

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 25 de mayo de 2016.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don J.D.S., en nombre y representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, A.S.P.E.L., contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del servicio de “Limpieza integral de los centros de atención especializada adscritos al Servicio Madrileño de Salud”, dividido en tres lotes, nº expediente: PA SER-1/2016-AE, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Por Resolución de 12 de abril de 2016, del Viceconsejero de Sanidad del Servicio Madrileño de Salud se convocó, procedimiento abierto con pluralidad de criterios para la adjudicación del Servicio de Limpieza integral de los centros de atención especializada adscritos al Servicio Madrileño de Salud, dividido en tres lotes, con un valor estimado de 106.742.164,60 euros.

De acuerdo con lo dispuesto por el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el contrato se divide de la siguiente forma:

Lote 1:

Hospital Universitario Ramón y Cajal.

Centros de Especialidades (CEP) Hospital Universitario Ramón y Cajal.

Centros de Salud Mental (CSM) Hospital Universitario Ramón y Cajal.

Hospital Infantil Niño Jesús.

Presupuesto base de licitación: 23.954.282,64 euros IVA excluido.

LOTE	ANUALIDAD	B. IMPONIBLE	IVA	I.	TOTAL
1	2.016	4.990.475,55	1.047.999,87		6.038.475,42
1	2.017	11.977.141,32	2.515.199,67		14.492.340,99
1	2.018	6.986.665,77	1.467.199,81		8.453.865,58
		23.954.282,64	5.030.399,35		28.984.681,99

Lote 2:

Hospital Universitario Clínico San Carlos.

Centros de Especialidades Hospital Universitario Clínico San Carlos.

Centros de Salud Mental Hospital Universitario Clínico San Carlos.

Hospital Santa Cristina.

Centro de Transfusión.

Hospital Virgen de la Torre.

Centros de Especialidades Virgen de la Torre.

Presupuesto base de licitación. 20.737.192,32 euros, IVA excluido.

LOTE	ANUALIDAD	B. IMPONIBLE	IVA	I.	TOTAL
2	2.016	4.320.248,40	907.252,15		5.227.500,55
2	2.017	10.368.596,16	2.177.405,19		12.546.001,35
2	2.018	6.048.347,76	1.270.153,05		7.318.500,81
		20.737.192,32	4.354.810,39		25.092.002,71

Lote 3:

Hospital Universitario de la Princesa.

Centro de Especialidades Hospital Universitario de la Princesa.

Centros de Salud Mental Hospital Universitario de la Princesa.

Hospital Universitario Príncipe de Asturias.

Centros Integral de Diagnóstico y Tratamiento Francisco Díaz.

Centros de Salud Mental Hospital Universitario Príncipe de Asturias.

Hospital Universitario de Getafe. CEP Los Ángeles y CSM.

Hospital El Escorial.

Presupuesto base de licitación: 22.022.377,92 euros.

LOTE	ANUALIDAD	B. IMPONIBLE	IVA	I.	TOTAL
3	2.016	4.587.995,40	963.479,02		5.551.474,42
3	2.017	11.011.188,96	2.312.349,68		13.323.538,64
3	2.018	6.423.193,56	1.348.870,66		7.772.064,22
		22.022.377,92	4.624.699,36		26.647.077,28

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), por su parte, establece lo siguiente:

“3.1 PLANTILLA

El adjudicatario del contrato estará obligado a cumplir la normativa vigente en cuanto al personal cuya relación se adjunta en el Anexo III del presente Pliego.

.....

La empresa adjudicataria tendrá la obligación de dar cobertura al 100% de los puestos de trabajo en cualquier situación.

En el Anexo II se adjunta copia del Convenio Colectivo vigente en cada Hospital y Centro Sanitario incluidos en este procedimiento, que serán de aplicación y obligado cumplimiento en el contrato administrativo que resulte de la adjudicación por la empresa adjudicataria”.

Segundo.- El 4 de mayo tuvo entrada el escrito de recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, en adelante A.S.P.E.L., en el que solicita la anulación de los Pliegos y sus Anexos por los siguientes motivos:

1.- El presupuesto base de licitación de los lotes 1 y 2 no cubre los costes laborales del personal que actualmente viene prestando el servicio.

