



Expte. 57/2015

ACUERDO 47/2015, de 18 de agosto, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima la reclamación en materia de contratación pública presentada por don H.N.V., en representación de “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A.”, frente a la Resolución 1202/2015, de 8 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudica el contrato del servicio de limpieza de diversos centros dependientes de la Dirección de Atención del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante los años 2015 y 2016.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 29 de enero de 2015, el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea publicó en el Portal de Contratación de Navarra anuncio de licitación del contrato para la prestación del “Servicio de limpieza de diversos centros dependientes de la Dirección de Atención del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante los años 2015 y 2016” con un valor estimado, incluidas posibles prórrogas, de 9.939.650,48 euros, IVA excluido; dicho anuncio se publicó también el 31 de enero de 2015 en el Diario Oficial de la Unión Europea (2015/S 022-036304).

SEGUNDO.- El día 16 de julio de 2015 la empresa “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A.” (en adelante “UNI2”), quien ostentaba la condición de licitador en el expediente de contratación, recibe notificación de la Resolución 1202/2015, de 8 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudica el referido contrato a la empresa “ISS Soluciones de Limpieza Direct, S.A.” (en adelante “ISS”).

TERCERO.- El día 23 de julio de 2015 la empresa UNI2 interpone reclamación en materia de contratación pública frente a la citada Resolución 1202/2015, de 8 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, en la que alega la existencia de diversas infracciones en el procedimiento, que a su juicio deben conducir a la anulación de la Resolución de adjudicación.

En primer lugar, considera el reclamante que la empresa adjudicataria ha omitido la presentación de determinada documentación e información preceptivas conforme al PCAP. En concreto, considera que la empresa ISS no ha presentado un programa de trabajo y un plan de limpieza específico para cada una de las plantas del lote I “Edificio Conde Oliveto” y para cada uno de los centros del lote II “Centros de salud de Atención Primaria”.

En segundo lugar, señala el reclamante que la oferta de la empresa adjudicataria infringe numerosas de las frecuencias mínimas de limpieza exigidas por el PPT.

Por último, sostiene el reclamante que la documentación presentada por la empresa adjudicataria en su propuesta técnica no se ajusta a los requerimientos y limitaciones establecidos en los pliegos. En concreto, considera que no ha presentado el Anexo VI requerido en el pliego, vulnerando de esta forma lo dispuesto en la cláusula 7 del PCAP, y que ha presentado dos memorias técnicas, contraviniendo lo dispuesto en la citada cláusula. Asimismo, considera que la propuesta técnica de la empresa ISS incumple las previsiones del PCAP en cuanto a extensión y forma de la documentación a presentar.

En definitiva, considera la reclamante que ha producido una vulneración de los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad en la valoración de la oferta de ISS, que incumple los preceptos recogidos en las páginas 5, 6, 7 y 9 del PCAP, por lo que, solicita la anulación de la Resolución 1202/2015, de 8 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, y la exclusión de la oferta presentada por “ISS”; subsidiariamente a lo anterior solicita la revisión de la valoración asignada a la oferta técnica de ISS; en cualquier caso, solicita la retroacción de las

actuaciones hasta el momento de valoración de la oferta económicamente más ventajosa conforme al orden de clasificación resultante tras la exclusión de ISS o, en su caso, tras la nueva valoración asignada a esta empresa.

CUARTO.- El día 30 de julio de 2015 el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea remite el expediente de contratación, junto con un escrito de alegaciones en el que defiende la legalidad de la adjudicación realizada a favor de ISS y solicita la desestimación de la reclamación presentada por UNI2.

QUINTO.- Con fecha 4 de agosto de 2015, don José Ignacio Leache Garate, en representación de la mercantil ISS, presenta su propio escrito de alegaciones en el que, tras suscribir las alegaciones realizadas por el SNS-O, presenta nuevos argumentos en defensa de la resolución impugnada.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Los artículos 1 y 2 de los Estatutos del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, aprobados por Decreto Foral 62/2012, de 18 de julio, establecen que el mismo es un organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, adscrito al Departamento de Salud del Gobierno de Navarra.

En consecuencia, conforme a lo previsto en el artículo 2.1.b) de la LFCP, las decisiones que adopte el citado organismo en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, como es el caso, están sometidas a las disposiciones de la citada Ley Foral y, de acuerdo con el artículo 210.1 de la misma norma, pueden ser impugnadas ante este Tribunal.

SEGUNDO.- El artículo 210 de la LFCP establece que la reclamación en materia de contratación pública se podrá interponer ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra por las empresas, profesionales e interesados en la

licitación de un contrato público contra los actos de trámite o definitivos, que les excluyan de la licitación o perjudiquen sus expectativas.

En este caso, la reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada en cuanto que el reclamante es una persona jurídica que ha visto perjudicadas sus expectativas como licitadora.

