



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE
CONTRATOS PÚBLICOS DE NAVARRA**

Yanguas y Miranda, 27 -1º
31003 PAMPLONA
Tfnos. 848 42 29 73
Fax 848 42 29 68 – 78
E-mail:
tribunal.contratos@navarra.es

Expte.: 01/2017

ACUERDO 15/2017, de 7 de abril, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se estima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don F.A.E., en nombre y representación de “Limpiezas Amadoz S.L.” contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de la Ultzama, de 22 de diciembre de 2016, por el cual se adjudica la contratación de la asistencia del servicio de limpieza del centro escolar municipal “LarraintzarkoIkastetxea”.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 8 de noviembre de 2016, el Ayuntamiento de la Ultzama publicó, en el Portal de Contratación de Navarra, anuncio de la licitación por procedimiento abierto para la contratación de la asistencia del servicio de limpieza del centro escolar municipal “LarraintzarkoIkastetxea”.

SEGUNDO.- El día 22 de diciembre de 2016, el Pleno del Ayuntamiento de la Ultzama, en sesión extraordinaria acordó adjudicar el contrato de Asistencia Técnica consistente en la limpieza del edificio e instalaciones del centro escolar “LarraintzarkoIkastetxea” a la empresa “Distrivisual, S.L.” por importe de 66.000 euros, IVA excluido, dando traslado de dicho Acuerdo a todos los interesados en el respectivo procedimiento.

Así aporta el reclamante, como documento 1º, la notificación a su empresa del Acuerdo Municipal con fecha de Registro de Salida de 27 de diciembre de 2016.

TERCERO.- En esa misma fecha, “Limpiezas Amadoz, S.L.” después de consultar parte del expediente de licitación, procedió, mediante correo electrónico, a remitir escrito en el cual indicaba que *“revisado las ofertas técnicas presentadas por otros licitadores y encontramos diversas irregularidades o puntos que se*

escapan a nuestra comprensión, por lo cual, solicitamos acceder a la valoración que realizó la Mesa de Contratación de las ofertas técnicas presentadas por los cuatro licitadores que nos presentamos al mencionado concurso.”, continuando dicho escrito indicando de forma expresa parte de los puntos que no resultaban para la misma comprensivos una vez vistas las ofertas técnicas presentadas por los otros licitadores y comparando las mismas con los criterios de valoración establecidos en el Pliego regulador del procedimiento.

Al tiempo de interponer la reclamación, señala “Limpiezas Amadoz, S.L.” que no ha sido atendida dicha petición por parte del Ayuntamiento de la Ultzama.

CUARTO.- El día 4 de enero de 2017, don F.A.E., en nombre y representación de “Limpiezas Amadoz S.L.” interpone reclamación en materia de contratación pública ante el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, contra el Acuerdo del Ayuntamiento de la Ultzama, de 22 de diciembre de 2016, por el cual se adjudica la contratación de la asistencia del servicio de limpieza del centro escolar municipal “LarraintzarkoIkastetxea.

El reclamante interpone su reclamación con base en las siguientes alegaciones:

En primer lugar, el reclamante alega que en el presente caso operaría el principio por el cual *“el pliego debe ser cumplido con total exactitud, y de no ser así esa oferta debe ser excluida”*.

Mantiene que la oferta técnica presentada por la empresa adjudicataria *“ofrece un servicio de limpieza únicamente para 172 días; si bien el Pliego no exige un número de horas ni días de servicio, si que debe respetar como mínimo, los días en que el centro tiene escolares, los días lectivos, pues no es éste sino el motivo de la presente licitación, dar servicio a un centro escolar, mínimamente durante el curso. El calendario aprobado por el Gobierno de Navarra y propuesto por el centro educativo contempla 175 días lectivos, no 172.”*

Añade, a este respecto que durante el curso escolar existen los llamados días no lectivos, en los que sin asistencia de alumnos si que trabajan los profesores y el personal administrativo.

Por todo ello, entiende el reclamante que “*la oferta presentada por la empresa adjudicataria no cumple con lo exigido por el pliego y debió ser excluida*” para lo cual alude a la existencia de numerosas sentencias en defensa de su tesis, aportando la Sentencia nº23/2016, de 27 de enero de 2016, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Pamplona, en la cual se contiene dicha doctrina.

En segundo lugar, alega “Limpiezas Amadoz, S.L.” que el precio ofertado por la empresa adjudicataria es *inasumible* ya que no ya que no ajusta su coste a los servicios y requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, además de no poder soportar dicho coste algún servicio adicional ofertado por la adjudicataria en su oferta técnica.

Según el reclamante, la oferta económica del adjudicatario según su cálculo de los servicios propuestos y horas ofertadas sería de 66.786,35 €; mientras que la ofertada en la licitación y finalmente seleccionada es de 66.000€.

