



Expte.: R-32/2017

ACUERDO 59/2017, de 29 de septiembre, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra, por el que se desestima la reclamación en materia de contratación pública interpuesta por Clece S.A y Zaintzen S.A. frente a su exclusión del procedimiento de contratación de Limpieza de diversos pabellones pertenecientes al CHN-A del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

#### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 27 de enero de 2017 se publicó en el Portal de Contratación de Navarra el anuncio de licitación del procedimiento de contratación de los servicios de Limpieza de diversos pabellones pertenecientes al CHN-A del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

SEGUNDO.- Dentro del plazo de licitación establecido Clece S.A. y Zaintzen S.A. en participación conjunta bajo el compromiso de constituir una UTE en caso de resultar adjudicatarios, presentaron oferta para el citado contrato.

TERCERO.- El día 10 de mayo de 2017 se notifica a las reclamantes el acuerdo de la Mesa de Contratación del citado procedimiento por el que se les excluye de la licitación. Las reclamantes entienden que este acuerdo es nulo y no conforme a Derecho y el día 19 de mayo de 2017 interponen reclamación en materia de contratación pública con base en los siguientes argumentos:

De acuerdo con el pliego de cláusulas administrativas particulares no existe un número mínimo de horas que sea obligatorio ofertar, por debajo de las cuales puedan ser excluidos, la proposición de la empresa no está incurso en baja anormal o desproporcionada y si se llegara a entender que sí lo estaba, no se ha dado cumplimiento

al procedimiento legalmente establecido para este caso, dado que no se le ha dado traslado para su justificación. Indica, en este sentido, que su oferta es suficiente para la ejecución del contrato conforme a las exigencias del pliego, con la calidad que exige la limpieza de un centro hospitalario y en ningún caso sobrecarga al personal que realiza el servicio. Abundan en su argumento señalando que no es posible sostener que haya una distribución proporcional o una baja media puesto que a cada zona se le ha asignado un número de horas determinado en función del uso que tiene atribuido y sin embargo el acuerdo de exclusión, afirma, no se fundamenta ni motiva en que la proposición de Clece no cumple frecuencias o alcance y contenido del servicio tal como se ha configurado en el pliego.

Señalan que la oferta técnica de organizar el servicio con 102.938,94 horas cumple con las normas relativas a la protección y condiciones de trabajo vigentes en el lugar de la prestación y entiende que supone dar cumplimiento al principio de eficiencia. Considera que *“si el objeto del contrato es la ejecución del servicio de limpieza de los pabellones del CHN-A, si el tipo máximo de licitación, a la baja, es de 2.431.088,99 euros para toda la duración del contrato, sin que se establezcan por el pliego precios unitarios por hora, si sólo existe un único criterio de valoración (el menor precio), si la proposición técnica a incluir en el sobre nº2 no es valorable ni, por tanto, se le atribuyen puntos, si dentro del Pliego de Cláusulas Administrativas no se establecen unas horas mínimas de obligado cumplimiento, y si es sólo dentro del Pliego de Prescripciones Técnica donde se informa de unas horas óptimas, que ni siquiera se establecen como de obligado cumplimiento o como un umbral sobre el que no se puede realizar bajas o sólo una baja máxima, en porcentaje, debe afirmarse que no concurre, en la proposición presentada por mi mandante, la causa de exclusión que se contiene en el acto recurrido: “no oferta el total de horas óptimas”*. De acuerdo con lo anterior, en su opinión para que proceda una exclusión de una proposición de una licitación, debe concurrir un incumplimiento del contenido fijado en los pliegos, además asevera que queda acreditado que el contrato puede ejecutarse a plena satisfacción de la Administración con 102.938,94 horas y que no se están contratando 119.709 horas sino el servicio de limpieza, objeto del contrato, por un precio global y alzado que resultará de las bajas que realicen las licitadoras.