TERCERO.- Por otro lado, la LFCP contempla un plazo de diez días naturales para la interposición de la reclamación en materia de contratación pública, contados a partir del día siguiente al de la notificación del acto impugnado cuando se recurran los actos de licitación y de adjudicación por parte de los licitadores, como ocurre en este caso (artículo 210 apartado 2, letra b, de la LFCP), por lo que la reclamación debe entenderse interpuesta en plazo.

CUARTO.- La reclamación formulada se fundamenta en la vulneración de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación, motivo incluido entre los que de forma tasada señala el artículo 210.3 de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública.

QUINTO.- Como se ha señalado en los antecedentes de hecho, considera el reclamante que la empresa ISS, adjudicataria del contrato, ha omitido la presentación de determinada documentación requerida en el PCAP, al no incluir en su propuesta técnica un programa de trabajo y un plan de limpieza específico para cada una de las plantas del lote I “Edificio Conde Oliveto” y para cada uno de los centros del lote II “Centros de salud de Atención Primaria”.

Sobre este particular, la cláusula 7ª del PCAP señala que dentro del sobre nº 2, “Propuesta técnica”, se deberá incluir, entre otra documentación, el Programa de trabajo y el Plan de limpieza, y como parte del mismo, deberá figurar un Programa y un Plan Específico para cada centro y planta. El apartado 1.2 de la citada cláusula señala lo siguiente:

*“1.2. Se presentarán propuestas de programa de trabajo y plan de limpieza **específicas** para cada una de las plantas del Lote I “Edificio Conde Oliveto” y para cada uno de los centros del Lote II “Centros de salud de Atención Primaria”, para la adaptación funcional y operativa del servicio a prestar a la realidad arquitectónica, de distribución de zonas, de usos, etc., y de las peculiaridades de los mismos.*

*Para este apartado se recomienda presentar la información utilizando un máximo de una página en DIN A4 por cada centro del Lote II “centros de salud de Atención Primaria”, y por cada planta en el caso del Lote I “Edificio Conde Oliveto”.*

Por su parte, la cláusula 11ª del PCAP, al regular la valoración de la propuesta técnica, establece en su apartado A.1. la forma de valoración del Programa de trabajo y el Plan de Limpieza. Señala este apartado lo siguiente:

*“**A.1.- Programa de trabajo y plan de limpieza:** se valorarán los programas de trabajo y planes de limpieza que el contratista aplicará específicamente para el presente contrato, teniendo en cuenta su adecuación, factibilidad y coherencia para la correcta prestación del mismo, hasta un máximo de 8 puntos, con el siguiente desglose:*

*A.1.1. Programa de trabajo y plan de limpieza **común** para todos los centros objeto de este contrato que el contratista aplicará de acuerdo con las especificaciones indicadas en el Anexo 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, Se valorará la organización del trabajo, las tareas a realizar, horarios de trabajo, periodicidad, personal asignado, procedimiento. Hasta un máximo de 1 punto.*

*A.1.2. Programa de trabajo y plan de limpieza **específico** que el contratista aplicará para cada una de las plantas del Lote I “Edificio Conde Oliveto” y para cada uno de los centros del Lote II “Centros de salud de Atención Primaria”. Se valorará la adaptación funcional y operativa del servicio a prestar a la realidad arquitectónica, de distribución de zonas, de usos, etc., y peculiaridades de los mismos.*

*Hasta un máximo de 5 puntos.*

*A.1.3. Materiales y utillajes y productos de limpieza a utilizar: se valorarán solamente los materiales, carro de limpieza y su equipamiento, productos, etc. que el*

*licitador oferte, que cumpliendo los requisitos mínimos establecidos, faciliten el trabajo, minimicen los tiempos y cargas de trabajo: hasta un máximo de 1 punto.*

*A.1.4. Máquinas a utilizar: se valorará la maquinaria que el licitador oferte para **este contrato**, que faciliten el trabajo, minimicen los tiempos y cargas de trabajo, así como su adecuación a las necesidades de los centros y su disponibilidad (en número de horas/año): hasta un máximo de 1 punto”.*

Por otro lado, el informe de valoración técnica de las ofertas elaborado por tres técnicos del SNS-O a instancias de la mesa de contratación con fecha el 12 de junio de 2015, y aprobado por esta misma mesa en sesión celebrada el 18 de junio de 2015, señala, en relación con la valoración del apartado A.1.2 de la propuesta técnica presentada por la empresa ISS, lo siguiente:

*“La empresa ISS presenta un plan de trabajo y plan específico de forma globalizada y no mediante una ficha para cada una de las plantas del edificio del Lote I y para cada uno de los centros de salud del Lote 2. Así en el Lote I (edificio Conde Oliveto), indica la descripción del edificio y sus dependencias según usos, el personal y horarios; y en el Lote II (centros de salud) hace referencia al número de horas de personal que realizará las limpiezas ordinarias por cada uno de los centros, a que su horario será de “tardes”, y a que en los centros de salud que disponen de un “servicio de urgencias extrahospitalarias”, además de la limpieza normal se realizará la limpieza de los locales afectados por dicha actividad, una vez realizado dicho servicio de urgencia y siempre antes del comienzo de la siguiente jornada, y todos los días del año. No indica la organización específica del trabajo por cada planta/centro, la descripción del edificio y sus dependencias según usos, los tipos de suelo, los tipos de cristales en función de su acceso o en función de las ventanas, la metodología de las labores por elementos y los productos a utilizar, la maquinaria a emplear y un calendario específico de trabajos periódicos a realizar sobre suelos, azulejos y ventanas. Se le otorga una puntuación de 1 punto”.*

De este informe de valoración se desprende que la documentación presentada por la empresa ISS como Programa de trabajo y Plan de limpieza específico para el

edificio Conde Oliveto y para los centros de salud de Atención Primaria no se ajusta en su estructura a lo dispuesto en el PCAP puesto que, según reza el citado informe *“La empresa ISS presenta un plan de trabajo y plan específico de forma globalizada y no mediante una ficha para cada una de las plantas del edificio del Lote 1 y para cada uno de los centros de salud del Lote 2”* y *“No indica la organización específica del trabajo por cada planta/centro, la descripción del edificio y sus dependencias según usos,...”*.

Sin embargo, el hecho de que la propuesta técnica de ISS no se ajuste a la forma y estructura que el PCAP establece en su cláusula 7ª para presentar la documentación relativa a su apartado 1 *“Programa de trabajo y Plan de Limpieza”*, no significa que la citada empresa no haya presentado programas de trabajo y planes de limpieza específicos para los centros de salud de Atención Primaria, y para las plantas del edificio Conde Oliveto, pues el órgano de valoración técnica de las ofertas, en informe asumido por la mesa de contratación, dentro de su ámbito de discrecionalidad técnica y de los conocimientos que sobre la materia posee como órgano especializado, considera que el adjudicatario sí ha aportado información relativa al subapartado 1.2, aun sin estar ésta detallada a través de fichas individualizadas. De hecho, esta falta de detalle en la información relativa a los Programas y Planes específicos de limpieza es la que ha determinado el otorgamiento de 1 único punto, por los 4 puntos obtenidos por la empresa reclamante.

Por otro lado, el PCAP, en sus cláusulas 7ª y 11ª, establece los cinco apartados en los que estructura la documentación que debe incluirse en el sobre nº2: a) Programa de trabajo y Plan de limpieza, b) relación de horas de mano de obra directa, c) medidas para garantizar la calidad en la prestación del servicio, d) servicios imprevistos y urgentes, y e) máquinas a utilizar. Añadiendo la misma cláusula 7ª que *“La no presentación de cualquiera de los anteriores seis apartados (sic) de los que debe constar el “Sobre nº2: Propuesta técnica”, dará lugar a la exclusión de la oferta”*.

A juicio de la mesa de contratación, la propuesta técnica presentada por la empresa adjudicataria contiene información detallada relativa a los cinco apartados señalados, valoración que no puede ni debe ser cuestionada por este Tribunal.

Y es que, como ya hemos señalado en anteriores Acuerdos (por todos el Acuerdo 8 /2014, de 10 de marzo), la mesa de Contratación, como órgano colegiado ajeno a intereses particulares, debe garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de licitación teniendo como objetivo que la propuesta de adjudicación que realice al órgano de contratación sea la más beneficiosa para el interés público al que responde el contrato y, para ello, las mesas de contratación actúan con objetividad e independencia del órgano que las ha nombrado y valoran las diferentes ofertas de acuerdo con lo establecido en los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas del contrato, concretando dichas valoraciones en aplicación de la discrecionalidad técnica de la que gozan.

Con respecto a esta discrecionalidad técnica, jurisprudencia reiterada significa que la aplicación de los criterios de adjudicación, conforme a las reglas de la ciencia o la técnica, no es susceptible de impugnación salvo en los casos de error patente o irracionalidad en su aplicación; en definitiva, no se puede sustituir la necesaria discrecionalidad técnica de las entidades adjudicadoras de contratos públicos por la discrecionalidad del órgano administrativo o judicial encargado de velar por la legalidad de la contratación, y menos aún podrá aquélla sustituirse por las valoraciones realizadas a instancia de una de las partes concurrentes en el procedimiento de licitación.

A la vista de lo expuesto, debe considerarse correcta la decisión de la mesa de contratación de no excluir la propuesta presentada por la empresa ISS.

SEXTO.- Por otro lado, alega el reclamante que la oferta de la empresa adjudicataria infringe numerosas de las frecuencias mínimas de limpieza exigidas por el PPT.