2.- Indeterminación del objeto del contrato y de las condiciones de prestación que impide la delimitación del contenido de las ofertas.

3.- Falta de concreción de algunos de los criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas.

4.- Aprobación del Plan de trabajo con posterioridad a la formalización del contrato.

El 12 de mayo el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- Se acredita en el expediente la legitimación activa de ASPEL para la interposición del recurso, al tratarse de una persona jurídica representante de intereses colectivos, *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP).

Los Estatutos de la Asociación, artículo 4, establecen que ASPEL tiene entre sus fines, *“la integración, representación y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de la actividad empresarial definida en el artículo 3”,* así como *“La representación colectiva de participación y defensa más amplia de sus socios miembros.”*

Asimismo se ha aportado certificado del Presidente de la Asociación,

acreditativo de la adopción por los órganos de gobierno, del acuerdo de interponer el recurso especial en materia de contratación objeto de la presente resolución.

Se acredita igualmente la representación con que actúa el firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues la publicación de la licitación tuvo lugar en el DOUE de 16 de abril de 2016 y la puesta a disposición de los pliegos en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid el 15 de abril, siendo interpuesto el recurso, el 4 de mayo, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44.2 del TRLCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra los Pliegos de un contrato de servicios de la categoría 14 del Anexo II del TRLCSP, sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.1.a) y 2.a) del TRLCSP.

Quinto.- Como motivos de impugnación se argumenta en primer lugar, que el presupuesto base de licitación establecido para los lotes 1 y 2 no es adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato puesto que no cubre los costes laborales del personal que actualmente presta servicio en los diferentes centros, por lo que se produce una vulneración del artículo 87 del TRLCSP.

La recurrente argumenta que *“el presupuesto base de licitación de los Lotes 1 y 2 no cubre los costes laborales del personal que actualmente viene prestando el servicio y que se relaciona en el Anexo III “Relación de Personal” del PCAP, con expresión de sus respectivas categorías profesionales, jornadas de trabajo, horas semanales, antigüedades y sus pluses de promoción profesional, turnicidad, productividad variable, además de otros complementos, y consecuentemente, tampoco alcanzaría a cubrir los costes de seguridad social, absentismo, materiales ni equipamientos, así como los gastos generales ni, incluso, el beneficio industrial, lo cual haría insostenible la prestación del servicio y comportaría un importante peligro para la viabilidad de su prestación, tal y como demostraremos a continuación. En*

primer lugar, tal y como detallábamos en los hechos referenciados, el apartado 18 del PCAP impone la obligación a la empresa que resulte adjudicataria de cubrir el 100% de los puestos de trabajo adjudicados, so pena, de imposición de una penalización económica por la falta de cobertura de los referidos puestos de trabajo adjudicados. En segundo lugar, el apartado 3.1 de la cláusula 3 del PPT, impone al adjudicatario el obligado cumplimiento de la normativa vigente en cuanto al personal cuya relación se adjunta como Anexo III Relación de Personal. En este mismo apartado 3.1. del PPT, se impone la obligación a la empresa adjudicataria del cumplimiento y aplicación de los Convenios Colectivos por Centro de Atención Especializada, según Anexo II, que incluye listado de los mismos”.

La recurrente aporta como prueba de sus argumentos, en el documento nº 18 del recurso, un tabla Excel en la que constan detallados todos los trabajadores de cada centro, y en aplicación de cada uno de los convenios vigentes, el coste pormenorizado por conceptos, que representa, en cómputo anual, la retribución del personal, *“cuyo importe total para el año 2017, que es completo, en términos objetivos, es superior al de la anualidad del año 2017 del presupuesto base de licitación tanto para el Lote 1 y Lote 2”.* También señala que *“se han calculado los costes de mano de obra teniendo en cuenta únicamente los conceptos salariales marcados en convenio colectivo, además de las vacaciones, al obligar el propio Pliego a cubrir el 100% de los puestos de trabajo adjudicados, obviando otros conceptos como el absentismo que pueden variar en función de la actividad que se realice, aunque no podemos dejar de manifestar que, según las estadísticas, el porcentaje medio de absentismo del personal del limpieza de un Hospital ronda el 12 %”.*

De todo ello resulta lo siguiente:

“LOTE 1:

Salario 8.565.136,00 euros.

