



Expte.: R-21/2015

ACUERDO 20/2015, de 12 de marzo, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don H.N.V., en representación de “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (LIMPIEZAS UNI2)”, frente al Acuerdo de 30 de enero de 2015, del Pleno del Ayuntamiento de Barañáin, por el que se adjudica el contrato del servicio de limpieza de los Centros Escolares Municipales y Escuelas Infantiles de Barañáin a “FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante Acuerdo de 30 de enero de 2015, el Pleno del Ayuntamiento de Barañáin adjudicó el contrato del servicio de limpieza de los Centros Escolares Municipales y Escuelas Infantiles de Barañáin a “FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.”. Dicho Acuerdo fue notificado a “INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (LIMPIEZAS UNI2)”, empresa participante en el procedimiento de licitación, con fecha 2 de febrero de 2015.

SEGUNDO.- Con fecha 12 de febrero de 2015, don H.N.V., en representación de “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (LIMPIEZAS UNI2)”, interpone reclamación en materia de contratación pública frente al citado Acuerdo, motivándola, en síntesis, en los siguientes argumentos:

- a) La oferta presentada por “FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.” (en adelante, FERROSER) adolece de contradicciones, que impiden conocer el contenido real de lo que está ofertando. Ello constituye una infracción no subsanable que debe dar lugar a la exclusión de este licitador.

- b) Se han vulnerado los principios de igualdad, deber de motivación e interdicción de arbitrariedad en la valoración de las ofertas y esta infracción obliga a su revisión, por infringir los citados principios.

Por todo ello, solicita que se anule y deje sin efecto el Acuerdo de adjudicación, ordenando excluir del procedimiento de licitación la oferta presentada por FERROSER y la retroacción de las actuaciones *“hasta el momento de la valoración del criterio oferta económica más ventajosa para efectuar una nueva adjudicación a la oferta económicamente más ventajosa conforme al orden de clasificación resultante tras la exclusión de FERROSER”*.

TERCERO.- Con fecha 17 de febrero de 2015 el Ayuntamiento de Barañáin aporta el expediente administrativo y presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta, en primer lugar, que no comparte la consideración de carencia de motivación o arbitrariedad en la valoración de las ofertas a la vista del amplio informe de valoración de las ofertas que obra en el expediente y, en segundo lugar, que aun observándose un error *“por llamarlo de alguna manera”*, dicho error *“no puede considerarse ni manifiesto ni puede invalidar la oferta presentada por Ferroser, encontrándonos a lo sumo en un mero error de transcripción que ni siquiera podría calificarse de aritmético, y que no plantea mayores problemas de interpretación en lo que se refiere a lo que está ofertando dicha empresa, por cuanto el número de horas totales semanales es perfectamente conocido y se encuentra identificado en su oferta, no existiendo ningún tipo de imposibilidad de determinar cual es el precio ofrecido para la ejecución del contrato ni los conceptos que lo integran.”*

CUARTO.- Con fecha 19 de febrero de 2015 se da traslado del expediente a los interesados para que aporten las alegaciones que consideren interesar a su derecho. Transcurrido el plazo, ningún interesado ha comparecido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Barañáin, entidad contratante, es una entidad local sita en Navarra y, en consecuencia, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.c) de la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (LFCP), las decisiones que adopte el citado ente en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como es el caso, están sometidas a las disposiciones de la LFCP y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de uno de los licitadores participantes en el procedimiento de adjudicación, cumpliendo con ello el requisito establecido en el artículo 210.1 de la LFCP de estar interesado en la licitación y adjudicación del contrato.

TERCERO.- La interposición de la reclamación se ha producido dentro del plazo legal de diez días naturales previsto en el artículo 210.2.b de la LFCP.

CUARTO.- Se impugna el Acuerdo de 30 de enero de 2015, el Pleno del Ayuntamiento de Barañáin, por el que se adjudicó el contrato del servicio de limpieza de los Centros Escolares Municipales y Escuelas Infantiles de Barañáin a “FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.”, considerando la reclamante que se han vulnerado los principios de igualdad, deber de motivación e interdicción de arbitrariedad en la valoración de las ofertas, lo cual está incluido entre los motivos tasados que el artículo 210.3.c) de la LFCP recoge para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

QUINTO.- La cuestión que se nos plantea en este asunto es la existencia de unas “*contradicciones*” o “*discrepancias*” en la oferta de la empresa adjudicataria, en palabras de la reclamante, o un “*error*”, según lo califica la entidad contratante, y las consecuencias que de dicho hecho derivan, que para la reclamante no pueden ser otras

que la exclusión del licitador por no ser posible conocer el contenido real de lo que se está ofertando y tratarse de una infracción no subsanable.