Realiza para ello un desglose de los distintos costes en función de las horas por trabajados y días trabajados; kilometraje; materiales de limpieza etc, además de indicar que no se han contemplado otros gastos como los derivados de convenio, los gastos en asesoría por nóminas, seguridad social, contratos etc, además de no incluir el beneficio industrial; asimismo, no contempla, como exige el Pliego, “*la reposición y aseo de los servicios de los locales municipales en que debe prestarse el servicio.*” cuyo coste el reclamante cifra en unos mil euros; por lo que eleva el coste real de la oferta a 66.786,35 €.

Por último, considera el reclamante que no se entiende como se ha realizado la valoración del criterio previsto en el Pliego sobre el número total de horas a realizar en el servicio de limpieza, así como el número de personas a emplear y su experiencia, entre otros.

Y ello, ya que la empresa que ofrece un número mayor de horas anuales de servicio no es la que mayor puntuación obtiene, teniendo la mayor puntuación la empresa que menos servicio (cuantificado en horas) se compromete a desarrollar.

En definitiva, el reclamante solicita que se dicte resolución por la que se declare la nulidad de la resolución administrativa impugnada, y se proceda por

parte del organismo adjudicador a una nueva y correcta valoración de las ofertas obrantes en el procedimiento.

QUINTO.- Los días 17 y 18 de enero de 2017, el Ayuntamiento de la Ultzama remitió el expediente de la licitación objeto de la reclamación, junto con el correspondiente escrito de alegaciones oponiéndose a la reclamación presentada.

En primer lugar, el Ayuntamiento de la Ultzama quiere matizar que no resulta cierto que no contestaran al reclamante las cuestiones que le plantearon en el escrito remitido el día 27 de diciembre.

En el expediente administrativo aportado consta que con fecha 30 de diciembre de 2016 se envió, mediante correo electrónico, un Informe Contestación a las cuestiones planteadas elaborado por el Vocal de la Mesa de Contratación.

En segundo lugar, señala el Ayuntamiento de la Ultzama que se opone a la alegación segunda formulada por el reclamante, ya que en el referido informe elaborado por el Vocal de la Mesa de Contratación se indica que “ *el haberse puesto 172 días puede deberse a un error ocasionado por haber consultado un calendario no vigente siendo en realidad el hecho de que el personal esta de alta en la empresa durante 10 meses, (de 1 de septiembre a 30 de junio), teniendo la condición de fijos-discontinuos estando totalmente cubierto el servicio durante dicho periodo.*”

Así de ninguna manera, considera el Ayuntamiento, puede entenderse que por esa omisión o error de la propuesta se hubiere incumplido el contenido del Pliego “*y en cualquier caso, tal incumplimiento no reúne la importancia suficiente como para excluir la propuesta de la adjudicataria.*”

Así, en conclusión considera el Ayuntamiento de la Ultzama que “*en este supuesto no se dan de ninguna manera los presupuestos de hecho a los que se refiere la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo invocada por la recurrente por cuanto que en los Pliegos de Condiciones (Administrativas y Técnicas) que rigen la contratación en ningún momento se indica la exigencia de*

un número mínimo de días de servicio”, señalando que “en el presente caso nos encontramos con un contrato o prestación “de resultado”, en el sentido de que la adjudicataria se compromete a limpiar o mantener limpio el colegio público todos los días en que esté abierto.”

En tercer lugar, respecto a los cálculos económicos realizados por el reclamante según los cuales la oferta económica del adjudicatario es menor del coste real de la prestación objeto de licitación, contrapone al respecto el realizado de forma objetiva por parte del Vocal Técnico de la Mesa, en el cual se señala que *“la empresa adjudicataria hasta ahora de dichos trabajos ha facturado la cantidad de 61.504,92€/anuales, no habiendo tenido nunca reclamaciones al respecto ni de personal, ni de Seguridad Social ni de Hacienda durante los casi 20 años que han venido prestando el servicio.”*

Por ello, considera que la empresa recurrente debería haber presentado un Informe Técnico objetivo (elaborado por un perito) profesional en la materia, como así ha realizado el Ayuntamiento en su informe preparado por el Vocal Técnico de la Mesa.

Informe este al cual se remite nuevamente el Ayuntamiento para justificar la valoración técnica realizada, considerando que el control de calidad que propone la empresa finalmente adjudicataria y los partes de trabajo en limpiezas a realizar por especialistas se cumplimenta con más detalle que en las otras ofertas y que la ahora recurrente obtuvo el máximo de puntos (10) en el bloque de personal y también es el de mayor puntuación desde el punto de vista técnico. Insiste de nuevo en que la valoración técnica sea cuestionada por el reclamante, sin que para rebatirlo presente un informe realizado por Técnico competente y por ello dotado de la objetividad que si tiene, según la entidad reclamada, el Informe en que se basa la adjudicación ahora recurrida.