Antigüedad 1.756.499,30 euros.

TURNICIDAD 189.005,81 euros.

Promoción Profesional 499.662,52 euros.

PRODUC. VARIABLE 118.298,65 euros.
PAGA MAYORES Y MENORES DE 54 AÑOS -
Otros Pluses 96.289,00 euros.
0,0% Absentismo (Sobre Salario).
100% Vacaciones 778.648, 73 euros (Sobre Salario).
TOTAL MANO DE OBRA: 12.003.539,99 euros.
Tipo Licitación Anual 2017: 11.977.141,32 euros.
Diferencia 26.398,67 euros.
Diferencia% -0,22%.

LOTE 2:

Salario 7.960.922,28 euros.
Antigüedad 2.472.816,88 euros.
TURNICIDAD 109.874,58 euros.
Promoción Profesional 388.772,56 euros.
PRODUC. VARIABLE 104.452, 22 euros.
PAGA MAYORES Y MENORES DE 54 AÑOS -
Otros Pluses 107.584,15 euros.
0,0% Absentismo (Sobre Salario).
100% Vacaciones: 723.720,21 euros (Sobre Salario).
TOTAL MANO DE OBRA: 11.868.142,88 euros.
Tipo Licitación Anual 2017: 10.368.596,16 euros.
Diferencia - 1.499.546, 72 euros.
Diferencia% -14,46%”.

De esta forma concluye la recurrente que “en el Lote 1 existe un mínima diferencia, aunque el presupuesto base de licitación no supera el coste de mano de obra calculado, sin embargo, en el Lote 2, el presupuesto base de licitación se encuentra muy lejos del coste de mano de obra calculado, con una diferencia de casi 1,5 millones de euros, hechos que suponen una vulneración de lo establecido en el artículo 87.1 TRLCSP, al no adecuarse el precio al efectivo cumplimiento del

contrato, no habiéndose estimado adecuadamente su importe, sin atender al precio general del mercado y sin margen”.

El órgano de contratación en su informe alega que se han tenido en cuenta para la elaboración del presupuesto los precios de mercado de la prestación del servicio y añade que los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una fuente de conocimiento, aunque no la única, a la hora de determinar el valor de mercado. Añaden que *“partiendo pues de esta doctrina no puede afirmarse que el órgano de contratación no esté cumpliendo con lo dispuesto en el artículo 87, atendiendo a los precios de mercado, ya que en el presente caso se está licitando conjuntamente la prestación del servicio de limpieza en hospitales, razón por la cual puede establecerse un presupuesto base de licitación inferior al que correspondería a cada uno de ellos por separado”.*

Señalan igualmente que en el expediente anterior celebrado en 2013 con valores similares a los actuales se presentaron varias empresas y se hicieron bajas considerables por lo que concluyen que los valores de licitación no se encontraban tan desajustados.

Consta en el expediente la Memoria Económica elaborada para la determinación del presupuesto del contrato en la que se explica que el expediente SER- 4/2013 fue adjudicado en septiembre de 2013 a las empresas Ferroser, lotes 1 y 4 y Clece, S.A., lotes 2 y 3. Con fecha 30 de julio de 2013 la empresa Clece, S.A., manifestó su intención de no prorrogar el contrato y el 30 de octubre volvió a presentar un escrito reiterando su intención anterior y el motivo de la misma, el grave desajuste económico entre los ingresos recibidos y los gastos soportados en la ejecución y explotación del servicio.