La primera discrepancia, según la reclamante, se encuentra en el distinto número de horas semanales de trabajo que la adjudicataria oferta en dos de los cinco centros cuya limpieza se va a contratar, dado que en la oferta técnica se indican unas horas y en la oferta económica otras. En el siguiente cuadro se recogen las horas incluidas en ambas proposiciones, técnica (sobre 2) y económica (sobre 3), destacándose las diferencias señaladas.

Colegio	Sobre 2	Sobre 3
ALAIZ	<u>130,25</u>	<u>150,25</u>
EULZA	95,00	95,00
SAUCES	151,15	151,15
CASTELLANO	60,00	60,00
EUSKERA	<u>60,00</u>	<u>40,00</u>

La segunda discrepancia se produce, según la reclamante, al incluir la adjudicataria en el sobre 3 (página 210 del expediente), dentro del “*Desglose de la oferta*”, junto al desglose de horas/semana el desglose de horas/día, resultando que para obtener las horas/semana “*es necesario multiplicar el número de horas/día, por 6 días a la semana, cuando en la Memoria Técnica (presentada por la adjudicataria), en los Cuadro de Organización del Servicio, la jornada que se establece es de L a V (esto es 5 días a la semana)*”.

Por otra parte, señala la reclamante, “*los calendarios que FERROSER presenta en su oferta técnica, hacen referencia a la programación de las labores cotidianas de lunes a viernes, por lo que si Ferroser está ofertando las horas diarias indicadas, por los días que realmente propone para la prestación de servicio (y que recogen en diferentes apartado de su memoria técnica), estaríamos ante una nueva contradicción en el número de horas semanales asignadas, en este caso a TODOS LOS CENTROS*”.

En conclusión, según la reclamante, *“En la oferta económica, FERROSER establece un número de días de prestación de servicio que entra en contradicción con lo que ha ofertado en el Sobre Técnico, ya que para llegar a las horas/semana propuestas, es necesario tener en cuenta 6 días de servicio; sin embargo, en la memoria técnica se establece por centro y por trabajador, jornadas de lunes a viernes, es decir 5 días de servicio (también se recoge en los cuadros que presenta con los equipo por centro, en los que igualmente establece la prestación del servicio de lunes a viernes), por lo que nos encontramos con una nueva contradicción en cuanto a los días en los que Ferroser va a prestar el servicio”*.

De contrario, la entidad local significa lo siguiente:

Se aprecia una total coincidencia en las horas semanales de trabajo del personal en el desglose de horas totales de dedicación que se contiene tanto en la parte referida a documentación técnica como a la oferta económica, por lo que es perfectamente identificable y cuantificable tanto en términos económicos como en términos de dedicación el contenido de la oferta de FERROSER. Estos términos permitirían en cualquier caso poder efectuar durante la vigencia del contrato cualquier ajuste que fuera preciso en base a la evolución de las propias necesidades de limpieza de los centros o, si fuera el caso, de mejoras necesarias en la organización del servicio, pues se hayan perfectamente identificados y cuantificados los distintos extremos que componen la oferta económica de la adjudicataria, es decir, el coste hora de cada personal, costes de maquinaria, costes de medios auxiliares y coste de gastos generales.

En cuanto a la segunda contradicción denunciada, significa el Ayuntamiento que la adjudicataria indica expresamente que *“los trabajos se efectuarán normalmente de lunes a sábados (página 189, párrafo tercero)”* con lo que la afirmación de que en la oferta económica las horas día es necesario multiplicarlas por seis días a la semana es evidente que es así y además se deduce de la propia operación aritmética que se refleja en dicha oferta. Al respecto también señala que esto se ajusta al Pliego de Prescripciones Técnicas.

Cuestión distinta, señala la entidad local, es que en los cuadros que se reflejan en la documentación técnica de FERROSER, al igual que ocurre en la documentación técnica de LIMPIEZAS UNI2 y en la de otras empresas que han concurrido, se refleje el correspondiente cuadro de distribución de medios, rendimientos, porcentajes de jornadas, etc. tomando como base la actual dedicación del personal que presta el servicio, tal y como se incluyó en el PCAP, Anexo II, en el que se refleja el personal a subrogar con el régimen de dedicación que actualmente viene manteniendo, que es de lunes a viernes. En este sentido, todas las empresas utilizan la misma metodología de cálculo de horas tomando como referencia los días que van de lunes a viernes, si bien posteriormente se indica en alguna de ellas que el servicio se va a prestar de lunes a sábado, como de hecho se menciona en la documentación técnica de la propia LIMPIEZAS UNI2.