Por todo ello, se opone a la petición de “Limpiezas Amadoz, S.L.” de que se proceda a realizar una nueva valoración técnica que además se opondría a *“la esencia del propio procedimiento de contratación en el que la característica esencial es la valoración de las ofertas técnicas de una manera objetiva y previa al conocimiento de las ofertas económicas.”*

Por todo lo expuesto, el Ayuntamiento de la Ultzama se opone a la reclamación presentada, solicitando a este Tribunal que desestime la misma, confirmando en todos sus extremos al Acuerdo de Pleno de 22 de diciembre de 2016, por el que se acordó la adjudicación del contrato de Asistencia Técnica consistente en la limpieza del edificio e instalaciones del Centro Escolar “LarraitzarkoIkastetxea” de la Ultzama.

SEXTO.- El día 23 de enero de 2017 se concede trámite de alegaciones a los interesados para que aporten los argumentos que consideren convenir a su derecho. Transcurrido el plazo para ello se ha presentado alegaciones por parte de la adjudicataria del contrato, “Distrivisual, S.L.” con fecha 26 de enero de 2017.

En dicho escrito la adjudicataria detalla el desglose de su oferta económica, considerando que la misma resulta adecuada al Pliego así como al mercado actual, ya que le resta, una vez descontados los gastos de mano de obra, los cuales cifra en un 91,65% del precio total, un 8,35% para el resto de gastos y beneficio industrial, considerandodicho porcentaje *más que razonable en los que lleva años moviéndose el sector*.

Solicita por ello al Tribunal que tenga por formuladas sus alegaciones por las que se opone a la presente reclamación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El Ayuntamiento de la Ultzama es una Administración Pública sometida a la Ley Foral 6/2006, de 9 de junio, de Contratos Públicos (en adelante, LFCP).

Conforme a lo previsto en el artículo 2.1 de la LFCP, las decisiones que adopten las Administraciones Públicas sometidas a las disposiciones de la citada Ley Foral en el marco de un procedimiento de adjudicación de contratos públicos, 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.- La reclamación ha sido interpuesta por persona legitimada al tratarse de un licitador participante 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 LFCP (artículo 210 apartado 2, letra b) 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 exclusión de los licitadores, como ocurre en este caso, por lo que la reclamación debe entenderse interpuesta en plazo.

CUARTO. La reclamación formulada se fundamenta en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación o adjudicación del contrato, 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.- El reclamante impugna el acuerdo de adjudicación con fundamento básicamente en tres motivos: en primer lugar, el incumplimiento del pliego por parte de la oferta presentada por la empresa adjudicataria porque se entiende referida a 172 días; la falta de ajuste del precio ofertado por la empresa adjudicataria a los servicios y requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas que entiende erróneo; y finalmente cuestiona la valoración efectuada por la Mesa de contratación en aplicación del criterio de adjudicación previsto en la letra b) de la cláusula 11 del Pliego.

El primer motivo de impugnación de la reclamante es el relativo al incumplimiento del pliego por parte de la oferta presentada por la empresa adjudicataria porque se refiere a 172 días.

Por su parte la entidad contratante entiende que la referencia a los 172 días se debe a una omisión o error de la propuesta pero que no reúne la importancia suficiente como para excluir la propuesta de la adjudicataria, puesto que en los

Pliegos de Condiciones Administrativas y Técnicas que rigen la contratación en ningún momento se indica la exigencia de un número mínimo de días de servicio.

La adjudicataria, por su parte, justifica y detalla el precio contenido en su oferta.

El tema a dilucidar es si, como entiende la recurrente, la referencia exacta a los días de prestación del servicio contenida en la propuesta técnica de la adjudicataria constituye un incumplimiento del pliego, lo cual implicaría la exclusión de su propuesta o si como manifiesta el órgano de contratación la falta de relevancia del error no implica necesariamente su exclusión y tratarse además de un contrato o prestación “de resultado”.

Debemos recordar al respecto la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, sobre la posibilidad de exclusión por incumplimiento de los pliegos de prescripciones técnicas en las ofertas de los licitadores, entre otras contenida en la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de 23 de octubre de 2015, en la que compendia lo hasta ahora dicho del siguiente modo:

*“ las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención al pliego de condiciones particulares que se extiende al pliego de prescripciones técnicas (Resoluciones 4/2011, de 19 de enero, 535/2013, 22 de noviembre). También señalamos, en la Resolución 250/2013, de 4 de julio, que *“una cosa es que las condiciones que afectan exclusivamente a la ejecución del contrato (...) sólo puedan exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012), y otra bien distinta es que sean admisibles las ofertas en las que la propia descripción técnica no se ajuste a las características requeridas en el pliego de prescripciones. En este último caso, sí que cabe la exclusión del licitador (como acuerdan por tal motivo las resoluciones 246/2012, 91/2012, 90/2012, 219/2011), pero no en el primero, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso (Cfr.: Resoluciones 325/2011 y 19/2012)”*,*

En consecuencia, es exigible que las proposiciones se ajusten en su descripción técnica al contenido del pliego de prescripciones técnicas o documentos contractuales de naturaleza similar en la medida en que en ellos se establecen las características y condiciones de la prestación objeto del contrato, sin que sea necesario que el pliego de cláusulas administrativas particulares prevea expresamente la exclusión de aquellas ofertas que no se ajusten al pliego de prescripciones técnicas (entre otras Resoluciones 548/2013, 29 noviembre, 208/2014, de 14 de marzo, 490/2014, de 27 de junio, 763/2014, de 15 de octubre).