A la vista de esta circunstancia es cuando se inició el actual expediente dividido en tres lotes, en vez de los dos, lotes 2 y 3, del anterior concurso adjudicados a Clece, S.A., y para cuyo presupuesto *“se ha tenido en consideración*

los importes de facturación mensual del PA SER-412013 actuales y los datos obtenidos de las modificaciones efectuadas desde el inicio del contrato con fecha 9 de septiembre de 2013. De esta forma, siendo el dato de partida el importe mensual por centro del contrato (importe1), considerando el escrito de renuncia de la empresa adjudicataria y, las bajas que se obtuvieron en la licitación del 2013, que fueron para el Lote 2 (15,01%) y para el Lote 3 (5,05%). Se recalcula un valor económico donde se aplica la retroacción de esta baja, obteniendo un importe económico corregido a septiembre de 2013, momento del análisis económico de la licitación inicial, con una minoración aproximada del 1,15%. Teniendo en cuenta la variación del IPC, de septiembre 2013 a octubre 2015, valor -0,4% y aplicándolo a ese importe corregido 2013, obtendríamos el importe anual de la licitación de este nuevo procedimiento (importe 3)”.

El TRLCSP en el artículo 87 dispone, que en los contratos del sector público la retribución del contratista consistirá en un precio cierto y que *“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación en su caso de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.*

La adecuada determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, ya que permite establecer la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes.

La Recomendación 2/1997, de 6 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid insiste en que *“hay que tener presente la obligación que establece la Ley de que, a la hora de determinar el precio de los contratos, se procure que éste sea adecuado al mercado”, e*

igualmente incide en el informe 19/1997, de 16 de diciembre, señala que la *“primera y más importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado”*.

En concreto, y sobre la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, la Junta Consultiva de las Islas Baleares, en el Informe 4/2001, de 22 de febrero, sobre el artículo 14.1, último párrafo del TRLCSP afirma que: *“(...) si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato. En este caso el coste del personal debe ser, desde luego, un elemento a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación, habida cuenta de que el convenio colectivo prevé la obligación de contratar a los trabajadores de la empresa saliente”*. Asimismo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su Informe 34/2001 manifestó que la Administración contratante ha de tener en cuenta el contenido de los convenios colectivos a la hora de determinar el presupuesto de un contrato, si bien no ha de entenderse vinculada a aquellos.

La Directiva 24/2014/UE, en vigor y cuyo periodo de transposición venció el pasado 18 de abril, aplicable a efectos interpretativos en cuanto no se oponga al TRLCSP, en su artículo 18 establece como principio general aplicable a la contratación pública que *“los Estados miembros tomarán las medidas pertinentes para garantizar que, en la ejecución de contratos públicos, los operadores económicos, cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral establecidas en el Derecho de la Unión, el Derecho nacional, los convenios colectivos o por la disposiciones de Derecho internacional medioambiental, social y laboral enumeradas en el anexo X”*. En este mismo sentido cabe citar el Considerando 40 de la misma Directiva que determina lo siguiente: *“El control del cumplimiento de dichas disposiciones de Derecho medioambiental, social y laboral*

debe realizarse en las respectivas fases del procedimiento de licitación, a saber, cuando se apliquen los principios generales aplicables a la elección de participantes y la adjudicación de contratos, al aplicar los criterios de exclusión y al aplicar las disposiciones relativas a ofertas anormalmente bajas. La necesaria verificación a tal efecto ha de efectuarse con arreglo a las disposiciones pertinentes de la presente Directiva, en particular con arreglo a las aplicables a medios de prueba y declaraciones del interesado.”

En esta misma línea, este Tribunal ha reconocido la procedencia de que los convenios colectivos del sector correspondiente *“deben tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta, al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto del contrato”*. Así lo ha señalado en su Resolución 89/2011, de 21 de diciembre; Resolución 150/2012, de 5 de diciembre de 2012 y Resolución 24/2016 de 12 de febrero, entre otras.

El desequilibrio económico o la incorrecta determinación del precio del contrato pueden ocasionar un grave perjuicio para el interés público, ya que se aumentan significativamente las posibilidades de ejecuciones inadecuadas de las prestaciones objeto del contrato que pueden dar lugar a la resolución del contrato.

Los órganos de contratación deberán, tanto al determinar los presupuestos de los contratos, como al establecer las prestaciones y contraprestaciones entre la Administración y el contratista, realizar los estudios económicos necesarios que permitan garantizar que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, incorporando dichos estudios como parte de los expedientes de contratación.

