



Expte.: R-63/2016

ACUERDO 66/2016, de 30 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima a la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por doña C.M.V., en representación de “Limpiezas Amadoz, S.L.”, contra la Resolución 459/2016, de 24 de octubre, del Alcalde presidente del Ayuntamiento de Orkoien, por la que se adjudica el contrato “Trabajos de Limpieza de los Centros Escolares Municipales, Colegio Público San Miguel y Colegio Público Auzalar de Orkoien”, para el periodo de 16 de agosto de 2016 a 30 de junio de 2017.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 21 de julio de 2016 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del contrato “Trabajos de Limpieza de los Centros Escolares Municipales, Colegio Público San Miguel y Colegio Público Auzalar de Orkoien”, convocado por el Ayuntamiento de Orkoien, con un valor estimado de 157.000,00 euros.

SEGUNDO.- Con fecha 24 de octubre de 2016, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Orkoien dictó la Resolución nº 459/2016, de 24 de octubre, por la cual se adjudica el contrato de limpieza de los colegios públicos de Orkoien para el periodo de 16 de agosto de 2016 a 30 de junio de 2017, a la empresa “Distrivisual, S.L.”, por ser la oferta que había obtenido la mejor puntuación global.

TERCERO.- Con fecha 4 de noviembre de 2016, doña C.M.V., en representación de la empresa “Limpiezas Amadoz, S.L.” interpone reclamación en materia de contratación pública ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos contra la Resolución nº 459/2016, por la cual se adjudica el contrato de limpieza de los

colegios públicos de Orkoien para el periodo de 16 de agosto de 2016 a 30 de junio de 2017, a la empresa “Distrivisual, S.L.”.

El reclamante basa la misma en una supuesta infracción en la valoración de las ofertas económicas de lo dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP).

En concreto, el reclamante entiende que la oferta del adjudicatario ha infringido lo dispuesto en la Cláusula 19 del Pliego “Obligaciones de carácter laboral, social o medioambiental del contratista”, la cual señala que *“El contratista viene obligado por el presente pliego a aplicar a los trabajadores contratados las disposiciones vigentes dimanantes del Convenio de Limpieza de Edificios y Locales de Navarra.”* y concluye que con una oferta económica *“de 15.768€ anuales, 1.314€ mensuales, es materialmente imposible que una empresa pueda asumir todos los gastos y pretender tener beneficio y no pérdidas”*.

Por todo ello, solicita el reclamante que se proceda a declarar la nulidad de la resolución de adjudicación del Contrato de limpieza de centros escolares del municipio de Orkoien, debiendo procederse por parte de la entidad adjudicadora a una nueva y correcta valoración de las ofertas obrantes en el procedimiento.

CUARTO.- Con fecha 8 de noviembre de 2016 el Ayuntamiento de Orkoien aportó el expediente del contrato y presentó escrito de alegaciones.

Como cuestión previa plantea el Ayuntamiento de Orkoien que doña C.M.V., la cual dice actuar en nombre de “Limpiezas Amadoz, S.L.” no ha acreditado su representación ya que no ha aportado escritura alguna que acredite su representación.

En cuanto al fondo de la reclamación planteada, entiende el Ayuntamiento de Orkoien que, en primer término, no se puede deducir donde se encuentra la presunta causa de nulidad o anulabilidad del proceso, ya que la reclamación se basa en la disconformidad con la valoración realizada por la Mesa de Contratación, cuando

entiende la entidad *“no es objeto de reclamación el que el Tribunal proceda a valorar los distintos apartados de la convocatoria”*.

También sostiene el Ayuntamiento que del expediente se desprende la claridad, objetividad y adecuación a las cláusulas del pliego que han regido este procedimiento, entendiéndose que la adjudicación de puntos por la oferta económica se ha ajustado, en todo momento, a lo establecido en el Pliego, de tal forma que *“a la oferta más baja que es la del recurrente, se le ha otorgado los 50 puntos determinados en el pliego.”*

En segundo lugar, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Cláusula 19 del Pliego, señala la entidad que la *“Mesa de Contratación ha valorado y desglosado todas las ofertas económicas para verificar que cumplen con el condicionado... Si a la oferta de la empresa adjudicataria le añadimos el coste del absentismo laboral, maquinaria, tenemos que el precio hora es de 15,58€, cantidad que cubre el precio hora del convenio establecido en 15,10€ para el 2016 y 15,16€ para el 2017.”*

Finalmente, señala el Ayuntamiento de Orkoien que *“ha valorado y estudiado las ofertas presentadas, incluyendo el precio hora para cubrir el Convenio de Limpieza de Navarra, el absentismo laboral propio del Sector, la maquinaria y materiales de limpieza necesarios y el beneficio industrial de las empresas, en el caso de la adjudicataria de 5.172,04€ que puede cubrir cualquier eventualidad que surja en la ejecución del contrato.”*

En base a ello solicita que se desestime la reclamación presentada por *“Limpiezas Amadoz, S.L.”*.