Igualmente señalamos que la posibilidad de excluir a un licitador por incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas, *“está expresamente recogida en el artículo 84 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Este precepto establece que <<Si alguna proposición no guardase concordancia con la documentación examinada y admitida, excediese del presupuesto base de licitación, variara sustancialmente el modelo establecido, o comportase error manifiesto en el importe de la proposición, o existiese reconocimiento por parte del licitador de que adolece de error o inconsistencia que la hagan inviable, será desechada por la mesa, en resolución motivada. Por el contrario, el cambio u omisión de algunas palabras del modelo, con tal que lo uno o la otra no alteren su sentido, no será causa bastante para el rechazo de la proposición>>. Por tanto, es innegable que la falta de cumplimiento de alguna de las condiciones técnicas establecidas en los documentos rectores de la licitación debe aparejar la exclusión del licitador, porque ello supondría la imposibilidad de ejecutar el contrato en los términos y con las condiciones previamente fijadas por la Administración y aceptados por el licitador al presentar su oferta”* (Resolución 551/2014 de 18 de julio)

En suma, es criterio consolidado de este Tribunal el que establece la obligación de adecuar la descripción técnica en las ofertas presentadas a lo establecido en el pliego de prescripciones técnicas, siendo la consecuencia necesaria de este incumplimiento la exclusión de la oferta al no adecuarse a las especificaciones establecidas por el órgano de contratación.

Pero también señalamos que *“debe tenerse en cuenta que las exigencias de dichos pliegos de prescripciones técnicas deben ser interpretadas y aplicadas de manera que no supongan obstáculos indebidos a los principios generales que*

guían la contratación administrativa (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con el principio de estabilidad presupuestaria), recogidos en el art 1 del TRLCSP. En este mismo sentido, se pronuncia el art 139 TRLCSP cuando exige que: “Artículo 139. Los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”. En consonancia con ello, debe interpretarse el art. 84 del reglamento actualmente aplicable, que realiza una regulación muy precisa de los casos en los cuales los defectos en la proposición por defectos formales o por no ajustarse a las exigencias mínimas de los pliegos pueden dar lugar a la adopción de la decisión administrativa de excluir una proposición de la licitación” (Resolución 613/2014, de 8 de septiembre), por lo que “no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato” (Resolución 815/2014, de 31 de octubre)

A ello añadiremos que el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro.

En efecto, del artículo 145.1 del TRLCSP, que dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo previsto en el pliego y que su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, por lo que establece la presunción en favor de los licitadores de que sus proposiciones se ajustan a los pliegos que rigen la licitación.

Así, no puede exigirse por los órganos de contratación que las proposiciones recojan expresa y exhaustivamente todas y cada una de la prescripciones técnicas previstas en el pliego, sino exclusivamente aquellas descripciones técnicas que sean necesarias para que la mesa pueda valorar la adecuación de la ofertas al cumplimiento del objeto del contrato.

Así en caso de omisiones, debe presumirse que la propuesta del licitador en el aspecto omitido se ajusta al pliego de prescripciones técnicas, y si los

términos y expresiones empleados son ambiguos o confusos, pero no obstante admiten una interpretación favorable al cumplimiento de las prescripciones técnicas, esta es la que debe imperar.

Solo cuando el incumplimiento sea expreso, de modo que no quepa duda alguna que la oferta es incongruente o se opone abiertamente a las prescripciones técnicas contenidas en el pliego, procede la exclusión.

De otro lado el incumplimiento ha de ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas, y deducirse con facilidad de la oferta, sin ningún género de dudas, la imposibilidad de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Así no es admisible motivar el incumplimiento acudiendo bien a razonamientos técnicos más o menos complejos fundados en valoraciones subjetivas, bien a juicios técnicos o de valor relativos a la capacidad o aptitud de los licitadores para cumplir lo ofertado.”

Por su parte, la cláusula 9 del PCAP del contrato que nos ocupa determina que *“La presentación de las proposiciones presume por parte del licitador la aceptación incondicional de las cláusulas de este pliego, así como la declaración responsable de la exactitud de los datos presentados y de que reúne todas y cada una de las condiciones exigidas para contratar con la Administración”*.

Así pues, los licitadores deben presentar sus proposiciones en la forma y con los requisitos que en cada caso determinen los pliegos, y dicha presentación presume la aceptación de sus cláusulas sin salvedad alguna.