Así, el Anexo I del PPT establece, en su apartado B, relativo a **Paredes, techos, puertas, repisas y ventanas (vidrios y marcos)**, que “*siempre que sea necesario y en las “limpiezas a fondo”*” deberá incluirse la limpieza de cortinas, y el apartado C, relativo al **Mobiliario, accesorios y otras superficies**, indica que en la limpieza a fondo



también deberán incluirse “*los interiores de armarios y vitrinas*”; por su parte, el apartado H.2., relativo a las limpiezas a fondo, señala entre las áreas que requieren limpieza a fondo mensual las consultas, despachos y oficinas. Ello supone que la limpieza de cortinas, interiores de armarios y vitrinas debe realizarse al menos con periodicidad mensual en estas áreas. Señala el reclamante que la empresa ISS indica en el Anexo IX que incluye en su oferta que realizará la retirada y colocación de cortinas, así como la limpieza interior de armarios y vitrinas “*con frecuencia A PETICIÓN DEL CLIENTE*”, lo que a su juicio no sólo no representa una mejora respecto al requerimiento del PPT, sino que supone un incumplimiento (“nunca se admitirá una frecuencia menor”), además de tratarse de tareas incluidas en el contrato y, por tanto, sujetas a programación.

Lo mismo ocurre en relación con la reposición de toallas, jabón y papel secamanos, pues el PPT, en su apartado D, relativo a **Cuartos de aseo (público o personal), baños, duchas, etc.**, señala que la reposición de estos elementos en consultas, cuartos de aseos, baños y duchas, será diaria, mientras que la empresa ISS indica en el Anexo IX que incluye en su oferta que la reposición será “*con frecuencia A PETICIÓN DEL CLIENTE*”.

Por último, señala el reclamante, el Anexo 2 del PPT dispone que en ciertos centros de salud y en algunas plantas del centro “Conde Oliveto” la limpieza de vestuarios debe ser diaria, en tanto que la empresa ISS indica en el Anexo IX que adjunta a su propuesta técnica, que realizará “*la limpieza de vestuarios con frecuencia semanal*”, lo que constituye un nuevo incumplimiento de las frecuencias exigidas en el condicionado.

En relación con estas alegaciones, no parece que exista contradicción, y mucho menos incumplimiento del PPT, entre las frecuencias de limpieza exigidas para las referidas áreas por éste último y las ofertadas por la empresa ISS en el Anexo IX que incorpora a su propuesta técnica. Y ello porque el Anexo IX tiene por finalidad permitir al licitador ampliar las frecuencias de limpiezas y trabajos extraordinarios establecidos como mínimo en el propio Anexo IX, así como ofertar tareas extraordinarias no

contempladas en los pliegos, señalando las horas anuales de peón especialista para cada centro de salud y para el edificio “Conde Oliveto”. Así, la cláusula 7ª del PCAP establece lo siguiente:

*“2.2. Limpiezas extraordinarias: se considera como limpieza “extraordinaria” aquella que se realiza esporádicamente y de acuerdo con la frecuencia establecida. Será de obligado cumplimiento el **mínimo** de frecuencias de **limpiezas extraordinarias** establecidas para todos los edificios y centros objeto del contrato y recogidas en el **Anexo IX** del Pliego, pudiendo el licitador mejorar alguna de estas frecuencias mínimas.*

*El licitador indicará la relación del número de horas/ año de dedicación de peones especialistas, cristaleros y/o equipos volantes (que no están contempladas en las horas mínimas de limpieza ordinaria del subapartado 2.1.) que dedicará en cada uno de los centros objeto del contrato para la realización de dichas limpiezas extraordinarias. Cómo se indica en el Anexo al efecto, podrá ofertar además otras tareas extraordinarias que redunden en una mejora de la prestación del servicio (en las casillas de “otras tareas”). El número de horas/año ofertado deberá ser coherente y factible con las frecuencias establecidas para las limpiezas extraordinarias, y ningún caso superiora a 16.730 horas /anuales.*

*Presentar la información de este subapartado según el modelo Anexo IX”.*

Así las cosas, de la lectura del Anexo IX presentado por la empresa ISS se desprende que incorpora todas las tareas de limpieza extraordinarias que el PCAP exige recoger en el mismo, mejorando las frecuencias en prácticamente todas ellas, y además, recoge adicionalmente una serie de tareas extraordinarias para mejorar el servicio, si bien no las relaciona de forma separada en el apartado específico de “otras tareas” sino de forma conjunta con las tareas extraordinarias exigidas por el propio Anexo IX. Por lo tanto, la tarea de “limpieza de vestuarios”, al igual que las de “reposición de toallas, jabón y papel seca-manos”, o “limpieza interior de armarios y vitrinas”, entre otras, que la empresa ISS recoge en el Anexo IX que presenta, pero que el PCAP no relaciona

entre las que deben incluirse con carácter necesario en el citado Anexo, deben considerarse mejoras, de modo que las frecuencias propuestas serán aplicables para dichas tareas sólo en aquellos casos en los que el propio PCAP y el PPT no establezcan una frecuencia mayor para las mismas.