Dichos estudios deberán ajustarse, a los sistemas de determinación del presupuesto establecido, en su caso, por la legislación contractual para los diferentes tipos de contratos, debiendo en todo caso presentar un nivel de desagregación suficiente, para permitir una valoración adecuada de las prestaciones objeto del contrato, hacer posible un adecuado control del gasto público y facilitar

una correcta presentación de ofertas por las empresas al poseer una información más detallada sobre el presupuesto contractual, o en su caso de las contraprestaciones que recibirá por la ejecución del contrato.

Según los cálculos de la recurrente los costes laborales de pluses, antigüedad, jornada, productividad variable, turnicidad y demás costes suponen para el lote 1, anualidad 2017, 12.003.539,99 euros, mientras que el presupuesto de licitación es de 11.977.141,32 euros, lo que da como resultado un saldo negativo 26.398,67 euros. Esto generaría dificultades para encontrar licitadoras, graves riesgos de incumplimiento y, en su caso, implicaría un enriquecimiento injusto por parte del órgano de contratación, proscrito por el ordenamiento jurídico y la jurisprudencia.

La diferencia es aún mayor respecto del lote 2 según los cálculos indicados.

Se constata, en primer lugar, que en el Estudio Económico se ha tenido en cuenta, en la estimación del coste económico, las cantidades facturadas en el anterior expediente, aun cuando el contrato correspondiente a los lotes 2 y 3, que son los que ahora se licitan con otra distribución, no ha sido objeto de prórroga por parte de la empresa adjudicataria por grave desajuste económico. Esto nos lleva a considerar que esos importes deberían haberse revisado a fin de evitar posteriores incidencias. En segundo lugar, nada se indica en la memoria económica de los costes de personal si bien existe la obligación de subrogación y consta en el PPT el listado de personal correspondiente. Tampoco se hace alusión a las previsiones de los convenios que, sin embargo en el PPT, se declaran de obligado cumplimiento.

Por último cabe señalar que no se han especificado los costes de personal en ninguno de los cuadros del Estudio Económico sino que se toman en consideración cantidades globales, sin especificar los conceptos que las componen.

Debe señalarse que el informe de órgano de contratación no contradice los cálculos de la recurrente, limitándose a indicar el sistema empleado para la

determinación del presupuesto y la no vinculación de la Administración a los convenios colectivos.

En este caso, hay que partir necesariamente de la base de la existencia de un personal determinado y de unos convenios de empresa, es decir de cada centro, que son de obligado cumplimiento. En consecuencia, cualquier estudio económico que se pretenda elaborar sobre el coste del servicio, debe necesariamente incluir separadamente y con inclusión de todos los conceptos, el coste de personal para cada centro, que en este tipo de servicio es la partida más elevada.

En este caso no resulta suficiente para la determinación del presupuesto las cantidades facturadas en el anterior contrato, sobre todo teniendo en cuenta las circunstancias antes mencionadas de renuncia del adjudicatario a la prórroga por grave desequilibrio económico. Esta circunstancia no parece haberse valorado adecuadamente salvo para retrotraer el porcentaje de baja que se hizo en el anterior concurso.

Tampoco el informe, como ya se ha indicado, rebate los cálculos de la recurrente y podía haberlo realizado, comparando las cantidades establecidas en la memoria económica con las que se aportan en el recurso, deduciéndose de los términos del mismo que no se han considerado los costes que pudieran derivar de los convenios.

Por lo expuesto procede la estimación del recurso interpuesto, declarando la nulidad del PCAP respecto de los lotes 1 y 2 en cuanto establece un presupuesto de licitación insuficiente, que deberá sustituirse por el que teniendo en cuenta todos los costes laborales y de la prestación del servicio, permita a los licitadores la participación en el procedimiento cumpliendo la legislación laboral.

Sexto.- El segundo motivo de recurso se refiere a la indeterminación del objeto del contrato.