Añade la cláusula 9 del PCAP, al regular la forma y contenido de las proposiciones, respecto a la documentación técnica que *“incluirá toda la documentación que aporte el licitador para que se valoren y puntúen los criterios de adjudicación establecidos en la Cláusula 11 del presente Pliego”*. Por su parte, la cláusula 11 del PCAP relativa a los criterios de adjudicación, en su letra b).- Programa de Trabajo, establece lo siguiente:

- Plan de Trabajo: Organización personal y técnica del servicio, con expresión del número de puestos de trabajo desglosados con indicación del número de horas anuales estimadas de mano de obra directa a realizar. (15 puntos)

- *Descripción de la organización y métodos previstos para atender las tareas a realizar: periodicidad de la limpieza (limpieza ordinaria y limpiezas extraordinarias: diaria, semanal, mensual, semestral,...), enumeración de las horas semanales y su distribución según tareas, relación de medios materiales y maquinaria e utillajes a emplear para el servicio, descripción de los productos de limpieza a emplear, con indicación de su composición química y dosificaciones. (15 puntos)*

- *Relación del personal adscrito al servicio indicando su experiencia en este tipo de trabajos o similares. (10 puntos)*

En consecuencia, los licitadores debían incluir en el sobre número 2, la documentación precisada en la cláusula 11 del PCAP; extremo que no discute la reclamante, pero en la que se contenía una *imprecisión* en la oferta del adjudicatario, como también reconoce el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones, al referirse a 172 días en vez de 175 días que resulta del calendario aprobado por el Gobierno de Navarra y propuesto por el centro educativo.

El error en la documentación obedece a la falta de diligencia debida del licitador al elaborar la proposición, pero no determina automáticamente su exclusión del procedimiento, debiendo ser valorado en cada caso por la Mesa de Contratación que de acuerdo con el artículo 52 de la LFCP podría haber solicitado aclaraciones. Sin embargo, como se constata en el expediente, en el presente supuesto, la Mesa de Contratación no entendió necesario solicitar aclaración alguna, por cuanto, según indica el Ayuntamiento en su escrito de alegaciones, *de ninguna manera puede considerarse que por esta omisión o error de la propuesta se hubiere incumplido el contenido del Pliego de Condiciones y en cualquier caso, tal incumplimiento no reúne la importancia suficiente como para excluir la propuesta de la adjudicataria*, añadiendo que en este supuesto *los Pliegos de Condiciones (Administrativas y Técnicas) que rigen la contratación en ningún momento se indica la exigencia de un número mínimo de días de servicio*, señalando, que nos encontramos con un contrato o prestación “de resultado”, en el sentido de que la adjudicataria se compromete a limpiar o mantener limpio el colegio público todos los días en que esté abierto previéndose en los pliegos que

el personal está de alta en la empresa durante 10 meses, (de 1 de septiembre a 30 de junio), teniendo la condición de fijos-discontinuos y por tanto, estando totalmente cubierto el servicio durante dicho periodo.

Debido a este error, la reclamante pretende que se excluya la oferta del adjudicatario, pretensión que no podemos compartir, porque efectivamente en el Pliego de prescripciones técnicas no se alude en su objeto a un número determinado de días y horas para la prestación del servicio, y en el resto de condicionado técnico únicamente se alude en el apartado de “tareas a desarrollar” una pauta general de realizar unas concretas labores de limpieza necesarias, que incluye bajo el epígrafe “2.1 Trabajos diarios” y al que sigue un segundo epígrafe “2.2 Limpieza general” indicando que se realizarán dos, en los periodos vacacionales de verano y navidad, pero en ningún momento se concreta el número exacto de días.

A ello debemos aplicar la doctrina esbozada anteriormente según la cual no cualquier incumplimiento ha de suponer automáticamente la exclusión, sino que debe subsumirse en alguna de las causas recogidas en la normativa, interpretarse con arreglo a los principios de igualdad y concurrencia, y siempre ha de suponer la imposibilidad de la adecuada ejecución del objeto del contrato, y en todo caso el incumplimiento del pliego de prescripciones técnicas por la descripción técnica contenida en la oferta ha de ser expreso y claro. En el presente caso no puede apreciarse incumplimiento cuando el propio pliego no prevé unos días exactos y determinados de prestación del servicio. Recordemos que para apreciar incumplimiento este debe ser claro, es decir referirse a elementos objetivos, perfectamente definidos en el pliego de prescripciones técnicas y deducirse sin ningún género de dudas la imposibilidad de la oferta de cumplir con los compromisos exigidos en los pliegos. Además, como se alega por el Ayuntamiento, se trata de un contrato de resultado cuyo objeto es *“la contratación de la asistencia técnica consistente en los trabajos de limpieza de las dependencias municipales siguientes: Centro Escolar “Larraitzarkollastetxea”: edificio principal, edificio adosado y dependencias exteriores sitas dentro del recinto (porches, campo de fútbol, jardines, ...). La descripción concreta de estas dependencias así como la descripción, directrices modo de llevar a cabo los*

trabajos a contratar vienen establecidas en el Pliego de Cláusulas Técnicas.”

También debemos recordar que los pliegos que se integran en el contrato vinculan en sus propios términos, tanto a los licitadores que concurren a la licitación aceptando su contenido como posteriormente al adjudicatario, y así se prevé expresamente en la cláusula 9 del PCAP ya transcrita.