En particular, en relación con la limpieza de vestuarios, el Anexo 2 del PPT recoge la relación de plantas y dependencias del lote I “Edificio Conde Oliveto” y la relación de centros del lote II “Centros de salud de Atención Primaria”, indicando para cada una de las plantas y centros, bajo la correspondiente leyenda, una serie de observaciones, de modo que algunas de las plantas y centros tienen asignada la leyenda “5”, cuyo significado es que *“se realizará la limpieza días laborables alternos con excepción de aseos, vestuarios y botiquines que será diaria”*.

Ello supone que la limpieza de vestuarios en estas zonas constituye una limpieza ordinaria y será siempre diaria, por lo que la limpieza semanal de vestuarios propuesta por la empresa ISS e su Anexo IX únicamente será efectiva, en su caso, en cuanto constituya una mejora respecto de las exigencias de los pliegos, y en aquellas zonas donde no se hayan fijado una frecuencia mínima mayor como limpieza ordinaria.

A mayor abundamiento, cuando la empresa ISS señala que determinadas actuaciones se realizarán “a petición del cliente” (reposición de toallas, papel y jabón seca-manos, limpieza interior de armarios y vitrinas, retirada y colocación de cortinas) ello no implica “per se” un incumplimiento de las frecuencias mínimas establecidas en los pliegos, puesto que la empresa las realizará cuando el cliente (en este caso el SNSO) las solicite, y ello puede ser con la frecuencia mínima fijada en el PPT o incluso con una frecuencia mayor, pues la oferta no señala límites. Ello supone que la empresa ISS no presenta una propuesta de frecuencias inferior a la exigida en el PPT para las limpiezas a fondo (mensual o diaria, según los casos) sino que, por el contrario, la Administración contratante podría exigirle, sin separarse de su propuesta técnica, una frecuencia de limpieza o reposición de elementos para estas áreas que superase la mínima exigida a todos los licitadores.

En consecuencia, debe desestimarse esta alegación.

SÉPTIMO- Por otro lado, alega el reclamante que la empresa ISS no ha incorporado a su Propuesta técnica el Anexo VI requerido en el pliego, vulnerando de esta forma lo dispuesto en la cláusula 7 del PCAP.

En este sentido, la citada cláusula del PCAP señala, entre la documentación a incluir en el sobre n°2, relativo a la “Propuesta técnica”, dentro del apartado “Programa de trabajo y Plan de limpieza”, lo siguiente:

*“1.3. Materiales y utillajes y productos de limpieza a utilizar: se señalará una descripción del carro de limpieza y su equipamiento, con indicación de los materiales y utillaje que se utilizarán.*

*Utilizar el modelo que se adjunta como Anexo VI del Pliego para este subapartado”.*

En relación con esta alegación, debe señalarse que, ciertamente, la cláusula 7ª del PCAP indica que *“La documentación aportada en el Sobre n° 2 como Propuesta Técnica será clara y concisa, y deberá limitarse a cumplimentar los correspondientes Anexos, no valorándose información adicional que no tenga relación alguna con el presente contrato”.* En este mismo sentido, la cláusula 11ª establece que *“La información que se requiere para valorar la propuesta técnica DEBERÁ AJUSTARSE al número de páginas DIN A4 aproximadas que se recomiendan y a los modelos que se adjuntan en los Anexos que se citan y deberá incluir todos y cada uno de los datos que se piden en los mismos, no valorándose información adicional que no tenga relación alguna con la presente licitación”.*

Sobre este particular, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la Resolución 237/2012, de 31 de octubre, pone de relieve que se debe aplicar un criterio antiformalista y restrictivo en el examen de las causas de exclusión de las proposiciones; de manera que, con carácter general, cuando los errores o defectos en las proposiciones sean únicamente de carácter formal se debe evitar excluir a las

empresas licitadoras, ya que, como manifiesta el mismo Tribunal en la Resolución 64/2012, de 7 de mayo, un excesivo formalismo sería contrario a los principios que deben regir la contratación pública, como *“la libertad de concurrencia y la eficiente utilización de los fondos públicos”*, siempre que con la decisión de no exclusión quede garantizado el respeto *“a los principios de igualdad de trato a los candidatos y transparencia en el procedimiento”*.

Doctrina ésta que ha sido asumida por otros órganos de la misma naturaleza revisora, como el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón en su Acuerdo 43/2013, de 7 de agosto, o este mismo Tribunal actuante en su reciente Acuerdo 40/2015, de 1 de julio.

A la vista de lo expuesto, debe considerarse que no vulnera el principio de igualdad la admisión a la licitación de la empresa ISS, dado que esta actuación deriva de los principios de buena administración y de proporcionalidad. Y es que no olvidemos que, como el propio reclamante reconoce en su escrito, la propuesta técnica por la citada mercantil *“incluye catálogos de materiales y utillaje”*, a pesar de no ajustarse al modelo recogido en el PCAP como Anexo VI.

