterio “Plan de recogida de residuos”, y que solo su puntuación se viese incrementada en 0,47 puntos, no podría alcanzar a la actual adjudicataria cuya diferencia de puntos en total asciende a 10,11 puntos.

Por las razones expuestas, procede desestimar este segundo alegato del recurso y confirmar la validez de la forma en que se ha procedido por el órgano de contratación a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor.

**NOVENO.** Seguidamente y respecto a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática procedemos a



examinar si concurren los motivos alegados por la adjudicataria, esto es que, a su juicio, se han cometido errores manifiestos y discriminación en las valoraciones de las ofertas.

Los criterios de adjudicación evaluables de forma automática que combaten la recurrente son todos los recogidos en el PCAP, salvo la oferta económica. Siendo su tenor literal el siguiente:

*“7.3.5.1. Propuesta de formación del personal empleado en la prestación del servicio: puntuación máxima 5 puntos.*

*En este apartado se valorarán el nº de horas anuales de formación que la empresa proporcionará a los trabajadores en relación con el servicio de limpieza contratado.*

*Se asignará la máxima puntuación de 5 puntos, a la empresa que oferte un mayor número de horas anuales de formación. La puntuación del resto de ofertas se obtendrá mediante proporcionalidad directa.*

*7.3.5.2. Mecanización de la limpieza de vestíbulos y pasillos: puntuación máxima 8 puntos.*

*En este criterio se valorará la oferta para limpieza mecanizada mediante fregadoras de vestíbulos y pasillos a partir de una propuesta de m<sup>2</sup> por centro, detallando los equipos ofertados y las superficies comprometidas por centro.*

*Para la asignación de puntuaciones se considerarán únicamente las superficies en las que se referencie la fregadora asociada y el centro adscrito. Se asignará la máxima puntuación de 8 puntos, a la empresa que oferte un mayor número de m<sup>2</sup> de vestíbulos y pasillos limpiados mediante fregadora. La puntuación del resto de las ofertas se obtendrá mediante proporcionalidad directa.*



*7.3.5.3. Propuestas y mejoras sobre las especificaciones contenidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas cuantificables de forma automática y que sean priorizadas por las provincias: puntuación máxima 17 puntos.*

*Se consideran en este apartado los criterios de adjudicación cuantificables de forma automática priorizados por el Órgano de Contratación y relacionados en el apartado 13 del Cuadro Resumen, donde asimismo se recoge su ponderación individual y sus fórmulas de evaluación.*

*Los criterios considerados en este apartado serán al menos tres y estarán orientados a valorar las mejoras sobre las especificaciones de las prescripciones técnicas exigidas, debiendo las mismas referirse a aspectos tales como rendimiento, prestaciones adicionales o complementarias, aseguramiento de la prestación o de sistemas de calidad. La suma de las ponderaciones coincidirá con la puntuación máxima de este apartado: 17 puntos.*

*No se establecen umbrales mínimos para los criterios relacionados en este apartado.*

*Apartado 13 del Cuadro Resumen del PCAP.*

*Número de orden: 1*

*Criterio: Rendimiento*

*Ponderación: 13 máximo divididos en las 4 apartados siguientes.*

*Fórmula de evaluación:*

*1. Número de contenedores adecuados a la legislación vigente en materia de Protección de datos e información confidencial a instalar en el total de los centros del expediente, por encima del mínimo reflejado en el PPT. Se valorará con la máxima puntuación a aquella oferta que presente el mayor número de contenedores de los indicados.....3 puntos. Asignando al resto, la puntuación según proporcionalidad directa. Siendo el número máximo de contenedores*



que se valorará, el triple de los indicados en el PPT en los puntos mínimos donde instalar contenedores.

2. Frecuencia de retirada de los contenedores de documentación confidencial. Se otorgará la máxima puntuación a aquella oferta que presente la mayor frecuencia de retirada con 5 puntos. Asignándose al resto de las ofertas la puntuación de forma proporcional directa.