El reclamante finaliza su argumentación señalando que el Pliego de Cláusulas Administrativas que rige la licitación contiene un “porcentaje de baja para presumir ofertas anormalmente bajas: inferior al 8% (letra L.2 del cuadro de características) y en su cláusula 10.4 refiere que este porcentaje se aplicará sobre el importe máximo de licitación, no sobre el número de horas, sobre las cuales, como ya ha expuesto anteriormente, no se licita, ni se establece un número mínimo de horas obligatorias, ni se fijan las horas óptimas como umbral sobre el cual no se pueden realizar porcentajes de baja, ni los pliegos refieren ni establecen una baja anormal sobre la referencia del número de horas óptimas. Subsidiariamente, alega, si llegara a entenderse que la oferta de las reclamantes está incurso en baja anormal, debería haberse dado traslado a esta empresa para su justificación, y tramitarse el correspondiente incidente.

Todo lo expuesto, entiende, determina la nulidad de la exclusión y en consecuencia solicita la revocación y anulación del mismo y solicita la suspensión del procedimiento.

CUARTO.- El día 5 de junio de 2017 el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea presenta el expediente del contrato junto con escrito de alegaciones en el que resumidamente, alega lo siguiente: reunida la mesa de contratación para examinar el informe de idoneidad de las ofertas presentadas y admitidas a la licitación, acuerda aprobar el informe emitido por los técnicos encargados, y en consecuencia considera que las ofertas presentadas, entre otras por las empresas Clece-Zaintzen, no cumple con el mínimo exigido para la realización del servicio de limpieza por lo que las excluye de la licitación. Señalan que conforme al apartado L.2 de las características generales, se establece como porcentaje de baja para presumir ofertas anormalmente bajas cuando sean inferiores al 8%, siendo en este caso la baja de horas ofertada del 14% y señala que la causa de la exclusión es el déficit de horas ofertadas por la reclamante. A este respecto, cita textualmente el informe del Jefe de Servicio de Administración y Servicios Generales. Finalmente, señala que el margen de discrecionalidad que asiste a la Mesa de Contratación debe ser respetado, y tal como afirma la jurisprudencia, la aplicación de los criterios de adjudicación, conforme a las reglas de la ciencia o la

técnica, no es susceptible de impugnación salvo en casos de error patente o irracionalidad en su aplicación y por lo tanto no puede sustituirse la discrecionalidad técnica de las entidades adjudicadoras por la discrecionalidad del órgano de control o la valoración realizada por una de las partes concurrentes al procedimiento de licitación. Esta parte recuerda también el error en el que incurre el reclamante al referirse al acto de adjudicación del contrato cuando el acto recurrido es su exclusión del procedimiento.

En definitiva, solicitan la desestimación de la reclamación.

QUINTO.- El día 9 de junio de 2017, dentro del plazo establecido para ello, Acciona Facility Services presentó alegaciones al expediente, con base en los siguientes argumentos:

La interesada afirma que la Mesa de Contratación ha considerado con base en un informe técnico motivado, que la oferta formulada por las reclamantes no cumple lo exigido en el PPT porque no garantiza la adecuada prestación de los servicios críticos que son objeto del contrato. Señalan que la ley reconoce la discrecionalidad técnica de la mesa de contratación a la hora de evaluar las ofertas desde el punto de vista técnico, y en particular, a la hora de determinar si las ofertas cumplen los requisitos establecidos en los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos y en este caso el reclamante no justifica que se haya producido alguno de los supuestos de revisión, como son que la apreciación de la mesa sea irracional o arbitraria, ni que sea discriminatoria, ni que incurra en error manifiesto o patente. De acuerdo con esta parte, no se ha excluido la oferta de la reclamante por no ofrecer el número de horas óptimo sino porque el número de horas que ofrece es tan bajo que no se considera suficiente como para satisfacer los requerimientos establecidos en el PPT. Para demostrar lo cierto de su afirmación, recuerda que tal como señala el informe de valoración de las ofertas que consta en el expediente, ha sido admitida una oferta que contempla un número de horas inferior al óptimo por considerarse que en este caso el número de horas sí es suficiente, aunque esté por debajo del óptimo, para la ejecutar la prestación de modo adecuado. Según afirman, en caso de llevarse al extremo el argumento de la reclamante, no podría excluirse ninguna oferta por contener un número insuficiente de horas de limpieza, por