Finalmente, indicar que la sentencia del juzgado de lo Contencioso-Administrativo invocada por la recurrente, difiere en los presupuestos de hecho a los que se refiere la sentencia y el supuesto que nos ocupa, en aquél caso el propio pliego al definir su objeto recogía expresamente el número de horas y días, mientras que en los Pliegos de Condiciones (Económico/Administrativas y Técnicas) que rigen la contratación que estamos analizando en ningún momento se indica el número exacto de días de prestación del servicio.

En consecuencia, este Tribunal entiende que resulta ajustada a derecho la decisión adoptada por la mesa de contratación de no rechazar la oferta correspondiente porque no existe incumplimiento del Pliego, motivo por el cual procede la desestimación del argumento en tal sentido realizado por el reclamante.

SEXTO.- En el segundo motivo de impugnación la recurrente alega que la oferta de la empresa adjudicataria es “*inasumible*, ya que su coste no se ajusta a los servicios y requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, además de no poder soportar el coste real algún servicio adicional ofertado por la adjudicataria en su oferta técnica.

Según calcula el reclamante, la oferta económica del adjudicatario, de los servicios propuestos y horas ofertadas, debería ser de 66.786,35 €; mientras que la ofertada en la licitación y finalmente seleccionada es de 66.000€.

La argumentación de la recurrente se reconduce a cuestionar tanto la oferta económica como la oferta técnica presentada por la adjudicataria. Al respecto, debemos precisar que el pliego de condiciones, en su cláusula 9 (ya reproducida), establece que en el sobre nº 2 se incluirá toda la documentación que aporte el licitador para que se valoren y puntúen los criterios de adjudicación establecidos en la cláusula 11 del presente Pliego, en concreto, se incluirá el denominado Programa o Plan de Trabajo individualizado, que contará a su vez con los

siguientes tres apartados: Plan de Trabajo; Descripción de la organización y métodos previstos para atender las tareas a realizar; y Relación del personal adscrito al servicio indicando su experiencia en este tipo de trabajos o similares. Indicar que en cada uno de estos apartados se detalla la concreta documentación que se debe aportar.

Respecto de la oferta técnica de la adjudicataria, la recurrente alega que no contempla expresamente la reposición del material de higiene y aseo pero se olvida que tampoco se contempla expresamente en el pliego que en la oferta técnica deba incluirse explícitamente esta previsión, puesto que se trata de un requisito de obligado cumplimiento del pliego y que debe entenderse que se acepta con la presentación de las proposiciones puesto que como venimos reiterando *“la presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones sin salvedad o reserva alguna, mención al pliego de condiciones particulares que se extiende al pliego de prescripciones técnicas”* (Resoluciones 4/2011, de 19 de enero, 535/2013, 22 de noviembre).

Del mismo modo, cuando el recurrente alega que la oferta económica del adjudicatario es inasumible porque al cuantificarla no obtiene el mismo importe y además porque no contempla otros gastos que sin embargo ofrece, vuelve a olvidar que no se exige en los Pliegos el desglose de la oferta económica, al contrario, debe presentarse conforme a un modelo de proposición económica que se incluye en el propio Pliego y que se limita a indicar la cantidad total que se oferta por prestar el servicio.

En relación con la oferta económica, debemos señalar que aunque el pliego no lo regula expresamente, sí lo hace la LFCP en su artículo 91, considerando que podrá presumirse que una oferta es anormalmente baja cuando sea inferior en treinta puntos porcentuales al importe estimado del contrato, salvo que se haya indicado otra cosa en las condiciones reguladoras del contrato. En el presente expediente el importe es de 80.000€/año. El importe por el que se ha adjudicado es de 66.000€. Conforme a la LFCP, la oferta anormalmente baja podría presumirse a partir de 56.000€ por lo que tampoco sería el caso. Pero

además, hay que añadir que la identificación de ofertas incursas en presunción de temeridad es potestativa para el órgano de contratación, así se desprende del art. 91 citado: *“Podrá presumirse que una oferta es anormalmente baja...”*. Y en todo caso, antes de rechazar la oferta con valores anormales es preciso seguir un procedimiento contradictorio, con el fin de evitar que se rechace la oferta sin comprobar antes su viabilidad.

Por otro lado, su alegación está presuponiendo un incumplimiento en la ejecución del contrato que sólo puede exigirse al adjudicatario del mismo y en el momento preciso de su ejecución (Resolución 211/2012). En este caso, no cabe la exclusión del licitador, porque no es razonable adivinar ni presumir que el adjudicatario, que ha asumido la obligación de ejecutar la prestación con arreglo a la legislación vigente vaya a incumplir dicho compromiso (Resoluciones 325/2011 y 19/2012, todas ellas del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, citadas en el fundamento 5º).

Tras lo expuesto, este Tribunal entiende que procede la desestimación del argumento del reclamante.