QUINTO.- Notificada la reclamación a todos los demás licitadores, mediante escrito de la Secretaria del Tribunal Administrativo de Navarra de fecha 16 de noviembre de 2016, no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de Orkoien, 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, presentada en la aplicación del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra mediante la firma corporativa de la empresa "Limpiezas Amadoz, S.L.", firma cuya utilización supone una previa representación por la persona física autorizada a su uso, 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 reclamación se ha presentado en el plazo de diez días naturales que contempla la LFCP en su artículo 210 apartado 2, letra b) 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.

En el caso que nos ocupa, la Resolución de Alcaldía por la cual se procedía a la adjudicación del contrato objeto de la reclamación fue notificada al reclamante el día 28 de octubre, conforme se acredita en el expediente, interponiéndose la reclamación el día 4 de noviembre.

CUARTO.- La reclamación se fundamenta en uno de los motivos tasados en el artículo 210.3.c) de la LFCP para fundar una reclamación en materia de contratación pública al impugnarse la Resolución de adjudicación por entender infringidos los criterios de adjudicación fijados y aplicados.

QUINTO.- El reclamante afirma que el adjudicatario del contrato ha infringido la Cláusula 19 del PCAP, titulada “*Obligaciones de carácter laboral, social o medioambiental del contratista*”. Dicha cláusula señala que el contratista “*viene obligado por el presente pliego a aplicar a los trabajadores contratados las disposiciones vigentes dimanantes del Convenio de Limpieza de Edificios y Locales de Navarra*”.

A estos efectos, la cláusula 8 del PCAP “*Forma y contenido de las proposiciones*”, en el apartado referido al Sobre 2 “*Documentación Técnica*”, dispone que, dentro de la Memoria explicativa del proceso a seguir en la ejecución del contrato, los licitadores deben indicar, entre otros aspectos, 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.

La misma cláusula 8 del PCAP, en el apartado referido al Sobre 3 “*Proposición económica*”, determina que “*será necesario incluir en la propuesta económica un resumen de capítulos y los cálculos empleados para su obtención, donde se incluirán de forma desglosada:*

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

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

Costes establecidos para sustituciones.

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.”

Por otra parte, el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP) también determina en su prescripción primera, apartado 1.1, entre otras obligaciones del

adjudicatario, que este deberá cumplir con su personal las obligaciones en materia laboral, de seguridad social y prevención de riesgos laborales, y para que la entidad adjudicadora pueda comprobar este cumplimiento la misma prescripción incluye la obligación de que “la empresa adjudicataria tendrá la obligación de presentar al Ayuntamiento copia de los contratos suscrito con el personal afecto a la limpieza de los centros, así como copia de las nóminas salariales y de los TC de cotización a la Seguridad Social.

También la misma prescripción determina que el adjudicatario presentará un plan de trabajo, teniendo en cuenta como mínimo las prescripciones indicadas en el Anexo I y de acuerdo con lo que proponga en la Memoria de la documentación técnica, presentará un plan de trabajo detallado por centros y zonas en el que, entre otras cuestiones, indicará la organización, las tareas a realizar, los horarios y el personal asignado.

Estas disposiciones de los pliegos vienen a cumplir lo preceptuado en la LFCP, que en su artículo 49.3, letras a) y b), determina que en todo caso, en los pliegos de cláusulas administrativas deberán incorporarse las siguientes advertencias:

- a) Que el contrato se halla sujeto al cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales vigentes en materia laboral, de Seguridad Social y de seguridad y salud en el trabajo y, en particular, a las condiciones establecidas por el último convenio colectivo sectorial del ámbito más inferior existente en el sector en el que se encuadre la actividad de la empresa contratista.
- b) Que la oferta económica deberá ser adecuada para que el adjudicatario haga frente al coste derivado de la aplicación del convenio sectorial que corresponda, sin que en ningún caso los precios/hora de los salarios contemplados puedan ser inferiores a los precios/hora del convenio más los costes de Seguridad Social.

En el mismo sentido, el artículo 69 de la Directiva 2004/18/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la

que se deroga la Directiva 2004/18/CE precepto directamente aplicable, aun sin transposición expresa, al tratarse de un mandato claro, preciso e incondicionado, que “Los poderes adjudicadores rechazarán la oferta si comprueban que es anormalmente baja porque no cumple las obligaciones aplicables contempladas en el artículo 18, apartado 2”, es decir, las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral.

En consecuencia, conforme a la normativa citada y a lo previsto en los pliegos, ley del contrato según reiterada jurisprudencia, que obligan tanto a los licitadores como a la entidad adjudicadora, ésta estaba obligada a comprobar que las ofertas presentadas cumplieran con las obligaciones establecidas para formular las ofertas económicas.