muy bajo que fuese ese número, lo que es absurdo. Corresponde a la mesa de contratación determinar si la oferta técnica permite cumplir los requerimientos mínimos necesarios para llevar a cabo la prestación objeto del contrato, como se ha hecho en este caso y esta decisión sólo es revisable según los cánones de la discrecionalidad técnica administrativa. Entienden que no se ha ofrecido a las reclamantes la audiencia que contempla el artículo 91 de la LFCP porque este trámite sólo procede cuando se está ante una oferta anormalmente baja, no ante una oferta contraria a los pliegos del contrato, como es este caso. Finalmente, el interesado recuerda el error en el que incurre el reclamante al señalar que reclama frente a la adjudicación del contrato cuando el acto frente al que se reclama es la exclusión de su oferta, y en definitiva entiende que la reclamación debe ser desestimada.

#### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La reclamación se presenta contra un acto adoptado en el seno de un procedimiento de adjudicación por parte de un poder adjudicador de los contemplados en el artículo 2 LFCP.

La reclamación se fundamenta en los motivos legalmente tasados, en particular en la infracción de las normas de publicidad, concurrencia y transparencia en la licitación, de acuerdo con los requerimientos del artículo 210.3.c) LFCP.

SEGUNDO.- La reclamación fue presentada el día 19 de mayo de 2017, dentro del plazo de diez días naturales establecido por el 210.2.b de la LFCP.

TERCERO.- Constituye el objeto de la litis el acuerdo adoptado la Mesa de contratación con fecha 10 de mayo de 2017 que, con fundamento en el informe de valoración sobre las distintas proposiciones presentadas, acuerda excluir de la licitación la oferta presentada por Clece S.A. y Zaintzen S.A., por constatar que no cumple las prescripciones técnicas requeridas en el PPTP, y ello en los siguientes términos:

*“No oferta el total de horas óptimas. La distribución es proporcional y no puede considerarse suficiente para la realización de la limpieza de los pabellones. Tiene una bajada media del 14% y aplicada a pabellones alguno supera el 20%.*

*Se considera que una bajada superior al 8% de las horas óptimas de limpieza para este Centro, impide la realización correcta de los trabajos, pone en peligro la correcta higienización del centro, y sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa.”*

La reclamante considera injustificada la exclusión de su oferta por incumplimiento de las prescripciones técnicas requeridas en el PPTP, alega que de acuerdo con el pliego no existe un número mínimo de horas que sea obligatorio ofertar y por debajo de las cuales puedan ser excluidos, señalando además que la proposición de su empresa no está incurso en baja anormal o desproporcionada y de estarlo, no se les ha dado cumplimiento al procedimiento legalmente establecido para este caso.

La entidad contratante, por su parte, en el escrito de alegaciones presentado en el seno del procedimiento de reclamación, incide en que *“en el pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del citado expediente, en el punto 1 se indica que los diversos pabellones del CHN tienen una superficie de 40.890 metros cuadrados más 7.000 metros de galerías y que las horas anuales óptimas para la limpieza de los Centros son 119.709 horas, CLECE S.A- ZAINZEN, S.A aporta 102.939 horas de trabajo para la limpieza de los Centros un 14% menos que las horas óptimas.(...)*

*Las horas óptimas están calculadas por mediciones realizadas por Servicios Generales bajo la supervisión de Medicina Preventiva. Aplicando los protocolos de limpieza indicados en los pliegos de prescripciones, las periodicidades y el tipo de limpieza a realizar. Los métodos válidos para estas limpiezas y aceptados por Medicina Preventiva son el doble del cubo y el sistema de mopas, con estos métodos las horas ofertadas no se consideran suficientes para realizar una limpieza correcta.*