Alega la recurrente que el Protocolo de Limpieza Integral que forma parte del PPT, en su apartado 2.1.3 establece que *“será obligación del adjudicatario la limpieza de lucernarios, marquesinas de difícil acceso y acristalamiento de ascensores panorámicos y fachadas de edificios, aportando la empresa los medios adecuados para tal fin. La periodicidad para llevar a cabo los citados trabajos será establecida en cada caso para la empresa adjudicataria y la dirección del centro sanitario”* sin embargo no se indica, *“ni tan siquiera, la forma de organización del trabajo y planificación del servicio, la distribución de actividades y tareas o la periodicidad para llevar a cabo los citados trabajos, incluso dejando para un momento posterior al de la formalización del contrato la determinación de la periodicidad con la que se prestan los servicios (...). Tampoco distingue los procedimientos de limpieza de lucernarios, marquesinas, acristalamientos de ascensores o fachadas; no identifica el tipo de materiales de las superficies a limpiar, pues no es lo mismo limpiar un acristalamiento de un ascensor que una fachada de ladrillo; no identifica la superficie total de fachadas a limpiar, ni las medidas de seguridad instaladas en los mismos para poder realizar el trabajo con la debida seguridad; no identifica el número y distribución de los distintos lucernarios, marquesinas, acristalamientos de cada centro sanitario; no se concreta el tipo de limpieza a realizar, ya sea ordinaria o puntual, recurrente o extraordinaria, etc.”*

El órgano de contratación en su informe manifiesta que *“En el apartado 2.1.3 del Protocolo del expediente, hoja 31, se determina con total claridad la frecuencia, el plan de actuación y objeto de la limpieza en marquesinas, etc. Por ello, se puede afirmar que el órgano de contratación en ningún momento ha dejado de respetar el rigor legal, como detallan en su escrito; detallando de forma precisa los trabajos a realizar, tal y como queda determinado en los procedimientos de limpieza”*.

Comprueba el Tribunal que la página 31 del Protocolo incluye un cuadro denominado *“Zona Exteriores (II)”* en el que se recogen determinadas zonas, el objeto de la limpieza, el plan de actuación y la frecuencia.

En este cuadro se incluyen las marquesinas y zonas acristaladas en las que podría entenderse incluidos los lucernarios, pero no aparecen recogidas ni las fachadas ni el acristalamiento de ascensores panorámicos, elementos claramente diferenciados de las superficies acristaladas generales.

Considera el Tribunal que estos dos elementos por su especialidad y la necesidad de contar con medios específicos para su limpieza, deberían haberse contemplado expresamente en el Protocolo incluyendo en el cuadro, el objeto, plan de actuación y periodicidad de limpieza de esas zonas. Solo así podrán las licitadoras presentar su oferta con toda la información de los servicios a prestar y los medios necesarios para ello.

En consecuencia, el recurso debe estimarse por este motivo anulando el Protocolo Integral contenido en el PPT, que deberá modificarse incluyendo la información señalada.

Séptimo.- El tercer motivo de recurso se refiere a la falta de concreción de determinados criterios evaluables mediante fórmula.

De acuerdo con lo establecido en el PCAP, estos criterios son:

“8.2.1. DESINSECTACION, DESINFECCION Y DESRATIZACION (3D). 7,5 Puntos.

Obtendrán los 7,5 puntos aquellos licitadores que oferten, incluido en el precio de su oferta, la realización de un sistema integral de 3D para el/los centros sanitarios que conforman el lote. El sistema requerido para su valoración será un sistema estándar con las características definidas en el pliego de prescripciones técnicas y con una periodicidad mensual, entendido como servicio complementario al de la desinfección que utiliza la empresa en la limpieza objeto de este procedimiento. El citado servicio deberá ser prestado por empresa especializada-acreditada y las aplicaciones realizadas por personal autorizado y con las correspondientes licencias.

8.2.2. SISTEMAS DE SECAMANOS. 7,5 Puntos.

Obtendrán los 7,5 puntos aquellos licitadores que oferten, incluido en el precio de su oferta, la dotación necesaria de secamanos eléctricos para los “aseos públicos” de los todos los centros sanitarios incluidos en el lote/s. Asimismo se incluirá de forma conjunta a la dotación, la instalación, reposición, mantenimiento, retirada en su caso y limpieza de todo el equipamiento puesto a disposición del centro en esta materia.