3. Frecuencia de retirada y reposición de contenedores higiénicos para aseos femeninos, se asignará la máxima puntuación a aquella oferta que presente la mayor frecuencia de retirada según lo expuesto en el PPT con 2 puntos, Asignándose al resto de las ofertas la puntuación de forma proporcional directa.

4. Frecuencia de limpieza de persianas y cristales exteriores de las zonas no incluidas en el apartado de limpieza de persianas y cristales exteriores de planta baja y zonas de fácil acceso, si la frecuencia es semestral.....3 puntos, si la frecuencia es anual.....0 puntos.

Número de orden: 2

Criterio: Prestaciones adicionales (servicios complementarios)

Ponderación: 2 puntos máximo.

Fórmula de evaluación:

Se valorará el incremento en la frecuencia del desmontaje de puntos terminales para el cumplimiento de la normativa en el aspecto del control de la Legionella, Otorgándose: Frecuencia anual.....0 puntos. Frecuencia semestral.....1 punto. Frecuencia trimestral.....2 puntos.

Número de orden: 3

Criterio: Prestaciones adicionales (servicios certificables)

Ponderación: 2 puntos máximo.

Fórmula de evaluación:



*Se valorará el incremento en la frecuencia de la limpieza de pavimentos de entradas principales. Otorgandose: Frecuencia anual.....0 puntos. Frecuencia semestral.....1 punto. Frecuencia trimestral.....2 puntos.”*

Por su parte, en relación con el primer criterio “Propuesta de formación del personal empleado en la prestación del servicio”, la recurrente alega que al licitador que le han dado la máxima puntuación, ha ofertado 318 horas anuales por trabajador, por lo que si la ahora recurrente ha ofertado 270 horas anuales, en este apartado obtendría 4,24 puntos y no 2,47.

Ante ello, el órgano de contratación alega que el criterio dice que se valorarán el número de horas anuales de formación que la empresa proporcionará a los trabajadores. Es decir, no depende de los trabajadores que se consideren, que estará implícito en el cálculo de cada empresa, sino las horas anuales que el licitador refleje en su oferta. Así, el licitador que ha obtenido la máxima puntuación ha ofertado 151.686 horas y la ahora recurrente 75.012,53 horas, por lo que aplicando el criterio se obtienen 5 y 2,47 puntos, respectivamente. La oferta de 151.686 horas es el resultado de multiplicar su oferta de 318 horas anuales por 477 que es el número de trabajadores actuales del servicio que se corresponden con el total a subrogar. Por lo que este Tribunal considera correcta la aplicación del criterio por la mesa de contratación.

En relación con el segundo criterio “Mecanización de la limpieza de vestíbulos y pasillos”, la recurrente alega que la licitadora que tiene la máxima valoración oferta 73.041 metros cuadrados. Sin embargo, en el desglose, según visionado de la oferta, se aprecia que los metros cuadrados de los Hospitales Infanta Elena y de Rio Tinto son superiores a los que vienen detallados en el pliego, por lo que ha de suponerse que dado que este incremento de la realidad se ha producido respecto de datos incluidos en el propio pliego, el resto de datos se encuentran



incrementados en cantidades similares y puesto que han faltado a la verdad, debieran haber sido considerados nulos y por supuesto carentes de cualquier validez.

Alega la recurrente que no es baladí la diferencia de metros, inventada, ficticia e irreal, pues dos licitadores consiguen mayor puntuación que el resto de ofertas en un claro fraude de ley, propiciado por la propia Administración al no establecer unos criterios de valoración claros y concisos, lo que, volvemos a insistir, provoca no ya que pueda justificarse en el principio de discrecionalidad, sino que entramos en el mundo de la arbitrariedad, lo que es incompatible con el ordenamiento jurídico español.