*Se considera que una bajada superior al 8% de las horas óptimas de limpieza para este Centro impide la realización correcta de los trabajos. Pone en peligro la*

*correcta higienización del Centro. Sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa.*

*Por tanto se considera que las ofertas de CLECE S.A- ZAINZTEN, S.A, (..) no cumplen con un mínimo de garantías para la correcta realización de los trabajos de limpieza para estos Pabellones”.*

*En este sentido, las particularidades relativas al servicio de limpieza, contempladas en el pliego de prescripciones técnicas particulares aprobado, apartado 1 “Extensión del contrato” establece que “Las presentes prescripciones técnicas afectan al Complejo Hospitalario de Navarra A (Hospital de Navarra) que incluye los siguientes edificios: Pabellón C, Urgencias nuevas, Pabellón D, Pabellón E, Pabellón J, Pabellón G, Centro de Investigación y galerías. Los pabellones objeto de contrato tienen una superficie útil aproximada de 40.980 metro cuadrados, más 7.000 metros de galerías. Las horas óptimas anuales de limpieza para el centro son: 119.709 horas”.*

*En conjunto, las 102.938,94 horas ofertadas por CLECE S.A- ZAINZTEN, S.A representan un 86% de la dedicación óptima establecida por la Administración, con grandes variaciones en función de pabellones.*

*Además conforme al apartado L.2 de las características generales, se establece como porcentaje de baja para presumir ofertas anormalmente bajas cuando sean inferiores al 8%. En este caso, la baja de horas ofertadas es de un 14%.”*

Finalmente Acciona Facility Services, en su escrito de alegaciones, considera que corresponde a la mesa de contratación determinar si la oferta técnica permite cumplir los requerimientos mínimos necesarios para llevar a cabo la prestación objeto del contrato, como se ha hecho en este caso y que esta decisión sólo es revisable según los cánones de la discrecionalidad técnica administrativa, considerando que no se ha excluido la oferta de la reclamante por no ofrecer el número de horas óptimo sino porque el número de horas que ofrece es tan bajo que no se considera suficiente como para satisfacer los requisitos establecidos en el PPT.

Expuestos los diversos posicionamientos objeto de la litis, procede recordar que es preceptivo 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 (Acuerdo 33/2017, de 30 de junio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra).

Es doctrina de este Tribunal y de los demás tribunales administrativos que resuelven este tipo de recursos (por todas, Resoluciones 56/2011, de 11 de septiembre, y 35/2012, de 28 de marzo, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), atendiendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2009), que los pliegos que rigen la licitación y ejecución de los contratos constituyen la ley de los mismos y tienen fuerza vinculante tanto para los licitadores que concurren a la licitación, aceptando su contenido, como para las entidades promotoras del procedimiento. Ello significa que de no haber sido los pliegos impugnados en tiempo y forma y anulada alguna de sus cláusulas, deben ser aplicadas todas ellas en su integridad, sin perjuicio de la facultad que cabe a este Tribunal de dejar sin efecto las que sean nulas de pleno derecho (último inciso del artículo 213.2 LFCP). Una vez aprobado y publicado el Pliego, la Administración no puede, ni unilateralmente ni de acuerdo con los licitadores, variar su contenido, dado que ello atentaría contra los principios de igualdad, no discriminación y transparencia que deben presidir cualquier procedimiento de adjudicación.

Sentado lo anterior, cabe recordar que las prescripciones técnicas previstas en los pliegos de prescripciones técnicas particulares, que son aceptadas incondicionalmente como parte del contrato por los licitadores cuando formulan sus ofertas, constituyen instrucciones de carácter técnico con arreglo a las cuales debe ejecutarse la prestación del contrato. Por tanto, son requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación.