SEXTO.- Consta en el acta de calificación de la oferta económica y propuesta de adjudicación del contrato, elaborada por la Mesa de Contratación con fecha 13 de septiembre de 2016, que las proposiciones económicas de los licitadores admitidos y los porcentajes de baja sobre el precio de licitación fueron los siguientes:

Licitador	Oferta económica	% baja
LICITADOR 1	159.574,80 euros	16,00%
LICITADOR 2	161.474,50 euros	15,00 %
LICITADOR 3	152.167,62 euros	19,90 %
LICITADOR 4	170.542,77 euros	10,23 %
ADJUDICATARIO	150.646,21 euros	20,70 %
RECLAMANTE	149.714,94 euros	21,19 %

Como se puede apreciar, la oferta de la reclamante fue la de mayor porcentaje de baja.

Consta también en el acta que, tras la apertura pública de las proposiciones económicas, la Mesa las valoró de conformidad con lo dispuesto en el condicionado y

detectó cuestiones que precisaban aclaración en relación con las proposiciones económicas del Licitador 1 y el Licitador 3, todas ellas relativas al cumplimiento en la oferta del Convenio de Navarra de Limpieza de Edificios y Locales. No se plasma en el acta ninguna duda o necesidad de aclaración por este concepto en lo relativo a la oferta del adjudicatario, por lo debe entenderse que la Mesa consideró que cumple con las prescripciones del PCAP.

Tras los oportunos requerimientos de aclaración y la contestación de las empresas, la Mesa de Contratación, según consta en acta de 24 de octubre de 2016, decide excluir las ofertas de los Licitadores 1 y 3 y formula propuesta de adjudicación a favor de “Distrivisual, S.L.”, por ser la oferta admitida que había obtenido la mayor puntuación de entre las presentadas tras sumar a la puntuación correspondiente a la oferta económica la que previamente había obtenido su oferta técnica.

De ello se desprende que la Mesa de Contratación ha cumplido con las obligaciones que le impone el ordenamiento y ha valorado técnicamente las ofertas económicas presentadas.

Respecto a las ofertas económicas, considera la reclamante que la empresa inicialmente adjudicataria ha ofertado *“7.200 horas, por un coste de 150.646,21€, a los que se debe descontar el IVA, dando un resultado final de 124.500,93€, divididos entre las 7.200 horas ofertadas, nos dan un coste hora de 17,29€, de esta forma con una diferencia de 2,19€ horas, por las 7200 ofertadas, 15.768€, la empresa pretende cubrir los anteriores complementos salariales, cotización de los mismos, el coste a añadir de los peones especialistas y además los siguientes: 1. Elaboración de nominas, contratos, etc, todo papeleo necesario para el cumplimiento legal tanto fiscal como laboral; 2. Todos los materiales necesarios para la realización de los trabajos previstos en los pliegos, carros, trapos, cuchillas, jabones, etc; 3. Maquinaria, comprometida en los pliegos y su amortización..... 10. El propio Beneficio industrial.”*

Concluye que con su oferta económica “de 15.768€ anuales, 1.314€ mensuales, es materialmente imposible que una empresa pueda asumir todos los gastos y pretender tener beneficio y no pérdidas.”

De contrario, sostiene el Ayuntamiento que del expediente se desprende la claridad, objetividad y adecuación a las cláusulas del pliego que han regido este procedimiento, entendiéndose que la adjudicación de puntos por la oferta económica se ha ajustado, en todo momento, a lo establecido en el Pliego, de tal forma que “a la oferta más baja que es la del recurrente, se le ha otorgado los 50 puntos determinados en el pliego.”

En segundo lugar, sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la Cláusula 19 del Pliego, señala la entidad que la “Mesa de Contratación ha valorado y desglosado todas las ofertas económicas para verificar que cumplen con el condicionado... Si a la oferta de la empresa adjudicataria le añadimos el coste del absentismo laboral, maquinaria, tenemos que el precio hora es de 15,58€, cantidad que cubre el precio hora del convenio establecido en 15,10€ para el 2016 y 15,16€ para el 2017.”

Considera el Ayuntamiento de Orkoien que los veinte conceptos que señala el reclamante no se han tenido en consideración para el cálculo del coste, pues no resultan aplicables al contrato objeto de la reclamación.

Así, alega el Ayuntamiento “En primer lugar, la subrogación del personal y sus supuestas condiciones laborales por encima de convenio, ya que en la licitación se ha dejado claro que no hay obligación de subrogar al personal municipal; los domingos y festivos no existen en el calendario de limpieza de los colegios que, como dice el pliego, es de lunes a viernes; la antigüedad no existe, ya que el contrato es de agosto de 2016 a junio de 2017, sin posibilidad de prorrogas; los ascensos, jubilaciones, comité de empresa, asambleas de personal, trabajos nocturnos, penosos y peligrosos... están todos ellos fuera de este contrato.”