8.2.3. DOCUMENTACION CONFIDENCIAL. 5 Puntos.

Obtendrán los 5 puntos aquellos licitadores que oferten, incluido en el precio de su oferta, un sistema que incluya la dotación, recogida y destrucción de documentación confidencial, por personal ajeno a la empresa adjudicataria del servicio de limpieza. En cuanto a la eliminación de documentación se estará obligado a cumplir con la legislación vigente, debiendo acreditarse mediante certificados que garanticen el proceso, según se detalla en el punto 4.7.3 del pliego de prescripciones técnicas”.

Sostiene la recurrente que “podemos afirmar que, para ninguno de los servicios referenciados, ni el PCAP ni el PPT, establece ningún criterio automático de aplicación basado en formulas aritméticas que determinen la ponderación de cada uno de criterios, ni concreta qué documentación debería aportarse para la valoración, ni como se repartiría la puntuación. Entiende esta representación que la indefinición de los elementos valorables en cada uno de los criterios, otorgan una excesiva discrecionalidad a los técnicos encargados de su valoración, pudiéndose dar el caso de no respetar la regla de comparación de ofertas para poder decidir cuál de ellas es la económicamente más ventajosa, pues ni aún con una interpretación conjunta de ambos pliegos cabe admitir objetividad y concreción de los elementos a valorar. Asimismo, podríamos afirmar que al no desglosar suficientemente la puntuación que corresponde otorgar en la valoración de cada criterio se reduce el grado de transparencia en la adjudicación y se dificulta el control que el órgano encargado de la resolución de recursos pueda realizar.”

El informe del órgano de contratación aduce que “los servicios de desinsectación, desinfección y desratización (en adelante 3D) así como los servicios

de destrucción de Documentación Confidencial y la instalación de secamanos eléctricos; de forma habitual vienen siendo ofertados por las empresas que componen ASPEL como mejoras al servicio de limpieza hospitalaria a coste cero, o incluido en el coste básico de la limpieza, y por lo tanto en sus ofertas a los servicios de limpieza. Sería de agradecer una lectura del apartado 4.7 del PPT por parte del recurrente, donde se establece, que en este apartado se definen las “características mínimas” que deberán cumplir los servicios ofertados como “criterios evaluables”. Parece lógico, pensar que una vez ofertados estos servicios y evaluados, pasen a ser de obligación del contrato. Así ocurre en los servicios descritos en los apartados 4.7.1 / 4.7.2 / 4.7.3 del PPT, donde se fijan las condiciones mínimas y alcance de los mismos”. También añade que “tan solo con una Declaración Responsable del compromiso por parte del licitador se obtendrá el número de puntos total en cada apartado. Y de forma contraria la no presentación de esta declaración de compromiso, permitirá al órgano de contratación no evaluar estos criterios. En ningún caso esta evaluación permitirá la posibilidad de una aplicación discriminatoria”.

En relación con el servicio de destrucción de documentos el Informe argumenta que “no solo se determina en el apartado 4.7.3 del PPT, que el servicio debe ser realizado por personal externo al propio de servicio de limpieza. Si no, que en aras de garantizar la destrucción, trazabilidad y eliminación se dan cita de los reglamentos y normas a los cuales deberá ajustarse la prestación del servicio, dando por hecho el conocimiento de los mismos por las empresas especializadas. Es cierto, que no se regula por la disparidad y complejidad de los centros, el número de contenedores ni el tipo de los mismos. Pero igual de cierto es que para la determinación del servicio a prestar y la definición del número de contenedores y sus tipos, se utilizan ratios y coeficientes en función de los m² útiles y m² construidos de los centros sanitarios. Ambos datos son facilitados en este expediente (Anexos del Expte.) para poder determinar de forma objetiva el servicio a prestar. Pero siendo un servicio que se viene prestando de forma habitual en los centros sanitarios, se deja a criterio de las empresas licitadoras, propongan su plan de retirada y destrucción, con los recursos que permitan garantizar un servicio con arreglo a ley, al tratarse de

documentación exclusivamente confidencial. Debido a que cualquier servicio básico de destrucción, contiene como mínimo los siguientes aspectos regulados en la normativa vigente, como conoce cualquier empresa especializada en el sector:

Suministro de contenedores custodios y otros.