SÉPTIMO.- Por último, cuestiona la recurrente la valoración efectuada por la Mesa de contratación en aplicación del criterio de adjudicación previsto en la cláusula 11, letra b) del Pliego y titulada: Programa de Trabajo, transcrita anteriormente. No entiende como se ha realizado la valoración del criterio previsto en el Pliego sobre el número total de horas a realizar en el servicio de limpieza así como el número de personas a emplear y su experiencia, entre otros. Añade que la empresa que ofrece un número mayor de horas anuales de servicio no es la que mayor puntuación obtiene, teniendo la mayor puntuación la empresa que menos servicio (cuantificado en horas) se compromete a desarrollar.

Por su parte, el Ayuntamiento, se remite al informe emitido por el Vocal Técnico de la Mesa para justificar la valoración técnica realizada, considerando que el control de calidad que propone la empresa finalmente adjudicataria y los partes de trabajo en limpiezas a realizar por especialistas se complimentan con más detalle que en las otras ofertas y que la ahora recurrente obtuvo el máximo de

puntos (10) en el bloque de personal y también el de mayor puntuación desde el punto de vista técnico.

Por tanto el objeto de esta alegación se centra en la valoración técnica efectuada por el órgano de contratación de los criterios sujetos a juicio de valor. Recordemos que la valoración de una oferta técnica mediante la aplicación de los criterios de adjudicación regulados en los pliegos conlleva, a menudo, una valoración subjetiva o de juicio de valor, siendo la entidad contratante la competente para interpretar el modo adecuado de aplicar dichos criterios de adjudicación conforme al tenor del condicionado.

A este respecto, debe partirse de la consolidada jurisprudencia y doctrina relativa al alcance de la revisión a efectuar por los Tribunales de los aspectos eminentemente técnicos propios de cualquier procedimiento de licitación. Así, se pone de manifiesto, entre otras, en resoluciones como la de 30 de marzo de 2012 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales:

“Como hemos abundantemente reiterado, es de plena aplicación a los criterios evaluables en función de juicios de valor la jurisprudencia del Tribunal Supremo respecto de la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no puedan ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración”.

En el mismo sentido, tal y como señalamos en nuestro Acuerdo 41/2016, de 26 de julio, *“no se puede sustituir la necesaria discrecionalidad técnica de las entidades adjudicadoras por la discrecionalidad del órgano administrativo o judicial encargado de velar por la legalidad de la licitación, y menos aún*

sustituirse por la opinión técnica formulada por una de las partes concurrentes en el procedimiento de licitación..... Consecuencia de lo dicho es que en este caso únicamente corresponde al Tribunal comprobar que no ha habido arbitrariedad, ni un error patente, ni irracionalidad en la aplicación de los criterios de valoración técnica y que esta valoración se encuentra suficientemente motivada en el expediente". Motivación que tal y como refleja el FJ 5º de la Sentencia de 4 de junio de 2014 "Es necesario que la justificación o explicación que es inherente a la necesaria motivación incluya estos dos elementos inexcusables: (a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y (b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada."

Por otro lado, respecto a los criterios de adjudicación y su grado de concreción en los pliegos, interesa citar la Resolución 92/2015 del Tribunal Administrativo de Central de Recursos Contractuales en la que se analiza un supuesto similar:

"De lo anterior se deduce que el grado de concreción exigible a los pliegos es aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta discrecionalidad a la hora de ponderar las ofertas efectuadas por cada licitador, sino que esa discrecionalidad ha de basarse en todo caso en juicios técnicos previamente explicados en los pliegos, lo que permitirá, por un lado, que los licitadores efectúen sus ofertas de forma cabal, garantizando el principio de transparencia e igualdad de trato y, por otro lado, que sea posible revisar la solución alcanzada por el órgano de contratación, no dejando a su absoluto arbitrio la aplicación de tales criterios.

En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente

exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.”...

*“Exigir que se ponderen todos y cada uno de los aspectos que se contienen en la descripción de cada criterio nos llevaría a un círculo vicioso pues cada subcriterio a su vez habrá de contener también su descripción, la cual contendrá a su vez una relación de distintos aspectos que serán tenidos en cuenta y que deberían entonces ser objeto a su vez de ponderación. **No cabe, por ello, establecer una regla general que exija siempre y en todo caso establecer la ponderación de todos y cada uno de los aspectos contenidos en cada criterio y subcriterio, sino que lo que ha de exigirse es que lo que va a ser objeto de valoración esté suficientemente concretado.***

Indudablemente, el órgano de contratación cuando efectúe la correspondiente valoración habrá de motivar adecuadamente la otorgada a cada licitador y en ese momento habrá de revisarse si se han cumplido los requisitos exigidos por la jurisprudencia antes señalada: que no modifiquen criterios de adjudicación del contrato definidos en el pliego de condiciones; que no contenga elementos que, de haber sido conocidos en el momento de la preparación de las ofertas, habrían podido influir en tal preparación y que no haya sido adoptada teniendo en cuenta elementos que pudieran tener efecto discriminatorio en perjuicio de alguno de los licitadores.