En este sentido, el Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi ha señalado en su Resolución 97/2013, de 21 de octubre de 2013, que *"De forma preliminar, se ha de indicar que las prescripciones técnicas cumplen dos funciones. Por un lado, realizan una descripción del objeto del contrato para que las empresas puedan decidir si están interesadas en el mismo y, de otro, exponen los requisitos mensurables que servirán para a evaluar las ofertas y constituyen los criterios mínimos de*



*cumplimiento. Si no se exponen de manera clara y correcta, acarrearán de forma inevitable la presentación de ofertas que no sean adecuadas. Tendrán que rechazarse las ofertas que no cumplan las especificaciones técnicas".*

Por su parte, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su Resolución nº 985/2015, de 23 de octubre de 2015, ha señalado que *"Sexto. En cuanto a las cuestiones planteadas hemos señalado que el artículo 145.1 del TRLCSP establece 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, 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 señaló el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 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 preceptivo 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).

Por tanto, las prescripciones técnicas previstas en los pliegos, son requisitos que las ofertas de los licitadores han de cumplir de modo obligado para poder continuar en la licitación, siendo función de la Mesa de contratación verificar su cumplimiento.

Pues bien, al objeto de resolver la reclamación formulada, procede examinar las previsiones contenidas en el PCAP, así como las condiciones técnicas exigidas por el pliego de prescripciones técnicas y si las mismas fueron o no cumplidas por la oferta presentada por la reclamante.

Comenzaremos recordando que el objeto del contrato es la contratación de los servicios de Limpieza de diversos pabellones pertenecientes al CHN-A del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea remitiendo a la cláusula 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas (B.1 del Cuadro de Características). Así mismo, el PPT en su cláusula 1, referida al objeto, establece que es *“objeto del contrato mantener en perfecto estado de limpieza y desinfección todas las dependencias de cada centro”* detallando seguidamente lo que ello incluye. En cuanto a la ya citada cláusula 2 del PPT establece el Programa de Trabajo al que debe sujetarse la empresa adjudicataria.

En este sentido el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige este contrato, en su cláusula 8 “FORMA Y CONTENIDO DE LAS PROPOSICIONES”, en el apartado referido al Sobre N°2 “Proposición Técnica”, establece expresamente que *“En este sobre se adjuntará toda la documentación de índole técnica que aporte el adjudicatario a efectos de su valoración para la aceptación o exclusión de la oferta (excepto la proposición económica), debiendo realizarse un desarrollo explicativo de todas las prestaciones que sean precisas realizar para la adecuada ejecución del contrato, recogiendo aquellos aspectos previstos en el apartado G.1. del Cuadro de Características.*

*La empresa adjudicataria prestará el servicio de acuerdo con lo previsto en el Pliego de Prescripciones Técnicas y con el contenido de su Propuesta Técnica incluida en el Sobre nº2, que vinculará al licitador durante la ejecución del contrato”.*

En relación con la documentación a presentar en el sobre nº2-“Propuesta Técnica”, el apartado G.1. del Cuadro de Características concreta la documentación en cuatro epígrafes: 1- Organigrama de la empresa licitadora en relación a este contrato en caso de adjudicación. 2- Descripción y número de puestos de trabajo. 3- Plan de limpieza. 4- Materiales y sistema de limpieza a utilizar. Indicando además que *“Las ofertas que no presenten en este sobre la información solicitada en este apartado G.1 serán excluidas de la licitación. Así mismo serán excluidas de la licitación aquellas empresas cuando la documentación presentada en el citado apartado G.1 no se corresponda con el centro al que licita.”*

Dentro de esta documentación interesa destacar los siguientes requerimientos:

*“2- Descripción y número de puestos de trabajo, diferenciado días laborables, sábados, domingos y festivos, desglosados en turnos (mañana, tarde, noche) y categorías (limpiador/a, peón, ...) con indicación del número de horas de mano de obra directa a realizar del personal asignado al Centro.”*