Finalmente significa que *“la descripción de esta cuestión atinente al número de puestos de trabajo, turnos, categorías e indicación del número de horas anuales, es una cuestión que es requerida a efectos de valorar la propuesta técnica conforme a los criterios de valoración contenidos en la base novena, apartado B.1 del pliego de condiciones y en principio atañería por tanto a este solo aspecto.”*

SEXTO.- La primera discrepancia, según la reclamante, tiene su origen en la forma en que la adjudicataria dio cumplimiento a las obligaciones establecidas en la cláusulas 8 y 9 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

Así, la cláusula 8 dispone que los licitadores incluyan en su oferta, en el Sobre 2 *“DOCUMENTACIÓN TÉCNICA”*, dentro de la documentación denominada *“Memoria explicativa del proceso a seguir en la ejecución del contrato”*, entre otros documentos y en lo que aquí interesa, los siguientes:

“1.- La descripción y número de puestos de trabajo, desglosados en turnos y categorías profesionales, con indicación del número de horas anuales estimadas de mano de obra directa a realizar y distribución a lo largo del año en función de la actividad de cada centro.

2.- ...

3.- ...

4.- *Aspectos organizativos de la empresa en general y del servicio a realizar en particular, con indicación del plan de trabajo en cada zona y en el tiempo, describiendo dedicación de medios materiales y personales, frecuencias, etc.”*

Esta documentación se debía incluir en la oferta para que fuera posteriormente valorada por la entidad contratante conforme a los siguientes criterios establecidos, junto a otros, en la cláusula 9 “*CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN*”, apartado B “*Proposición Técnica*”, y dentro del subapartado “*Memoria explicativa del proceso a seguir en la ejecución del contrato ... hasta 30 puntos los cuales a su vez se distribuirán de la siguiente forma:*

a) *La descripción y número de puestos de trabajo, desglosados en turnos y categorías profesionales, con indicación del número de horas anuales estimadas de mano de obra directa a realizar y distribución a lo largo del año en función de la actividad de cada centro: hasta 5 puntos*

b) ...

c) ...

d) *Aspectos organizativos de la empresa en general y del servicio a realizar en particular, con indicación del plan de trabajo en cada zona y en el tiempo, describiendo dedicación de medios materiales y personales, frecuencias, etc.: hasta 17 puntos”*

Por otro lado, la citada cláusula 8 del PCAP establece que se aporten en el Sobre 3 “*PROPOSICIÓN ECONÓMICA*”, además de la oferta económica, que habrá de presentarse conforme al modelo que figura en el Anexo V, “*un resumen de capítulos y los cálculos empleados para su obtención, donde se incluirán desglosadamente:*

Costes unitarios de personal por categorías (€/ hora, € total anual).

Costes desglosados por jornadas de servicios (€/ jornada).

Mediciones de medios personales.

Costes de Maquinaria.

Mediciones y rendimientos establecidos por servicios.

Costes de medios Auxiliares empleados (pequeño material, bolsas, combustible...)

Costes gastos generales.”

Cumpliendo las prescripciones del PCAP, la adjudicataria incluyó en el sobre correspondiente a la oferta económica (páginas 174 y 202 del expediente), dentro del titulado “*Desglose de la oferta*”, junto a otros datos, el cuadro que se anexa:

MEDICIONES Y RENDIMIENTOS				
Colegio	Superficie aproximada	Horas semana	Horas/día	Rendimiento m²
ALAIZ	4.041,86	150,25	25,04	161,41
EULZA	4.229,95	95,00	15,83	267,15
SAUCES	9.000,95	151,25	25,21	357,06
CASTELLANO	2.266,10	60,00	10,00	226,61
EUSKERA	2.584,60	40,00	6,67	387,69

Y aquí es donde, según LIMPIEZAS UNI2, comete la “*contradicción*” la adjudicataria al incluir en la “*Memoria explicativa del proceso a seguir en la ejecución del contrato*” del sobre 2 (páginas 174 y 202 del expediente) una descripción de las horas semanales y, luego, en el cuadro anexo, recogido en el sobre 3, una descripción de las horas semanales distinta en dos de los colegios:

Colegio	Sobre 2	Sobre 3
ALAIZ	130,25	150,25
EUSKERA	60,00	40,00

Es claro que en las horas de los dos colegios existe una diferencia, pero también lo es que el número de horas semanales totales ofertadas para todos los centros es el mismo en ambos sobres (496,50 horas) ya que las 20 horas que se restan de un colegio se suman en el otro.

Apreciada la diferencia, debemos determinar los efectos que esta origina, teniendo en cuenta que el desglose de horas semanales que la adjudicataria incluye en el sobre 3 (oferta económica) no viene exigido por el PCAP a incluir en el citado sobre, como hemos visto (cláusula 8). Prueba de ello es que en la oferta económica de UNI2 no se incluye el citado desglose. Además, también se debe tener en cuenta que la inclusión de horas de trabajo solamente se exige en el sobre 2 (oferta técnica), a los efectos de valorar la “*Memoria explicativa del proceso a seguir en la ejecución del contrato*”, en la que se incardinan estos datos, y que la valoración de la oferta económica solamente se circunscribe a aplicar una fórmula al “*Precio año completo de todos los centros*”, que debe ser señalado por los licitadores utilizando el modelo expresado en el anexo V del PCAP, según indica su cláusula 8 antes citada.

