



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

RE 016/2011, RE 017/2011 y RE 018/2011

Acuerdo 14/2011, de 19 de julio de 2011, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelven los recursos especiales, interpuestos por DISTRIVISUAL, S.L., LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A. y GRUPO NORTE LIMPIEZA, LIMPISA, S.A., frente al acto de adjudicación, en el procedimiento para la contratación del «Acuerdo Marco de homologación del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en Zaragoza capital y provincia de los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos Adheridos», promovido por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 9 de febrero de 2011 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), el anuncio de licitación, relativo al procedimiento denominado «Acuerdo Marco de homologación del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en Zaragoza capital y provincia de los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos Adheridos», convocado por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, acuerdo marco sujeto a regulación



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

armonizada, procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, con un valor estimado durante todo el periodo de vigencia, incluidas las posibles prorrogas, de 14.732.570 euros, IVA excluido.

SEGUNDO.- El Pliego de Prescripciones Técnicas define el servicio objeto del contrato como *«un servicio de limpieza respetuoso con el Medio Ambiente y un sistema de recogida selectiva de residuos, de acuerdo con la legislación comunitaria que establece la posibilidad de integrar aspectos medio ambientales en la contratación pública»*.

Por su parte el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, establece en el Anexo nº 5, los criterios de valoración de las propuestas de los licitadores, todos ellos criterios cuantificables mediante la aplicación de fórmulas, con la siguiente ponderación:

- 1.- Precio (máximo 55 puntos) desglosado en:
 - 1.1.- Precio sin antigüedad (máximo 50 puntos)
 - 1.2.- Precio trienio (máximo 5 puntos)
- 2.- Mejoras (máximo 25 puntos)
- 3.- Productos (máximo 20 puntos)

TERCERO.- En el procedimiento convocado presentaron propuestas varios licitadores, entre ellos los recurrentes. Tras la instrucción del expediente de contratación, en fecha 10 de junio de 2011, mediante Orden de la Consejera de Presidencia, se adjudica el mencionado Acuerdo marco a las empresas siguientes:



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

- EULEN, S.A.
- CLECE, S.A.
- KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L.
- MULTIANAU, S.L.
- LIMPIEZAS LORAI, S.L.
- SERVEIS DE PERSONAL I NETEJA, S.L.

La notificación de la Orden de adjudicación fue remitida a las empresas licitadoras en fecha 14 de junio de 2011, mediante fax, correo electrónico y correo certificado, informándoles de la posibilidad de interponer contra la misma, recurso especial en materia de contratación, en el plazo de 15 días hábiles desde el siguiente a la remisión.

CUARTO.- El 30 de junio de 2011, tuvo entrada en el Registro del Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por D. Jesús M^a Cámara Martínez, en nombre y representación de DISTRIVISUAL, S.L., contra el acto de adjudicación del contrato. Previamente con fecha 29 de junio, había anunciado la interposición del recurso a la Consejera de Presidencia del Gobierno de Aragón.

El recurso alega y fundamenta lo siguiente:

1.- Su oferta relativa a productos de limpieza no ha sido correctamente valorada, ya que ha presentado un total de 14 productos ecológicos y solo se le han valorado seis, aplicando el criterio, a su entender erróneo y no adaptado a los pliegos, de valorar los productos que se presentan para varias categorías de limpieza, sólo una vez.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

2.- La valoración de las ofertas de otras empresas para este mismo criterio le parece inadecuada, ya que se han valorado productos de distinta marca pero de igual composición. Asimismo algunas de ellas han aportado productos de la marca Demalimp, que desde el 1 de mayo de 2011, están fuera de mercado.

3.- Entiende que la oferta de la empresa SERVEIS DE PERSONAL I NETEJA, S.L., debería de estar excluida, porque ha obtenido 0 puntos en el criterio relativo a productos, al no presentar ninguno de carácter ecológico, considerando que se atenta directamente contra la finalidad y espíritu del objeto de la contratación.

4.- Las ofertas relativas al precio de trienios de varias de las empresas licitadoras, contravienen la legislación laboral al ser inferiores al precio hora trienio de 0,42 euros que DISTRIVISUAL considera coste legal final de dicho concepto, por ello entiende que son nulas de pleno derecho.

QUINTO.- El 30 de junio de 2011, tuvo entrada en el Registro General de la Diputación General de Aragón, escrito dirigido al Tribunal, presentado por D. Guillermo Roldán Medina, en nombre y representación de LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A. (en adelante SERALIA), por el que se interpone recurso especial en materia de contratación contra el acto de adjudicación del contrato. En la misma fecha anunció al órgano de contratación la interposición del recurso.