A mayor abundamiento, si bien el artículo 52.1 de la LFC señala, bajo la rúbrica *“Presentación de proposiciones”*, que *“Las proposiciones de los interesados ... se presentarán por escrito, conforme al modelo que se establezca en el pliego de cláusulas administrativas particulares...”*, no es menos cierto que el apartado 5 del citado artículo añade que *“En los procedimientos cuyo criterio de adjudicación sea el de la oferta más ventajosa, si la Administración considera que la oferta presentada adolece de oscuridad o de inconcreción, podrá solicitar aclaraciones complementarias, respetando en todo caso el principio de igualdad de trato de los licitadores, que no podrán modificar la oferta presentada”*. En el caso que nos ocupa, la propuesta técnica de la empresa adjudicataria, en cuanto a los materiales y utillajes y productos de limpieza a utilizar para la ejecución del contrato, es clara y precisa, de modo que no requiere aclaración alguna. Si esto es así, y la propuesta técnica en este aspecto no genera dudas en cuanto a su comprensión, de modo que ni siquiera requiere aclaración alguna por

parte del licitador, difícilmente podría sostenerse la exclusión de la misma por el simple hecho de no ajustarse estrictamente al modelo de presentación de la misma establecido en el PCAP como Anexo VI, sobre la base del principio antiformalista antes señalado, por lo que debe desestimarse la alegación presentada en este sentido por el reclamante.

OCTAVO.- Alega por otro lado el reclamante que la empresa ISS no respeta la forma en la que se requiere la documentación que se deberá incluir en el Sobre 2, puesto que la Cláusula 7 del PCAP “Contenido de los Sobres”, indica expresamente que este sobre debe incluir una memoria técnica, en tanto que la empresa adjudicataria del contrato presenta dos memorias técnicas, una para los Centros de Salud y otra para el Edificio Conde Oliveto.

Sobre este particular, debe señalarse que, tal y como señala el SNS-O en su escrito de alegaciones, del examen de la documentación presentada por la empresa ISS en el sobre n° 2, no puede concluirse que haya incluido en el mismo dos memorias técnicas que pudieran constituir dos propuestas técnicas distintas, lo que estaría vedado por la cláusula 7ª del PCAP, que señala que *“no se admitirá la presentación de variantes o alternativas a la definida para el objeto del contrato”*.

Por el contrario, la empresa ISS presenta una única memoria o propuesta técnica, si bien separada en dos documentos correspondientes al Lote I y al Lote II, respectivamente, El contenido de ambos documentos no es alternativo sino que es prácticamente similar, con ciertas variaciones en función de las características definidas para cada lote. En definitiva, no existen dos memorias o propuestas técnicas que puedan ser calificadas como propuestas alternativas y excluyentes entre sí, sino una única propuesta técnica o memoria desglosada en dos documentos, uno para cada lote, lo que se ajusta plenamente a las exigencias del PCAP y no constituye sino una variación formal en el modo de presentación de la propuesta técnica.

NOVENO.- Por último, alega lado el reclamante que la empresa ISS *“incumple los requisitos básicos definidos en el PCAP, en cuanto a extensión y forma en la que debe presentarse la documentación requerida para dar respuesta a cada uno de los*

*critérios exigidos en la cláusula 11ª del PCAP, lo que supone una alteración que le otorga una posición de ventaja respecto a quienes sí han cumplido los requisitos exigidos, infringiendo de esta manera el principio de igualdad entre licitadores”. Añade que en dicha cláusula se recoge de forma expresa la extensión de la documentación que se requiere para valorar la propuesta técnica, pues indica que ésta deberá ajustarse al número máximo de páginas recomendado para cada uno de los apartados. Dispone la citada cláusula 11ª del PCAP lo siguiente:*

*“La información que se requiere para valorar la propuesta técnica DEBERÁ AJUSTARSE al número de páginas DIN A4 aproximadas que se recomiendan y a los modelos que se adjuntan en los Anexos que se citan y deberá incluir todos y cada uno de los datos que se piden en los mismos, no valorándose información adicional que no tenga relación alguna con la presente licitación”.*

Sobre este particular, la cláusula 7ª del PCAP establece la extensión de que debe tener la documentación a presentar por los licitadores en relación con algunos de sus apartados.