Manifiesta la recurrente que ofertó los metros según el PCAP y compromiso por cualquiera más metros que pudiera haber, con lo cual debió recibir la mayor puntuación, pues ha sido el único que se ajustó a lo que el PCAP establecía al respecto.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe alega que la recurrente da por hecho que los pasillos y vestíbulos a limpiar de forma mecánica solo pueden ser los de la zona B que extracta en su recurso, cuando en el resto de las zonas, esto es, zona A y AA, de alto riesgo, zona C, administrativa, zona D, de hostelería, zona E, de vestuarios y aseos y zona F, de talleres, almacenes y similares, también existen pasillos.

En este contrato, sigue manifestando el órgano de contratación, la palabra pasillo no puede considerarse de forma simplista, sino que se trata de una zona de paso inserta en un edificio que pueda ser limpiada de forma mecánica por maquinaria adaptada al efecto, aunque este pasillo no esté delimitado por paredes, sino que puede tratarse de un paso entre mesas administrativas,



consultas, quirófanos, salas de taller y vestuarios, entre otros. Igual sucede con el vestíbulo, que no tiene porque ser solamente una zona en la entrada del edificio, sino que puede ser cualquier espacio que comunica salas, boxes, consultas y quirófanos, entre otros. Asimismo, es necesario poner de manifiesto, sigue informando el órgano de contratación, que lo que exige el criterio de adjudicación es una propuesta de metros cuadrados de limpieza mecanizada, pues lo que para una mercantil pudiera ser mecanizable, para otra no, al carecer de la maquinaria necesaria para ello o por cualquier otro motivo.

Concluye el órgano de contratación que no es competencia de la mesa de contratación rechazar una oferta que se comprometa a mecanizar determinados metros cuadrados, sino que será competencia de los responsables designados para la ejecución del contrato velar porque se cumpla lo ofertado, y en caso contrario levantar informe de incidencias proponiendo las penalizaciones correspondientes o, en su caso, la resolución del contrato, conforme al procedimiento descrito en los pliegos.

Como se puede comprobar, según la dicción literal del criterio, éste lo que valora es la propuesta de metros cuadrados por centro y la recurrente lo que manifiesta es que la Administración al no establecer unos criterios de valoración claros y concisos, ha propiciado que existan ofertas inventadas, ficticias e irreales, con una serie de metros por encima de los previstos en el pliego con el objetivo de conseguir mayor puntuación que el resto de ofertas en un claro fraude de ley.

A juicio de este Tribunal, la recurrente, so pretexto de alegar el no establecimiento de criterios de valoración claros y concisos, ataca la redacción del criterio en sí, tal y como quedó configurado en el PCAP, pues según su parecer la Administración ha propiciado que existan ofertas inventadas, ficticias e irreales, con el objetivo de conseguir mayor puntuación en un claro fraude de



ley, pues existen licitadores que han ofertado, a su juicio, más metros de pasillos y vestíbulos de los que en realidad existen, según los datos que ella misma calcula.

En tal sentido, es cierto que el PCAP no establece el límite del número de metros cuadrados de pasillos y vestíbulos, susceptibles de ser mecanizada su limpieza, que obtendría la mayor puntuación (8 puntos), de modo que dicha puntuación será recibida por la proposición que oferte mayor número de metros cuadrados de pasillos y vestíbulos limpiados mecánicamente, lo cual no se conocerá previamente por los licitadores, sino que dependerá de la ofertas que cada uno presente.

En efecto, este Tribunal en su resolución 30/2014, de 12 de abril, ya señalaba en un supuesto similar a este que *“(...) se establece como criterio de adjudicación, la “bonificación en género del medicamento licitado en el lote”, estableciendo el PCAP una ponderación de 25 puntos (igual que la valoración de la oferta económica), que constituye la bonificación máxima a quien oferte el mayor número de unidades.*

*Sin embargo, no se establece el límite de unidades a ofertar que obtendría la máxima bonificación que sirva de parámetro para valorar las distintas ofertas, sino que la puntuación de dicha mejora dependerá de las ofertas de los distintos licitadores sin existir parámetros objetivos que permitan a priori a los licitadores preparar sus ofertas (...)*”.