*“3- Plan de limpieza basado en las Prescripciones Técnicas Particulares comunes, que acredite el cumplimiento del contrato y que será el referente para la organización del trabajo y que como mínimo incluirá:*

- *Organización y distribución del personal con los horarios y coberturas propuestos en cada zona. Incorporará fichas de trabajo individualizadas, detallando horarios y tareas a desempeñar en cada puesto funcional de lunes a viernes, sábados y domingos y/o festivos del personal descrito en el Anexo anterior (Propuesta técnica 1). Para este apartado será obligatorio presentar debidamente cumplimentados todos los datos exigidos en el modelo “Anexo Propuesta Técnica 1.bis”.”.....*

Es en estos concretos epígrafes en los que el informe de valoración de las ofertas técnicas detalla el incumplimiento de las prescripciones técnicas del pliego en la oferta

de la reclamante, informe que posteriormente es aprobado por la Mesa de Contratación y en el que se fundamenta el acuerdo de exclusión.

En el citado informe se constata que la oferta de la reclamante no cumple las prescripciones técnicas requeridas en el PPTP en concreto en los epígrafes 2 y 3. En relación con el 2- Descripción y número de puestos de trabajo, se considera que las *102.939 horas de trabajo para la limpieza de Centros son un 14% menos que las horas óptimas*. Respecto al epígrafe 3- Plan de limpieza basado en las Prescripciones Técnicas Particulares comunes, en lo referido a la Organización y distribución del personal, indican que: *no oferta el total de horas óptimas, la distribución es proporcional y **NO puede considerarse suficiente para la realización de la limpieza de los pabellones**. Tiene una bajada media del 14% y aplicada a pabellones alguno supera el 20%*. En resumen se considera que no cumplen con el mínimo exigido para la realización de los trabajos de limpieza siendo la causa el déficit de horas ofertadas.

Efectivamente, examinado el expediente se constata que la exclusión de la reclamante viene motivada porque su oferta ofrece un número de horas que la Mesa de Contratación, con fundamento en el informe de valoración, considera insuficiente para la realización del objeto del contrato y por tanto para la prestación correcta de los trabajos de limpieza, poniendo en peligro la correcta higienización del Centro y sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa. A mayor abundamiento, las alegaciones formuladas por el órgano de adjudicación y el informe sobre la reclamación emitido por el Jefe de Servicio de Administración y Servicios Generales inciden en que: *“en el pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del citado expediente, en el punto 1 se indica que los diversos pabellones del CHN tienen una superficie de 40.890 metros cuadrados más 7.000 metros de galerías y que las horas anuales óptimas para la limpieza de los Centros son 119.709 horas, CLECE S.A-ZAINTZEN, S.A aporta 102.939 horas de trabajo para la limpieza de los Centros un 14% menos que las horas óptimas.(...)”*

*Las horas óptimas están calculadas por mediciones realizadas por Servicios Generales bajo la supervisión de Medicina Preventiva. **Aplicando los protocolos de limpieza indicados en los pliegos de prescripciones, las periodicidades y el tipo de***

***limpieza a realizar. Los métodos válidos para estas limpiezas y aceptados por Medicina Preventiva son el doble del cubo y el sistema de mopas, con estos métodos las horas ofertadas no se consideran suficientes para realizar una limpieza correcta.***

*Se considera que una bajada superior al 8% de las horas óptimas de limpieza para este Centro impide la realización correcta de los trabajos. Pone en peligro la correcta higienización del Centro. Sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa.*

*Por tanto se considera que las ofertas de CLECE S.A- ZAINZTEN, S.A, (..) no cumplen con un mínimo de garantías para la correcta realización de los trabajos de limpieza para estos Pabellones”.*