En concreto, dentro del apartado 1, “Programa de trabajo y plan de limpieza”, que debe constar de varios documentos, se establecen recomendaciones sobre la extensión para dos de ellos:

*- “1.1. Se presentará una propuesta del programa de trabajo y plan de limpieza **común** para todos los centros objeto de este contrato, de acuerdo con las especificaciones indicadas en el Anexo 1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, en el que se indicará la organización del trabajo, las tareas a realizar, horarios de trabajo, periodicidad, personal asignado, procedimientos.*

*Para este subapartado se recomienda presentar la información utilizando un máximo de cuatro páginas en DIN A4”.*

- “1.2. Se presentarán propuestas de programa de trabajo y plan de limpieza **específicas** para cada una de las plantas del Lote I “Edificio Conde Oliveto” y para cada uno de los centros del Lote II “Centros de salud de Atención Primaria”, para la adaptación funcional y operativa del servicio a prestar a la realidad arquitectónica, de distribución de zonas, de usos, etc., y de las peculiaridades de los mismos.

Para este apartado se recomienda presentar la información utilizando un máximo de una página en DIN A4 por cada centro del Lote II “centros de salud de Atención Primaria”, y por cada planta en el caso del Lote I “Edificio Conde Oliveto”.

Por su parte, el apartado 5, relativo al Plan de formación del personal, establece que “Se presentará un programa de formación para el personal que realice la limpieza en los centros objeto de este contrato, indicando de forma detallada las acciones formativas a llevar a cabo, su objetivo, duración y a quién está dirigida.

Para este apartado se recomienda presentar la información utilizando un máximo de una página en DIN A4”.

Se advierte, en definitiva, que el PCAP establece una indicación acerca de la extensión que debe tener la información correspondiente a los citados tres apartados a valorar. Procede ahora analizar si, tal y como señala el reclamante, esta indicación no constituye una mera recomendación sino que tiene carácter imperativo, si la empresa adjudicataria del contrato ha incumplido esta indicación en alguno de los apartados de su propuesta técnica y, en su caso, determinar las consecuencias de su incumplimiento.

En relación con estas cuestiones, el PCAP plantea la extensión de la información como una recomendación en su cláusula 7ª (“se recomienda presentar la información utilizando un máximo de una página en DIN A4”), y por otro lado, el mismo PCAP parece configurar esta indicación como una obligación en su cláusula 11ª (“La información que se requiere para valorar la propuesta técnica DEBERÁ AJUSTARSE al número de páginas DIN A4 aproximadas que se recomiendan”).



De la lectura de ambas cláusulas se advierte que el PCAP adolece de falta de claridad sobre si algunos de los apartados a valorar dentro de la propuesta técnica tienen o no un límite máximo en cuanto al número de páginas a presentar. Así, por un lado, la cláusula 7ª utiliza la expresión “se recomienda”, mientras que por otro lado, la cláusula 11ª utiliza una forma imperativa al disponer que la propuesta “deberá ajustarse”, contradicción que se acentúa cuando esta última cláusula señala que las páginas DIN A4 que se recomiendan son “aproximadas”.

Por otro lado, resulta muy aventurado afirmar que la empresa ISS haya superado la extensión indicada en el PCAP para los subapartados 1.1, 1.2 y 5 de la Propuesta Técnica, puesto que aquél no señala, siquiera indicativamente, el tipo de fuente a emplear, el tamaño de la misma, la amplitud de los interlineados y márgenes, e incluso si la introducción de imágenes o gráficos computan a estos efectos.

El punto de partida para resolver la cuestión es, pues, la existencia de previsiones contradictorias o cuando menos confusas en la redacción de las cláusulas 7ª y 11ª del PCAP, tal y como se ha señalado anteriormente, lo que nos debe llevar a analizar las consecuencias que esta ambigüedad en la redacción lleva implícitas.

Y para ello procede traer a colación la doctrina contenida en el Acuerdo 33/2012, de 9 de agosto de 2012, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, al que hacíamos referencia en nuestro Acuerdo 32/2015, de 29 de mayo, y que analizaba la reclamación presentada por una empresa que había sido excluida de la licitación por incluir en el sobre nº 2 cierta documentación que la Mesa de Contratación consideraba que debía estar incluida en el sobre nº 3. En dicho Acuerdo, el citado Tribunal concluye que el PCAP no era claro al respecto y había inducido a error al licitador, por lo que estima la reclamación presentada sobre la base de una argumentación contenida en su fundamento jurídico tercero y que a continuación se transcribe:

*“Es oportuno recordar que la carga de claridad en la elaboración y el contenido de los pliegos de condiciones, o de cláusulas administrativas particulares, es*

*de los poderes adjudicadores, y por tanto las cláusulas ambiguas, contradictorias o confusas, que no hayan sido disipadas durante el proceso de selección, son también responsabilidad de los mismos. La confusión entre el clausulado de los Pliegos exige un criterio hermenéutico proclive al principio de igualdad de acceso, de forma que la «oscuridad» de las cláusulas no puede perjudicar a los posibles licitadores (Acuerdo 5/2011, de 16 de mayo).*

*Por ello, resulta desproporcionado y contrario a la equidad, que los poderes adjudicadores tengan la facultad de seleccionar cuál regla del pliego de condiciones aplica, cuando existen otras contradictorias, confusas o ambiguas, haciéndole soportar todas las consecuencias jurídicas de su error al oferente o contratista, quienes no elaboraron el pliego de condiciones.*