La posición mantenida por este Tribunal en aquella resolución 30/2014, de 12 de abril -que se acaba de exponer de forma sucinta- sobre la nulidad del criterio de adjudicación consistente en bonificaciones en género del producto licitado ha sido recientemente reiterada por este Tribunal, ante un supuesto similar al aquí examinado, en su resolución 130/2015, de 7 de abril, y ello, a propósito de un



recurso interpuesto contra el PCAP; en concreto, contra los criterios de adjudicación en él establecidos.

Ahora bien, en los supuestos contemplados en las dos resoluciones citadas (30/2014 y 130/2015), los recursos se dirigían contra los pliegos y no -como en el caso aquí analizado- contra la resolución de adjudicación del contrato, y si bien es cierto que la nulidad como vicio más grave de invalidez puede apreciarse incluso de oficio en cualquier momento, concurren en el supuesto enjuiciado determinadas circunstancias que debemos contemplar.

Así, hemos de indicar que el vicio de nulidad imputado al criterio de aplicación automática relativo a la mecanización de limpieza de vestíbulos y pasillos era claramente apreciable en el PCAP desde que éste se publicó, por lo que el recurrente pudo haber interpuesto un recurso contra el mismo alegando aquel vicio de invalidez, en lugar de presentar su oferta y aceptar íntegramente el PCAP, incluida la indeterminación del número de metros cuadrados de pasillos y vestíbulos (artículo 145.1 del TRLCSP).

Y es que, en definitiva, no es lo mismo un vicio de nulidad cuya apreciación pueda resultar directamente de la redacción del criterio en el PCAP -que es lo que acontece en el caso aquí examinado-, que aquel vicio de nulidad que se detecta tras la valoración de las ofertas con arreglo al criterio en cuestión. En el primer caso, se impone inexorablemente el recurso contra el PCAP para combatir la nulidad, mientras que en el segundo es posible admitir el alegato de nulidad del criterio en el recurso que se interponga contra la adjudicación.

Pues bien, en el supuesto examinado, la recurrente debió impugnar el PCAP en lo relativo al criterio de aplicación automática consistente en mecanización de limpieza de vestíbulos y pasillos por entender que la redacción del criterio no se



realizó de manera clara y concisa. Pero no lo hizo, por lo que ahora ha de estar y pasar por el contenido del pliego que no impugnó, al ser *lex contractus* entre las partes.

De lo contrario, si se estimara el recurso y se anulara la adjudicación junto a todo el proceso de licitación, se estaría dejando al albur de los licitadores tanto la elección del momento en que resultaría posible impugnar los vicios de nulidad de los pliegos, como el propio curso del procedimiento licitatorio, pudiendo darse la circunstancia de que un licitador impugne un pliego, una vez concluida la licitación, por la única y caprichosa razón de no haber resultado adjudicatario.

No en balde, el artículo 106 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, refiriéndose a la revisión de oficio de actos nulos y anulables, dispone que *“Las facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Ello quiere decir que la Administración puede no ejercer sus facultades de revisión respecto a un acto nulo cuando concurra alguna de las circunstancias expresadas en el precepto. Por tanto, este Tribunal con apoyo en el precepto legal citado entiende que, en el supuesto examinado, no procede apreciar la nulidad invocada por razones de seguridad jurídica, de buena fe de aquellos licitadores que realizaron sus ofertas ateniéndose a los pliegos y de interés público, dado el tiempo transcurrido desde que el criterio debió impugnarse y no se hizo, lo que ha permitido la culminación del proceso licitatorio.



Por último y en relación con el tercer criterio a analizar “Propuestas y mejoras sobre las especificaciones contenidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas cuantificables de forma automática y que sean priorizadas por las provincias”, la recurrente manifiesta que a pesar de haber pedido a la comisión técnica el desglose de la puntuación y lo ofertado por cada empresa, aún no hemos obtenido respuesta con lo cual no hemos podido comprobar de qué forma o qué criterios ha aplicado la comisión técnica para conceder a esta parte 10,36 puntos.