En esta labor de apreciación debemos recordar los principios rectores de la contratación establecidos en el artículo 21 de la LFCP: igualdad de trato, transparencia y concurrencia. En este sentido, este Tribunal entiende que en este caso ninguno de estos principios se han infringido en la valoración de la oferta económica de los licitadores ya que a todos ellos se les ha valorado el mismo concepto, el “*Precio año completo de todos los centros*” que han ofertado.

En definitiva, nos encontramos ante un simple error, que ninguna influencia tiene en el “*Precio año completo de todos los centros*” que sirve de base para valorar la oferta económica y que tampoco ha podido afectar en manera alguna a la valoración de la parte técnica de la oferta ya que, conforme a lo previsto en los artículos 52.2, 58, 61.1 y 65.g) de la LFCP, dicha valoración se realizó permaneciendo secreta la oferta económica. Si bien la adjudicataria incluyó en su oferta económica un dato erróneo pero intrascendente a estos efectos, dicho error no puede producir la exclusión solicitada. Ello atentaría contra el principio de proporcionalidad que debe regir la actuación de la Mesa de Contratación y contra el artículo 1266 del Código Civil, que en relación con el consentimiento prestado en los contratos determina que “*el simple error de cuenta solo dará lugar a su corrección*”.

SÉPTIMO.- En cuanto a la segunda discrepancia denunciada por la reclamante también nos tenemos que inclinar hacia la posición manifestada por el Ayuntamiento.

Como afirma la reclamante, la adjudicataria presenta una oferta técnica en la que en los Cuadros de Organización del Servicio la jornada que se establece es de “L/V” (5 días a la semana), pero luego en el citado cuadro incluido en la oferta económica dentro del “Desglose de la oferta”, junto al desglose de horas/semana se indica el desglose de horas/día, resultando que para obtener las horas/semana es necesario multiplicar el número de horas/día, por 6 días a la semana, por lo que, según la reclamante *“estaríamos ante una nueva contradicción en el número de horas semanales asignadas, en este caso a TODOS LOS CENTROS”*.

Examinado el expediente se comprueba que, como acertadamente señala el Ayuntamiento, en la propuesta técnica de la adjudicataria y también en la de la reclamante se establece el cuadro de distribución de horas de trabajo tomando como base el horario del personal a subrogar que viene prestando el servicio, conforme viene recogido en anexo II del PCAP, que es de lunes a viernes.

Además, también se comprueba que ambas empresas, una vez establecida la distribución “L/V”, posteriormente significan que el servicio se prestará también los sábados, como indica la reclamante en los documentos de su oferta técnica que se recogen en las páginas 216, 220, 224, 228 y 232 del expediente. Por tanto, ninguna diferencia se aprecia en la conformación de las ofertas técnicas de ambas empresas y la única diferencia, en este punto, entre ambas ofertas estriba en que la oferta económica de la adjudicataria contiene el tan citado cuadro de mediciones y rendimientos incluyendo las horas diarias, con el error advertido, y la de la reclamante no.

Por ello entendemos que la valoración de la oferta técnica de las empresas licitadoras se ha realizado respetando el principio de igualdad de trato y nada cabe reprochar. En cuanto a la falta de motivación que denuncia la reclamante, también debemos decir que no podemos apreciarla, a la vista del extenso y detallado informe de valoración que obra en las páginas 62 a 102 del expediente.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213.2 de la Ley Foral 6/2006 de 9 de junio, de Contratos Públicos, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra,

ACUERDA:

1º. Desestimar la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don H.N.V., en representación de “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (LIMPIEZAS UNI2)”, frente al Acuerdo de 30 de enero de 2015, del Pleno del Ayuntamiento de Barañáin, por el que se adjudica el contrato del servicio de limpieza de los Centros Escolares Municipales y Escuelas Infantiles de Barañáin a “FERROSER SERVICIOS AUXILIARES, S.A.”.

2º. Notificar este Acuerdo a “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A. (LIMPIEZAS UNI2)”, al Ayuntamiento de Barañáin y a los demás interesados que figuren en la documentación del expediente y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. Significar a los interesados que frente a este Acuerdo, que es firme en la vía administrativa, puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el plazo de dos meses contados a partir de su notificación.

Pamplona, 12 de marzo de 2015. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava. EL VOCAL, Francisco Javier Vázquez Matilla. LA VOCAL, Ana Román Puerta.