Por tanto, el hecho en sí de que no se haya establecido una ponderación mediante la asignación de concretos puntos a cada uno de los aspectos que podrán ser tenidos en cuenta a la hora de valorar la oferta no se considera por sí sola motivo suficiente para anular el pliego en este punto.

No obstante lo anterior, el hecho de que se admitan como legales criterios y subcriterios susceptibles de diversas interpretaciones no supone reconocer en el órgano de contratación una plena discrecionalidad en la valoración. Muy al contrario, de la aplicación correcta o incorrecta de estos criterios podrá derivarse la posibilidad de que el Tribunal, en el caso de que la adjudicación

llegara ser impugnada, declare que se ajusta o no a la Ley y al contenido de los pliegos.”

“En definitiva, cuando los pliegos no establecen una ponderación concreta en relación con los distintos subcriterios o aspectos que se han utilizado para describir cada criterio, es necesario que el órgano de contratación explique claramente la forma en que se ha valorado cada oferta, valoración que habrá de hacerse en todo caso con arreglo a lo señalado en el pliego, sin introducir nuevos aspectos que no estuvieran especificados previamente o aspectos que, de haber sabido los licitadores que iban a haber sido valorados de una determinada manera, hubieran influido en la oferta realizada.”

Por tanto, lo que debe valorar este Tribunal es si el reparto efectuado por el órgano de contratación se corresponde con lo establecido en el pliego o si se ha podido incurrir en arbitrariedad, error patente, irracionalidad en la aplicación de los criterios de valoración técnica y además, que esta valoración se encuentre suficientemente motivada en el expediente.

A la vista de lo expuesto, y analizada la documentación obrante en el expediente, debemos concluir que la valoración del criterio “programa de trabajo” se hizo de forma global, sin detallar ni motivar adecuadamente la forma de valorar cada oferta atendiendo a los aspectos que debían ser objeto de valoración según el pliego. Únicamente aparece reseñada la puntuación obtenida por cada licitador en el aspecto o subcriterio, como se refleja en los cuadros de valoración de las ofertas, pero no existe informe respecto al modo en que se ha obtenido esa puntuación. Al contrario, la Mesa de Contratación para la valoración de las ofertas técnicas encomendó la elaboración de un informe al vocal técnico de la Mesa encargado de la valoración, y así consta en el acta de valoración de la 1ª reunión de la mesa de fecha 2/12/2016. Sin embargo, no existe tal informe, como se constata en el acta de la 2ª reunión de la Mesa de fecha 19/12/2016 (numerada erróneamente como 1ª reunión), en la que se señala, respecto a la valoración de la oferta técnica lo siguiente:

“A la vista del contenido del CUADRO DE VALORACIÓN de la oferta técnica, elaborado en formato Excel por el Vocal Técnico de la Mesa D. M.A.R

los miembros de la Mesa, tras comentar algunos aspectos, APRUEBAN el contenido del mismo.”

Tan sólo existe una mínima explicación en el informe emitido a posteriori por el Vocal Técnico de la Mesa para justificar la valoración técnica realizada, y que se integra dentro de las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento, considerando que el control de calidad que propone la empresa finalmente adjudicataria y los partes de trabajo en limpiezas a realizar por especialistas se cumplimentan con más detalle que en las otras ofertas y que la ahora recurrente obtuvo el máximo de puntos (10) en el bloque de personal y también el de mayor puntuación desde el punto de vista técnico. Informe que no puede considerarse clarificador de la forma en que la Mesa de contratación ha valorado cada oferta con arreglo a lo señalado en el pliego. De igual modo entendemos que la valoración efectuada no se encuentra suficientemente motivada en el expediente conforme a lo expuesto anteriormente. Todo ello impide que este Tribunal pueda valorar si el reparto efectuado por el órgano de contratación se corresponde con lo establecido en dicho pliego o si se ha podido incurrir o no en arbitrariedad, error patente o irracionalidad en la aplicación de los criterios de valoración técnica.

Por ello, debe darse la razón al recurrente, anulando la valoración efectuada por la mesa de contratación. Sin embargo, en aras del principio de transparencia y no discriminación, no procede realizar nueva valoración de las ofertas como solicita el recurrente, sino la anulación de todo el procedimiento, al conocerse el resultado de la oferta económica tras la apertura del sobre nº 3.

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. Estimar la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por don F.A.E., en nombre y representación de “Limpiezas Amadoz S.L.” contra el Acuerdo del Ayuntamiento de la Ultzama, de 22 de diciembre de 2016, por el cual se adjudica la contratación de la asistencia del servicio de limpieza del centro

escolar municipal “LarraintzarkoIkastetxea”, anulando el citado acuerdo y el procedimiento de adjudicación.

2º. 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.

3º. Notificar este Acuerdo a don F.A.E., en nombre y representación de “Limpiezas Amadoz S.L.”, al Ayuntamiento de la Ultzama y a todos los demás interesados que figuren en el expediente, y ordenar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra.

Pamplona, a 7 de abril de 2017. LA PRESIDENTA. Silvia Doménech Alegre. EL VOCAL, Eduardo Jiménez Izu. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.