Por el contrario, dice el Ayuntamiento, habla el reclamante de otros costes que *“si se encuentran recogidos en la oferta de la adjudicataria, como es el caso de los materiales de limpieza, para los que prevé un gasto de 6.636€, frente a los 4.000€ del recurrente. O el método de fichaje del personal, que ya existe en los colegios.”*

En conclusión, señala en sus alegaciones el Ayuntamiento de Orkoien que *“ha valorado y estudiado las ofertas presentadas, incluyendo el precio hora para cubrir el Convenio de Limpieza de Navarra, el absentismo laboral propio del Sector, la maquinaria y materiales de limpieza necesarios y el beneficio industrial de las empresas, en el caso de la adjudicataria de 5.172,04€ que puede cubrir cualquier eventualidad que surja en la ejecución del contrato.”*

En esta labor de valoración de la oferta que debe realizar, la entidad contratante aplica la discrecionalidad técnica de la que goza pero, como hemos señalado de forma reiterada en múltiples acuerdos (por todos, el Acuerdo 36/2015, de 19 de junio), la discrecionalidad técnica no es un ámbito exento o excluido del orden jurídico, sino que se enmarca en éste. Por ello, es competencia de este Tribunal analizar los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminación o que, finalmente, no se haya incurrido en error material al realizarla.

En este mismo sentido, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 786/2014, de 24 de octubre, citando la Resolución 677/2014, de 17 de septiembre, señala que *“la revisión de la apreciación del órgano de contratación acerca de la justificación de las ofertas incursas en presunción de temeridad, incide directamente en la discrecionalidad técnica de la Administración, y que a tal respecto es criterio de este Tribunal (Resoluciones 105/2011 y las 104 y 138/2013) que la apreciación hecha por la entidad contratante del contenido de tales justificaciones en relación con el de las propias ofertas debe considerarse que responde a una valoración de elementos técnicos que en buena medida pueden ser apreciados en función de parámetros o de criterios cuyo control jurídico es limitado. Aun así hay aspectos que, aun siendo difíciles de controlar jurídicamente por venir determinados*

por la aplicación de conceptos jurídicos indeterminados, pueden y deben ser revisados por el Tribunal. Tal es el caso de que en una oferta determinada puedan aparecer síntomas evidentes de desproporción que impidan, sin necesidad de entrar en la apreciación de criterios puramente técnicos, la ejecución del contrato en tales condiciones ... para desvirtuar la valoración realizada por el órgano de contratación en esta materia será preciso que el recurrente ofrezca algún argumento que permita considerar que el juicio del órgano de contratación teniendo por justificadas las explicaciones dadas por el licitador cuya oferta se ha considerado inicialmente como anormal o desproporcionada resulta infundado, o a apreciar que se ha incurrido en ese juicio en un error manifiesto y constatable...”

Respecto a la motivación que debe efectuar la entidad contratante se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 88/2013, de 27 de febrero de 2013, en los siguientes términos: *“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 suficiente 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 hecho 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, SSTs de 9 junio 1986, 31 de octubre de 1995, 20 de enero 1998, 11 y 13 de febrero, 9 de marzo 1998, 25 de mayo 1998, 15 de junio de 1998, 19 de febrero 1999, 5 de mayo de 1999 y 13 enero 2000).”*

Por todo lo expuesto, vista la racional y suficiente justificación de la admisión de la oferta del adjudicatario que aporta el Ayuntamiento, en la que, visto también el convenio aplicable al caso, no se aprecia error material al realizarla, ni arbitrariedad o discriminación, este Tribunal entiende que la entidad local ha ejercitado adecuadamente su potestad discrecional de valoración de la viabilidad de la oferta y de su ajuste al ordenamiento jurídico, por lo que considera que la oferta del adjudicatario ha sido correctamente admitida.

Por ello, la reclamación debe ser desestimada.

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 doña C.M.V., en representación de “Limpiezas Amadoz, S.L.”, contra la Resolución 459/2016, de 24 de octubre, del Alcalde presidente del Ayuntamiento de Orkoien, por la que se adjudica el contrato “Trabajos de Limpieza de los Centros Escolares Municipales, Colegio Público San Miguel y Colegio Público Auzalar de Orkoien”, para el periodo de 16 de agosto de 2016 a 30 de junio de 2017.

2º. Notificar este acuerdo al reclamante, al Ayuntamiento de Orkoien y a los demás interesados y ordenar su publicación en la página web 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, 30 de diciembre de 2016. EL PRESIDENTE, Javier Martínez Eslava.
LA VOCAL, Ana Román Puerta. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.