*Nuestro ordenamiento jurídico de la contratación pública se basa en los principios de la buena fe objetiva y confianza legítima como elementos interpretativos de los contratos, que se complementan con el principio de interpretación «contra proferentem» —también denominado «interpretatio contra stipulatorem»— según el cual, cuando no es posible hacer una interpretación literal de un contrato (Pliego en este caso), por causa de cláusulas ambiguas o contradictorias, la interpretación no debe beneficiar a la parte que redactó esas cláusulas, ocasionando la oscuridad. Es la carga de hablar claro que pesa sobre quien lleva la iniciativa contractual, que se corresponde con una autorresponsabilidad cuando no se cumple satisfactoriamente con ella.*

*La jurisprudencia actual, frente a decisiones jurisprudenciales anteriores que otorgaban a la interpretación unilateral de la Administración el valor de una especie de interpretación «auténtica», ha destacado que la incertidumbre creada por la Administración a la hora de redactar los pliegos de condiciones no puede jugar a su favor y en perjuicio del contratista, por lo que la existencia de cláusulas ambiguas, contradictorias entre sí y creadoras de indudable oscuridad sólo debe perjudicar a la Administración que las redactó, en aplicación del artículo 1288 CC.*

*Con rotundidad se pronuncia en tal sentido la STS de 3 de febrero de 2003, dictada en unificación de doctrina, según la cual «Es manifiesto que los contratos administrativos son contratos de adhesión, en que la Administración es quien redacta las cláusulas correspondientes, por lo que, conforme a lo prevenido en el artículo 1288 del Código Civil la interpretación de las cláusulas oscuras no debe favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad. Ello impone en el caso enjuiciado, como argumenta la sentencia de contraste, una interpretación que no se verifique en perjuicio de la empresa contratista y en beneficio de la Administración».*

*En el mismo sentido, la STS de 5 de junio de 2001 afirma que, en virtud del artículo 1288 CC, la inteligencia de la cláusula oscura no puede beneficiar a quien la plasma. Igualmente, las SSTS de 2 de octubre de 2000, 15 de febrero de 2000 y 2 noviembre 1999.*

*En su consecuencia, la Administración no puede salvar la contradicción que pudiera existir entre las cláusulas indicadas mediante una interpretación que perjudique a quienes cumplieron con lo establecido en ellas. Procede por ello estimar el primer motivo del recurso”.*

En el caso que ahora nos ocupa, resulta evidente que la redacción de las cláusulas 7ª y 11ª del PCAP puede inducir a error a los licitadores en cuanto a la extensión de las propuestas. Por un lado habla de que el número “máximo” de páginas previstas para determinados apartados de la propuesta técnica es “recomendada”; por otro lado se habla, no de número máximo, sino de número de páginas “aproximadas”; y por otro lado habla de que la información “deberá ajustarse” a ese número de páginas aproximadas que se recomiendan.

A la vista de lo expuesto, no es posible conocer con seguridad si es posible o no superar (y, en su caso, en qué medida) el número de páginas previsto en el PCAP para cada subapartado, pero esta confusión o contradicción en la redacción del PCAP no puede ser, de acuerdo con la doctrina anteriormente expuesta, imputada en modo alguno al licitador adjudicatario, que no tiene por qué soportar las consecuencias negativas que

se derivarían de una interpretación del PCAP que diera preferencia a la obligación de no superar el número máximo de páginas con respecto a la otra posible interpretación posible de aquél, esto es, que la extensión indicada para los citados tres subapartados de la propuesta técnica sea recomendada.

Debe resaltarse, además, que el PCAP no contempla de forma expresa ninguna consecuencia negativa o penalización para aquellos licitadores que no ajusten sus propuestas al número de páginas recomendadas a las que debe ajustarse la propuesta técnica relativa a los subapartados 1.1, 1.2, y 5 antedichos, lo que, unido a lo expuesto hasta ahora acerca de la confusión existente sobre la cuestión, debe llevarnos a desestimar la pretensión del reclamante de excluir de la licitación a la empresa ISS.

En consecuencia, previa deliberación, por unanimidad y al amparo de lo establecido en el artículo 213 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 presentada por don H.N.V., en representación de “UNIÓN INTERNACIONAL DE LIMPIEZA, S.A.”, frente a la Resolución 1202/2015, de 8 de julio, de la Directora Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, por la que se adjudica el contrato del servicio de limpieza de diversos centros dependientes de la Dirección de Atención del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, durante los años 2015 y 2016.

2º. Notificar el presente Acuerdo al reclamante, al Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y a los demás interesados que así figuren en la documentación del expediente y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

3º. 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 18 agosto de 2015. EL PRESIDENTE, Fermín Casado Leoz. EL VOCAL, Francisco Javier Vázquez Matilla. LA VOCAL, Ana Román Puerta.