La recurrente sigue manifestando que en los criterios automáticos acotados ha ido al máximo por lo que tendríamos de partida 10 puntos y la puntuación total ha sido como se ha expresado 10,36 por lo que esta parte cree que es insuficiente y no entendemos el criterio de valoración por el que la mesa ha optado. Entiende esta parte que la licitadora que mayor puntuación ha obtenido en las mejoras ha sido de 15,07 puntos que es una diferencia excesiva.

Concluye la recurrente que en cualquier caso será la Administración la que deberá aclarar este extremo.

Por su parte el órgano de contratación en su informe manifiesta que la recurrente indica que no ha tenido información sobre el desglose de la puntuación, cuando se le ha permitido el visionado del expediente y de las ofertas, en un claro ejercicio de transparencia y cooperación de la Administración.

A continuación, el órgano de contratación refleja en el informe un cuadro conteniendo las ofertas de cada empresa en este apartado de mejoras y la puntuación asignada que se irá analizando a continuación.



En los apartados números de contenedores adecuados a la legislación vigente en materia de protección de datos e información confidencial, frecuencia de limpieza de persianas y cristales exteriores, prestaciones adicionales (servicios complementarios) y prestaciones adicionales (servicios certificables), la recurrente ha obtenido la máxima puntuación, esto es 10 puntos.

En el apartado de frecuencia de retirada de los contenedores de documentación confidencial, la licitadora con la máxima puntuación (5 puntos) ha ofertado 90 retiradas mensuales, mientras que la recurrente ha ofertado 4, por lo que le corresponden 0,22 puntos.

En el apartado de frecuencia de retirada y reposición de contenedores higiénicos para aseos femeninos, las dos licitadoras con la máxima puntuación (2 puntos) han ofertado 60 retiradas mensuales cada una, mientras que la recurrente ha ofertado 4, por lo que le corresponden 0,13 puntos.

Las ofertas anteriores así como la asignación de puntos expresada ha sido comprobada por este Tribunal en la documentación que obra en el expediente, por lo que la actuación de la mesa de contratación ha sido ajustada a derecho.

Por último, en cuanto a la alegación de la recurrente de que las mejoras acotadas se dividían en 10 puntos automáticos acotados y 7 no acotados, está manifestando de forma velada que esas mejoras “no acotadas” no son conformes a derecho. Sobre este particular este Tribunal ha de reiterarse en las manifestaciones expresadas en este mismo fundamento de derecho cuando ha analizado la alegación de la recurrente, en relación con el criterio de “Mecanización de la limpieza de vestíbulos y pasillos”, de no establecimiento de criterios claros y concisos.



Por las razones expuestas, procede desestimar este alegato del recurso y confirmar la validez de la forma en que se ha procedido por el órgano de contratación a la valoración de las ofertas con arreglo a los criterios de adjudicación evaluables de forma automática, pues no se aprecia que se haya cometido error o arbitrariedad.

**DÉCIMO.** Por último pasamos a analizar determinadas alegaciones de la recurrente relacionadas con las ofertas de ciertas empresas que, a su juicio, debieron ser excluidas y no lo fueron.

La recurrente cuando formula alegaciones relacionadas con el criterio de adjudicación dependiente de un juicio de valor “Descripción del Plan de Limpieza”, en su apartado recurso humanos, analiza el coste económico que para dos de las empresas licitadores supondría lo ofertado por cada una de ellas en cuanto a puestos de trabajo, llegando a la conclusión de que ambas deberían haber sido excluidas por cuanto sería materialmente imposible que cumplieran con su oferta.

La recurrente en este alegato asimila el costo que, a su juicio, le supondría a esas dos empresas sus ofertas con lo previsto en el artículo 152 del TRLCSP, que regula las ofertas con valores anormales o desproporcionados. Por lo que solo en esos casos, previstos en el citado artículo 152, puede ser excluida una empresa cuando tras incurrir su oferta en desproporcionada o anormal, no lo justifique a criterio del órgano de contratación. No dándose en el presente caso esas circunstancias, procede desestimar la pretensión de la recurrente y declarar conforme a derecho la actuación del órgano de contratación.