*En este sentido, las particularidades relativas al servicio de limpieza, contempladas en el pliego de prescripciones técnicas particulares aprobado, apartado 1 “Extensión del contrato” establece que “Las presentes prescripciones técnicas afectan al Complejo Hospitalario de Navarra A (Hospital de Navarra) que incluye los siguientes edificios: Pabellón C, Urgencias nuevas, Pabellón D, Pabellón E, Pabellón J, Pabellón G, Centro de Investigación y galerías. Los pabellones objeto de contrato tienen una superficie útil aproximada de 40.980 metro cuadrados, más 7.000 metros de galerías. Las horas óptimas anuales de limpieza para el centro son: 119.709 horas”.*

*En conjunto, las 102.938,94 horas ofertadas por CLECE S.A- ZAINZTEN, S.A representan un 86% de la dedicación óptima establecida por la Administración, con grandes variaciones en función de pabellones”. Informe técnico de valoración asumido por la mesa de contratación que, en atención a tal carácter, está amparado por la denominada “discrecionalidad técnica”, que supone que únicamente es revisable por parte de este Tribunal en la medida en que adolezca de falta de motivación, incurra en arbitrariedad, irracionalidad, discriminación, ni error material; circunstancias que, como a continuación se razona, no se aprecian en el caso concreto que nos ocupa.*

Frente a ello, la reclamante considera que no se ha producido tal incumplimiento de las prescripciones técnicas requeridas en el PPTP y basa sus alegaciones en que de acuerdo con el pliego no existe un número mínimo de horas que sea obligatorio ofertar y por debajo de las cuales puedan ser excluidos, señalando además que la proposición

de su empresa no está incurso en baja anormal o desproporcionada y de estarlo, no se les ha dado cumplimiento al procedimiento legalmente establecido para este caso.

En cuanto a la primera de sus alegaciones, efectivamente, examinado el pliego, se puede comprobar que no se establece un número concreto de horas obligatorias para la ejecución del contrato. Sí se prevén sin embargo unas horas óptimas en el pliego de prescripciones técnicas particulares, en concreto en su apartado 1 Extensión del contrato: *“Las presentes prescripciones técnicas afectan al Complejo Hospitalario de Navarra A (Hospital de Navarra) que incluye los siguientes edificios: Pabellón C, Urgencias nuevas, Pabellón D, Pabellón E, Pabellón J, Pabellón G, Centro de Investigación y galerías. Los pabellones objeto de contrato tienen una superficie útil aproximada de 40.980 metro cuadrados, más 7.000 metros de galerías. **Las horas óptimas anuales de limpieza para el centro son: 119.709 horas**”*.

Sin embargo, como se argumenta por Acciona Facility Services, no se le excluye por estar debajo de las horas óptimas, sino porque como hemos visto anteriormente, su oferta incumple las prescripciones técnicas requeridas en el pliego al ofrecer un número de horas que la Mesa de Contratación, con fundamento en el informe de valoración, considera insuficiente para la realización del objeto del contrato y por tanto para la prestación correcta de los trabajos de limpieza, poniendo en peligro la correcta higienización del Centro y sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa.

Ciertamente, en el acuerdo de exclusión, se le indica a la reclamante que no oferta el total de horas óptimas, lo que ha generado cierta confusión, identificando las horas óptimas con horas mínimas u obligatorias y en consecuencia su exclusión. Sin embargo debemos indicar que las horas óptimas no se equiparan en el pliego a horas mínimas, en prueba de ello, consta en el expediente otras dos licitadoras, que como se recoge en el informe de validación de las ofertas técnicas, que *aunque no oferta el total de horas óptimas la distribución es correcta y puede considerarse suficiente para la realización de la limpieza de los pabellones*.