Retirada periódica de los mismos.

Traslado de la documentación al centro de destrucción o destrucción in situ.

Destrucción de los documentos de manera que no sea posible la restitución de los mismo.

Certificado de destrucción”.

El Tribunal entiende que los criterios mencionados tal y como aparecen regulados el PCAP deben considerarse compromisos de mejora de la prestación, a ofertar por las licitadoras, bastando en este momento con la declaración correspondiente para obtener la puntuación y sin que sea preciso para aplicar el criterio, desglosar la puntuación otorgada respecto de cada uno de los apartados puesto que se valora una prestación en su conjunto con una puntuación fija.

En los dos primeros casos, servicios de desinfección y los secamanos, el PCAP y el PPT contienen suficiente información para que la empresa conozca el alcance de la mejora propuesta y valore su inclusión o no en la oferta.

Sin embargo respecto del tercer criterio, destrucción de documentos confidenciales, a pesar de lo que indica el informe, ni el PCAP ni el PPT, determinan el alcance del compromiso. No se indica ni el número de contenedores ni se hace referencia a la información que parece consta en un anexo, ni la frecuencia de recogida, ni las actuaciones que citan en el informe y que debe comprender la prestación, únicamente se hacer referencia en el apartado 4.7.3 del PPT a la obligación de cumplimiento de la legislación vigente. El hecho de que sean servicios que actualmente se presten no es óbice para que el Pliego deba indicar los requisitos mínimos de un compromiso de prestación que una vez incluido pasa a formar parte de las obligaciones del contrato.

Por lo tanto procede estimar este motivo del recurso, debiendo incluirse en el Pliego las condiciones mínimas exigibles de la prestación correspondiente al de servicio de recogida y destrucción de documentación confidencial.

Octavo.- El último motivo de recurso se refiere a la cláusula 20 del PCAP que establece la obligación de la adjudicataria de presentar un programa de trabajo y en concreto a la previsión que determina que *“El órgano de contratación resolverá sobre el mismo, pudiendo imponer al programa de trabajo presentado la introducción de modificaciones, ampliaciones y el grado de definición que estime necesario para el cumplimiento del contrato”*.

Considera la recurrente que *“el órgano de contratación incorpora una facultad potestativa en el PCAP, sin motivación alguna, al poder imponer modificaciones y ampliaciones el alcance del servicio a prestar, en un momento posterior a la adjudicación y formalización del contrato, con la aprobación el mencionado “Programa de Trabajo”*”.

El órgano de contratación por su parte argumenta que *“el objetivo del programa de trabajo, no es otro que adaptar las peculiaridades de cada centro sanitario a la prestación del Servicio de Limpieza, pero siempre con arreglo al servicio a prestar según queda definido en el PCAP, PPT y Protocolo. En los pliegos tipo de servicios de la Junta Consultiva de la Comunidad de Madrid, se establece en la cláusula 20 (Programa de trabajo); que habrá de someter el mismo, a la aprobación del órgano de contratación correspondiente”*.

Efectivamente, tal y como dice el órgano de contratación el programa de trabajo solo puede ser una adaptación de las prestaciones incluidas en el PPT por lo que cualquier modificación que se proponga tiene que estar comprendida dentro de los límites establecidos en el Pliego, por lo que no existe un facultad potestativa del órgano de contratación de modificar o ampliar el servicio a prestar. El Programa debe respetar el PPT y sus documentos y las posibles modificaciones o ampliaciones que se introduzcan en el mismo también.

En consecuencia, debe desestimarse este motivo de recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Estimar parcialmente el recurso especial, interpuesto por don J.D.S., en nombre y representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, A.S.P.E.L., contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del servicio de “Limpieza integral de los centros de atención especializada adscritos al Servicio Madrileño de Salud”, anulando el PCAP en cuanto establece un presupuesto de licitación insuficiente para los lotes 1 y 2 y debiendo modificarse las cláusulas del PCAP y del PPT en los términos expuestos en la presente resolución.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Tercero.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998,

de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.