El recurso alega y fundamenta lo siguiente:

Su oferta en relación con los productos de limpieza, no ha sido correctamente valorada, pues había propuesto más de diez productos



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

con etiqueta ecológica europea, por lo que le corresponderían 10 puntos y sin embargo se le han atribuido 0 puntos.

SEXTO.- El 4 de julio de 2011 tuvo entrada en el Registro del Tribunal, el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por D. Pedro Melendo Derqui, en nombre y representación de GRUPO NORTE LIMPIEZA, LIMPISA, S.A. (en adelante LIMPISA), contra el acto de adjudicación del contrato.

No queda acreditado que LIMPISA anunciara previamente al órgano de contratación la interposición del recurso.

El recurso alega y fundamenta lo siguiente:

1.- La valoración de su oferta respecto del criterio productos le parece errónea, ya que se le han otorgado 0 puntos, sin tener en cuenta que presentó varios productos con la denominada Eco Etiqueta, que a su juicio es suficiente acreditación como producto ecológico.

2.- La Mesa de Contratación, además de interpretar los Pliegos al margen de su contenido literal, no concedió a la empresa la posibilidad de subsanar los defectos que apreció respecto de la certificación de los productos.

SÉPTIMO.- Con fecha 13 de julio de 2011, el Tribunal da traslado de los tres recursos a todos los licitadores, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 316. 3 LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones.

OCTAVO.- El 11 de julio de 2011, D. José Luís Cubelos Martín, en representación de EULEN, S.A., presenta ante este Tribunal, escrito en el



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

que se opone a los recursos especiales planteados, en atención a las siguientes alegaciones:

1.- La información de que los productos de la marca Demalimp han dejado de existir en el mercado, es errónea, cuestión que conocen bien al ser la empresa fabricante, Demasa, 100% propiedad de EULEN. Aún así, es una circunstancia que no afectaría a la adjudicación del contrato, toda vez que los Pliegos permiten la sustitución de los productos ofertados durante la ejecución del contrato si se mantienen las características técnicas originales, previa autorización. Asimismo, niega que haya aportado productos idénticos.

2.- Argumenta que el precio/hora trienio que presenta en su oferta es de 0,412 €, y que esta cantidad, considerada junto con el resto de la oferta precio/hora, cubre de sobra los costes del convenio.

NOVENO.- La Dirección General de Organización Inspección y Servicios, emitió sendos informes de fecha 4 y 6 de julio referidos a los recursos 16/2011 y 17/2011 el primero y al 18/2011 el segundo, en los que básicamente alega que la valoración de los productos ofertados por los licitadores responde a las condiciones reflejadas en el Anexo nº 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que resume en:

Únicamente se valorará una sola vez cada producto presentado, aunque se trate de productos polivalentes, aplicables a varios tipos de limpieza.

No se valorarán productos de distintas marcas presentados para el mismo tipo de limpieza.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

Los productos de distinta marca, aunque sean de igual composición, se valorarán siempre que se cumplan las dos condiciones anteriores.

Se exige la presentación en la oferta, de la certificación de la etiqueta ecológica del fabricante, no siendo validas las Fichas técnicas y de seguridad de los productos.

El Pliego, no exige que las empresas adjudicatarias obtengan una puntuación mínima en ninguno de los criterios y subcriterios, ni establece unos parámetros para considerar que una proposición incurre en anomalía o desproporción de la oferta, por lo que la oferta de SERVEIS DE PERSONAL I NETEJA, S.L., es plenamente admisible.

La posible desaparición del mercado de productos ofertados queda cubierta con la previsión del Anexo nº 5 sobre la sustitución de los mismos.

Por último y respecto de la oferta económica relativa al precio/trienio, alega y fundamenta que el coste mínimo que cubriría los costes de Convenio, es muy inferior a la cifra alegada por DISTRIVISUAL, por lo que ninguna de las ofertas admitidas incurriría en la nulidad que pretende la recurrente.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se acredita en el expediente la legitimación de las empresas DISTRIVISUAL, S.L., LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A. y GRUPO NORTE LIMPIEZA, LIMPISA, S.A., para interponer los recursos



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

especiales y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 312 LCSP.

También queda acreditado, que los recursos se han interpuesto contra el acto de adjudicación de un contrato de servicios, en la modalidad de acuerdo marco, sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible de acuerdo con el artículo 310 LCSP.