Si han servido para fundamentar el incumplimiento del pliego, tal como se nos indica en los diversos informes y en las alegaciones formuladas por el órgano de adjudicación a la reclamación: *las horas óptimas están calculadas por mediciones realizadas por Servicios Generales bajo la supervisión de Medicina Preventiva. Aplicando los protocolos de limpieza indicados en los pliegos de prescripciones, las periodicidades y el tipo de limpieza a realizar.* Añadiendo, respecto a la oferta de las reclamantes, que *Los métodos válidos para estas limpiezas y aceptados por Medicina Preventiva son el doble del cubo y el sistema de mopas, con estos métodos las horas ofertadas no se consideran suficientes para realizar una limpieza correcta.*

*Por tanto se considera que las ofertas de CLECE S.A- ZAJNTZEN, S.A, (..) no cumplen con un mínimo de garantías para la correcta realización de los trabajos de limpieza para estos Pabellones”.*

En consecuencia, la decisión de la mesa de contratación en cuya virtud se excluye a la reclamante por incumplimiento de las prescripciones técnicas de la oferta, está suficientemente justificada, no incurriendo en arbitrariedad, irracionalidad, discriminación, ni error material, por lo que - no pudiendo este Tribunal suplir la discrecionalidad técnica de la que goza la mesa en relación con la valoración de tal cumplimiento en relación con las ofertas presentadas – procede la desestimación del motivo de impugnación en tal sentido alegado por la reclamante.

CUARTO.- Alega la reclamante que su proposición no está incurso en baja anormal o desproporcionada; y de estarlo, no se les ha dado cumplimiento al procedimiento legalmente establecido para este caso.

Por su parte, el órgano de contratación, en sus alegaciones, indica que *conforme al apartado L.2 de las características generales, se establece como porcentaje de baja para presumir ofertas anormalmente bajas cuando sean inferiores al 8%, siendo en este caso la baja de horas ofertada del 14%.* Tal apreciación la consideramos errónea porque parece equiparar el 8% de baja en el precio, con la disminución de un 14% en las horas ofertadas para la prestación del servicio.

Al respecto debemos indicar que del pliego resulta manifiesto que una oferta se presumirá anormalmente baja cuando la oferta del licitador sea inferior al 8% respecto del importe máximo de licitación del contrato fijado en los 2.431088,99 € del apartado C.1 y por tanto este porcentaje debe aplicarse sobre la proposición económica contenida en el sobre nº3 y no sobre el número de horas ofertadas. En la presente licitación únicamente se han abierto los sobres nº2 por lo que en ningún caso procede actuar conforme al procedimiento establecido en el artículo 91 de la LFCP.

Debemos distinguir claramente el 8% previsto para presumir que una oferta es anormalmente baja respecto del importe máximo de licitación del contrato y que no procede en este momento del procedimiento de licitación en el que aún no se han abierto los sobre económicos, del referido en el acuerdo de exclusión que se refiere a las horas y considera que una bajada superior al 8% de las horas óptimas de limpieza para este Centro impide la realización correcta de los trabajos.

Por tanto no asiste la razón a la reclamante, puesto que el órgano adjudicador no las excluye por presumir que la oferta es económicamente anormalmente baja por ofertar una bajada de las horas de prestación sino que las excluye *porque considera que una bajada superior al 8% de las horas óptimas de limpieza para este Centro, impide la realización correcta de los trabajos, pone en peligro la correcta higienización del centro, y sobrecarga de trabajo al personal que realiza la limpieza de forma directa*, por las razones que hemos analizado con anterioridad.

En consecuencia, este Tribunal entiende que resulta ajustada a derecho la decisión adoptada por la mesa de contratación de excluir la oferta de la reclamante porque existe incumplimiento del Pliego.

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 interpuesta por Clece S.A y Zaintzen S.A. frente a su exclusión del procedimiento de contratación de Limpieza de diversos pabellones pertenecientes al CHN-A del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea.

2º. Notificar este acuerdo a Clece S.A y Zaintzen S.A. y al resto de interesados que figuren en el expediente y acordar 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, a 29 de septiembre de 2017. LA PRESIDENTA, Silvia Doménech Alegre. LA VOCAL, Ana Román Puerta. LA VOCAL, Marta Pernaut Ojer.