Por otro lado, la recurrente en la alegación que denomina “Otras irregularidades según el visionado de las ofertas del resto de licitadores”, manifiesta, por un



lado, que una de las empresas ha incumplido la limitación en cuanto a número máximo de páginas prevista en la página 33 del PPT y, por otro lado, otra empresa, en este caso la adjudicataria, no aporta la valoración económica de los servicios complementarios que es obligatorio según la citada página del PPT.

En consecuencia, concluye la recurrente, ambas empresas debieron ser excluidas al incumplirse lo establecido en el PCAP o en el PPT.

Por su parte el órgano de contratación en su informe pone de manifiesto, con respecto al primer caso, que la finalidad en este punto del PPT es conseguir un mayor orden en las ofertas de las adjudicatarias que facilite el estudio de las mismas y por tanto su valoración. Alega el órgano de contratación que el PPT deja claro este extremo y además refiere que no se garantizará su valoración si no se estructura la documentación adecuadamente, es decir, que no es motivo de exclusión sino que se advierte al licitador que pudiera ser que la valoración no se basara en un análisis tan profundo como debiera.

Con respecto al segundo caso, alega el órgano de contratación que hay que dirigirse al último párrafo del PPT que establece que “cualquier compromiso que no disponga de valoración económica y plazo de ejecución no podrá ser considerado por la Comisión Técnica”. Parece, por tanto, concluye el órgano de contratación, que la recurrente confunde la no consideración de algún aspecto de la oferta por parte de la comisión con la exclusión de la misma del procedimiento.

Con objeto de poder analizar si en alguno de estos dos casos se ha dado algún incumplimiento de los pliegos que origine la exclusión de algún licitador, es necesario traer a colación el contenido controvertido del PPT, esto es su cláusula séptima que dice lo siguiente:



*“(...) Asimismo las ofertas estarán limitadas en un número de páginas según:*

*- Índice: Documento de no más de 2 páginas.*

*- Plan de prestación del servicio: Documento de no más de 40 páginas.*

*- Innovación Tecnológica: Documento de no más de 10 páginas.*

*Los documentos adicionales que los licitadores consideren necesarios incluir, serán ordenados y referenciados de forma clara desde los documentos anteriores, no garantizándose su valoración de no estructurarse adecuadamente.*

*De forma expresa y como condición indispensable para la valoración de las obligaciones que los licitadores realicen en sus ofertas, todas las obligaciones deberán contar con cuantificación económica, así como los plazos y frecuencias a los que los licitadores se comprometen, obligaciones que se convertirán en parte de la determinación del precio final abonado según el apartado 4 de este documento.*

*De acuerdo a esto cualquier compromiso que no disponga de valoración económica y plazo de ejecución no podrá ser considerado por la Comisión Técnica.”*

Como vemos claramente el PPT, tanto en un caso como en otro, penaliza esos incumplimientos no garantizando su valoración, pero en ningún caso originarían la exclusión de ningún licitador.

Por las razones expuestas, procede desestimar este alegato del recurso de exclusión de ambas empresas por incumplimiento del PPT, y confirmar la validez de la actuación de la mesa de contratación que ha sido en todo momento ajustada a derecho.



Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra la resolución, de 28 de octubre de 2014, por la que se adjudica el contrato denominado “Servicio de limpieza y recogida de residuos de los centros sanitarios que integran la Plataforma de Logística Sanitaria de Huelva” (Expte 330/2014 CCA. 69L7WI3) convocado por el Hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.

**SEGUNDO.** Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 47.5 del TRLCSP.

**TERCERO.** Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 47.4 del TRLCSP, el levantamiento de la suspensión automática del procedimiento, cuyo mantenimiento fue acordado por este Tribunal en Resolución de 17 de noviembre de 2014.

**CUARTO.** Notificar la presente resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra K) y 46.1



de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