Los recursos especiales 16/2011 y 17/2011 se han planteado en tiempo y forma, pues el acuerdo impugnado fue adoptado el 10 de junio de 2011, remitida la notificación el 14 junio de 2011, y ambos fueron interpuestos dentro del plazo de quince días hábiles siguientes a la remisión, de conformidad con el artículo 314. 2 LCSP. El recurso 18/2011, sin embargo, fue interpuesto por LIMPISA fuera de plazo, además de adolecer del defecto de falta de anuncio previo. Debido a su extemporaneidad, no procedía que el Tribunal concediera a la empresa recurrente, la posibilidad de subsanar este defecto como prevé el artículo 314 LCSP.

Admitidos los recursos 16/2011 y 17/2011, con carácter previo, este Tribunal quiere advertir que la resolución a dictar en cualquiera de ellos debe producir efecto en el otro, pues presentan una clara relación de forma, de la que se concluye que existe entre ellos la identidad sustancial o íntima conexión a que se refiere el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, por lo que procede, en aras al principio de economía procedimental, acumular los dos recursos para resolverlos en un solo procedimiento y por medio de un solo Acuerdo.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

SEGUNDO.- Las cuestiones de fondo planteadas en los recursos admitidos, son dos, por un lado se cuestiona la valoración realizada por la Mesa de contratación del criterio del Anexo nº 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, denominado «Productos», y por otro, la adecuación de las ofertas económicas presentadas por algunas empresas en relación con el subcriterio «Precio/trienio».

La resolución del recurso requiere, en consecuencia, examinar si la actuación del órgano y la Mesa de contratación se ajustaron al régimen jurídico de la contratación del sector público (LCSP y normativa de desarrollo), y, en especial, al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y al Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), que constituyen la ley de contrato, como viene afirmando, reiteradamente, nuestra jurisprudencia.

Por ello, antes de entrar en el análisis de las concretas cuestiones de fondo planteadas, es necesario recordar que las previsiones de los Pliegos, fueron conocidas por todos los licitadores y aceptadas por los mismos, sin salvedad o reserva alguna, desde el momento de formular sus ofertas en los términos señalados en el artículo 129.1 LCSP, pues no consta en ningún caso, que las recurrentes impugnaran en tiempo y forma los Pliegos —ni cuestionaran la forma de ponderación de los criterios—, a los que por tanto han quedado plenamente vinculadas, sin que sea posible en este momento fundamentar sus pretensiones alegando la irregularidad de alguna de sus cláusulas.

TERCERO.- Para analizar la primera de las cuestiones debatidas, es necesario reproducir el contenido de los Pliegos respecto de los criterios de valoración en relación con los que se plantean los recursos. Según



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

establece el PCAP, el criterio 3 «Productos» se ponderará de la siguiente forma:

«Se valorará hasta un máximo de 20 puntos la presentación de productos con etiqueta a razón de:

1 punto por cada artículo que vaya etiquetado con la etiqueta ecológica Europea.

No se valorará la oferta de productos de distintas marcas para el mismo tipo de limpieza.

DOCUMENTACIÓN A APORTAR: Certificación de la etiqueta ecológica o del fabricante.

Si durante la ejecución del contrato, se produce algún cambio en los productos utilizados respecto a los propuestos, deberá comunicarse previamente con la oportuna justificación y sólo será posible si se mantienen las características técnicas de los productos originales».

Por su parte el Pliego de Prescripciones Técnicas establece en la cláusula cuarta relativa a «Productos, materiales y equipos de limpieza», que en el caso de ofertar productos marcados con la etiqueta ecológica de la Unión Europea, bastará con aportar las oportunas certificaciones.

Conforme al artículo 3 del Código Civil, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

finalidad de aquellas». Conforme al criterio gramatical, las normas se interpretan según el sentido propio de sus palabras. Es un criterio según el cual, el intérprete ha de atender al significado gramatical de las palabras que componen la norma. Lo que persigue este criterio, es que nunca se fuerce el tono literal de las normas con interpretaciones que excedan los límites de aquello que sea razonablemente comprensible.

No parece que puede inducir a error la redacción literal de los Pliegos sobre el criterio «*Productos*», pues de la misma se desprende que cada producto ecológico ofertado por las empresas solo podía obtener un punto, aunque se ofertara para varios tipos de limpieza en razón a su polivalencia.

Asimismo, la oferta de productos de distinta marca tenía que ser valorada independientemente de que su composición fuera idéntica, ya que ninguna reserva contiene el Anexo 5 sobre este aspecto.

La condición de producto ecológico se acreditaba mediante certificación de la «etiqueta ecológica o del fabricante», que debía incluirse en el sobre DOS, de acuerdo con lo previsto en la cláusula 6.2 del PCAP. La empresa SERALIA, no aportó en su proposición, como resultaba obligado, ninguno de los antedichos certificados de los productos que ofertaba, lo que llevó a la Mesa de contratación a valorar con 0 puntos la oferta de la empresa en este apartado.

Por último, tal y como ha quedado de manifiesto, la sustitución de los productos durante la ejecución está perfectamente regulada, de forma que en nada afecta a las ofertas que los productos propuestos deban de ser sustituidos por haber dejado de ser fabricados.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

De todo lo anterior, puede concluirse que la Mesa aplicó correctamente los parámetros de valoración del criterio «*Productos*», contenidos en los Pliegos.

CUARTO.- Las presuntas irregularidades de la oferta de SERVEIS DE PERSONAL I NETEJA, S.L., no encuentran ningún fundamento en los Pliegos, puesto que en los mismos, como indica la Dirección General de Organización, Inspección y Servicios, no se establece como requisito para admitir las ofertas que los licitadores obtengan una puntuación mínima en alguno de los criterios o subcriterios, ni se establecen parámetros para considerar que una proposición incurre en anomalía o desproporción.

Cualquier otra argumentación sobre la falta de adecuación de los criterios de valoración de los Pliegos, al espíritu de la contratación ecológica, hubiera requerido la impugnación de los mismos, siendo improcedente en este momento que los recurrentes aleguen la incorrección de alguna de sus cláusulas, en tanto en ninguna de ellas se aprecia un vicio de nulidad que justifique la eventual revisión del Pliego por este Tribunal.

Por lo demás, el objeto del contrato desde su perspectiva ecológica queda garantizado con las especialidades y requerimientos exigidos para todos los licitadores en relación a las especificaciones técnicas de productos y ciertas condiciones de ejecución del mismo, por lo que la no obtención de puntuación en el criterio de adjudicación específico, aunque pueda resultar un tanto paradójico, no altera el carácter ecológico del contrato. En este sentido, es necesario resaltar que las empresas adjudicatarias deberán cumplir durante la ejecución del



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

contrato con los requisitos que respecto de los productos de limpieza, impone la cláusula 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

QUINTO.- Por último, en cuanto a la oferta precio/trienio, indicar que queda suficientemente acreditada y fundamentada la decisión tomada por la Mesa, sin que proceda, por parte del Tribunal, sustituir su juicio, ya que como se ha puesto de manifiesto, en anteriores acuerdos, la función de este Tribunal es exclusivamente de control del cumplimiento de los principios y trámites legales, de tal manera que no es posible la sustitución del juicio técnico del que valora los distintos criterios de adjudicación, en tanto se cumplan las formalidades jurídicas, exista motivación y la misma resulte racional y razonable.

En definitiva, corresponde a este Tribunal comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, respetado los principios de la contratación, y que, no existiendo un error material, la valoración se ajusta a los cánones de la discrecionalidad técnica y existe motivación adecuada y suficiente, todos estos aspectos han quedado acreditados en el expediente de contratación del «Acuerdo Marco de homologación del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en Zaragoza capital y provincia de los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos Adheridos», convocado por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 311.2 LCSP y los artículos 2 y 17 y siguientes de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

del Sector Público de Aragón, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón:

III. ACUERDA

PRIMERO.- Inadmitir el recurso especial, interpuesto por GRUPO NORTE LIMPIEZA, LIMPISA, S.A., frente al acuerdo de la Mesa de contratación de 10 de junio de 2011, por el que se adjudica el «Acuerdo Marco de homologación del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en Zaragoza capital y provincia de los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos Adheridos», convocado por el Departamento de Presidencia del Gobierno de Aragón, por haber sido interpuesto fuera del plazo legalmente previsto.

SEGUNDO.- Desestimar los recursos especiales, interpuestos por DISTRIVISUAL, S.L., y LIMPIEZAS, AJARDINAMIENTOS Y SERVICIOS SERALIA, S.A., contra la Orden de la Consejera de Presidencia de 10 de julio de 2011, por la que se adjudica el «Acuerdo Marco de homologación del servicio de limpieza ecológica y retirada selectiva de residuos en Zaragoza capital y provincia de los edificios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, sus Organismos Autónomos y Entes Públicos Adheridos».

TERCERO.- Levantar la suspensión automática derivada del artículo 315 LCSP, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 317. 4 LCSP.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS PÚBLICOS DE ARAGÓN

CUARTO.- Notificar este Acuerdo a todos los interesados en este procedimiento, y acordar su publicación en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

QUINTO.- Significar que, contra este Acuerdo, ejecutivo en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo (artículo 44.1 Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, LJ) en el plazo de dos meses, a contar desde la notificación del mismo, ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Aragón (artículo 10 k) LJ), todo ello de conformidad con el artículo 319 LCSP.