

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

En Madrid, a 19 de junio de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de NESTLÉ ESPAÑA, S.A. (en adelante NESTLÉ) contra los pliegos y demás documentos contractuales, que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro purés deshidratados y purés de frutas a las dos cocinas del Hospital Universitario La Paz*”, licitado por ese Hospital, número de expediente P.A.10/2025, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados, el 30 de abril de 2025, en el Portal de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y, el 13 de mayo de 2025, en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM), se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 316.992 euros y su plazo de duración será

de doce meses, con posibilidad de prórroga con una duración máxima del contrato, incluidas las prórrogas, de 36 meses.

A la presente licitación se presentaron cinco ofertas, entre ellas la de la recurrente.

Segundo. - El 21 de mayo de 2025, NESTLÉ presenta en el Registro de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, con entrada en este Tribunal al día siguiente, un recurso especial en materia de contratación contra los pliegos y demás documentos contractuales que rigen la presente licitación, al considerar que diversas cláusulas de los mismos vulneran los principios de contratación pública. Además, solicita la suspensión del procedimiento de licitación hasta que se resuelva el recurso interpuesto.

El 2 de junio de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida mediante la Resolución MMCC 069/2025, de 28 de mayo, adoptada por este Tribunal, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Cuarto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de

Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. - El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de un licitador interesado en el procedimiento de licitación y que ha presentado su oferta con posterioridad a la interposición del presente recurso especial en materia de contratación. En consecuencia, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo, se comprueba la representación del recurrente firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 30 de abril de 2025, e interpuesto el recurso el 21 de mayo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos y demás documentos contractuales, en el marco de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto. - Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

El recurso se fundamenta en los siguientes motivos de oposición:

I.LA CONFIGURACIÓN DEL LOTE 1 Y SU FALTA DE JUSTIFICACIÓN.

1. Alegaciones de la recurrente.

Expone la recurrente que el contrato está dividido en dos lotes, pudiendo los licitadores que concurren a la presente licitación presentar oferta a uno o a los dos Lotes, pero

siempre ofertando a la totalidad del lote al que se presentan, pudiendo igualmente un licitador ser adjudicatario de ambos Lotes. La división de los Lotes es la siguiente:

Lote 1: Purés deshidratados. Purés instantáneos deshidratados hiperproteicos con proteína vegetal o animal, Lote que incluye la cesión de uso de tres máquinas dispensadoras de preparados de purés deshidratados instantáneos.

CPV: 15800000-6 (Productos alimenticios diversos).

Lote 2: Purés de frutas.

CPV: 15332270 (Purés de frutas).

El Lote 1 está constituido por purés deshidratados, si bien también se incluye como prestación la cesión de uso de tres máquinas dispensadoras de preparados de esos purés, pero haciendo solo mención al CPV referido a los purés, y omitiéndose el de las máquinas dispensadoras.

Considera NESTLÉ que la configuración del Lote 1, al incluir tanto los purés como las máquinas dispensadoras, distorsiona la competencia y no es proporcional aglutinar en un mismo lote estos dos artículos, los purés y las máquinas, con unas características tan diferentes y que no constituyen imperativamente una unidad funcional. El primero es un alimento y el segundo es un electrodoméstico, por lo tanto, dos bienes cuyas características no son homogéneas perfectamente pueden ser adquiridos de forma independiente.

Por ello, insiste en que ambos productos podrían ser separados en dos Lotes, y así evitar la creación de obstáculos injustificados tanto para los operadores económicos que solo pueden suministrar los purés, como para los operadores económicos que solo pueden suministrar las máquinas, y todo lo que puede comportar este suministro de máquinas, es decir, su mantenimiento y, en su caso, formación, resaltando que el apartado 21 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) prohíbe la subcontratación, salvo en lo referido al transporte de los artículos.

A continuación, la recurrente realiza un análisis sobre la división en lotes del objeto del contrato, citando la normativa al respecto, y pone de manifiesto que es obligación

del órgano de contratación justificar su decisión de no dividir el objeto del contrato en lotes, obligación que se extiende también a la configuración de los propios lotes. Sin embargo, en el expediente consta una justificación meramente formal pero no sustancial, por lo que considera que la justificación no es suficiente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Corresponde al órgano de contratación determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretende cubrir con el contrato licitado. Así, en atención a su discrecionalidad técnica, ha dividido las prestaciones objeto del contrato en dos Lotes.

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) determina que el objeto del contrato es el suministro de purés deshidratados con cesión de uso de 3 máquinas dispensadoras de preparados de purés deshidratados instantáneos, siendo que el proceso de suministro del puré requiere para su correcta ejecución, la preparación y la dispensación de éstos, para la que el pliego ha previsto una automatización del mismo mediante las máquinas cuya cesión se requiere, al considerar el órgano de contratación que el suministro del puré y las máquinas constituyen una unidad funcional homogénea que no puede separarse por razones técnicas.

La automatización del proceso permite la realización de las dietas de una manera fácil, ahorrando tiempo, permitiendo una dosificación a medida y adaptable, mejorando la rentabilidad, por la disminución de los costes operacionales y por los ajustes en los volúmenes de cada ración, evitando pérdidas por sobredosificación o mermas de producto.

Asimismo, el órgano de contratación se remite a diversos apartados del PPT para defender la unidad funcional y añade que es importante que las máquinas estén testadas y calibradas atendiendo a las características concretas del producto del adjudicatario, por lo que es imprescindible que máquinas y productos formen parte de un servicio integral y personalizado prestado por el equipo de soporte de un único adjudicatario.

Por último, señala que la configuración del Lote 1, no es limitativa de la concurrencia, pues se han presentado 5 licitadores, entre ellas la recurrente.

II. CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN DEL LOTE 1 Y SU FALTA DE JUSTIFICACIÓN.

1.-Alegaciones de la recurrente.

La recurrente parte de la base de que el órgano de contratación tiene potestad para fijar los criterios de adjudicación del contrato, gozando de un cierto grado de discrecionalidad, pero debe hacer constar en el expediente de contratación una justificación adecuada de la elección realizada, por así disponerlo el artículo 116.4, letra c) y artículo 145.1 segundo párrafo, de la LCSP.

La única justificación que consta en el expediente es la siguiente:

“Justificación de los criterios de valoración de las ofertas y adjudicación del contrato.

Atendiendo al contenido del artículo 145 de la LCSP se establecen los siguientes criterios de valoración de las ofertas por considerarse idóneos para la adjudicación del contrato a la oferta que represente la mejor relación calidad/precio atendiendo a la naturaleza de este y a la salvaguarda del principio de proporcionalidad

Criterios cualitativos: tendentes a la valoración óptima de la calidad de las proposiciones

Evaluables mediante fórmulas: 2

Evaluables mediante juicios de valor: 28

Criterios relacionados con el coste de la proposición y en consideración del precio: 70”

NESTLÉ destaca que es llamativo que no se relacionen los criterios concretos que han de servir para la adjudicación del contrato, por lo que difícilmente se puede justificar una decisión cuando no se hace mención expresa a esa decisión. Por tanto, al no existir justificación alguna, se produce una indefensión a la recurrente pues desconoce los motivos por los que el órgano de contratación opta por elegir los

criterios de adjudicación que constan en el apartado 8 de la cláusula 1 del PCAP: No obstante, refiere lo siguiente:

1. Criterio relacionado con los costes.

A través de una fórmula matemática se valora y puntúa la oferta económica de los licitadores, con una ponderación de hasta 70 puntos sobre 100. Como se ha expuesto anteriormente y de acuerdo con el artículo 116.4 de la LCSP, en el expediente debe justificarse los criterios de adjudicación, pero es que, además, el artículo 146.2. de la LCSP dispone que la elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente, sin que, en este caso, conste en el expediente ninguna de ambas circunstancias.

2. También como criterio evaluable de forma automática por aplicación de fórmulas se valorará el siguiente criterio social:

“Durante el periodo de ejecución del contrato, el licitador, en caso de resultar adjudicatario, contratará al menos a una persona con discapacidad o con especiales dificultades de acceso al empleo, y que esté en situación de desempleo para vincularlo directamente a la ejecución del contrato o para sustituir a los trabajadores que disfruten de vacaciones o estén de baja.

Se valora con dos puntos el compromiso escrito firmado por el licitador, y con cero puntos el no compromiso”

Este criterio de adjudicación, al igual que la elección del resto de criterios de adjudicación, tampoco está justificado en el expediente de contratación, si bien en el apartado 8 de la cláusula 1 del PCAP cuando hace referencia a este criterio dice:

“los servicios objeto del contrato suponen un importante valor añadido a la asistencia sanitaria que se presta a los pacientes y profesionales, por lo que la incorporación de criterios de valoración de Responsabilidad Social Corporativa proporciona una mejor relación calidad- precio en la prestación, así como un compromiso con los objetivos de responsabilidad social corporativa del hospital en la realización de las prestaciones objeto contrato”

Considera la recurrente que estamos ante una pseudo justificación y que en cualquier caso no se explica por qué se considera que este criterio proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación, ni la vinculación que tiene el criterio con el

objeto del contrato, por lo que considera que no redundaría en un mejor rendimiento del contrato y, en consecuencia, en la calidad de la prestación objeto del contrato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Alega el órgano de contratación que el PCAP establece una fórmula económica en la que se indica el motivo por el que se elige la misma: *“La aplicación de la fórmula anterior penalizará proporcionalmente en la puntuación obtenida a las ofertas menos ventajosas económicamente”*.

En relación con el criterio de adjudicación relativo a la contratación de un trabajador con discapacidad alega el órgano de contratación que éste reúne los requisitos exigidos en el artículo 145 de la LCSP ya que:

1. La adjudicación del contrato se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.
2. Los aspectos sociales a puntuar en el expediente están directamente vinculados a la ejecución del contrato y va dirigido a los grupos de personas a los que se refiere el artículo 145.2. de la LCSP.
3. Los aspectos sociales a puntuar están recogidos en el PCAP, están formulados de manera objetiva en los pliegos y garantiza que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva, de acuerdo a lo indicado en el artículo 145.5 de la LCSP.
4. Los aspectos sociales a puntuar están relacionados con el objeto del contrato. Los altos volúmenes de suministro, elaboración y distribución de purés en las cocinas del Hospital Universitario la Paz hace necesario un equipo de soporte del adjudicatario que garantice la correcta ejecución del contrato y optimice los flujos de trabajo. La vinculación de una persona con discapacidad o con especiales dificultades de acceso al empleo, en las circunstancias descritas en el criterio de valoración, asegurarían la correcta ejecución del contrato ante circunstancias que puedan afectar al equipo de soporte del adjudicatario (vacaciones, bajas, etc.). Todo ello, redundará en una mayor calidad de las prestaciones a realizar que como se indica en el PCAP *“suponen un importante valor añadido a la asistencia sanitaria que se presta a los pacientes”*.

III. LAS CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN DEL CONTRATO Y SU FALTA DE JUSTIFICACIÓN.

1. Alegaciones de la recurrente.

El artículo 202 de la LCSP dispone que *“los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, siempre que no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos, preceptuando ese mismo artículo que estas condiciones de ejecución podrán referirse, en especial, a consideraciones de tipo medioambiental, y obligando el artículo 116.4, letra c), de la LCSP a que conste en el expediente una justificación adecuada, es decir, se debe justificar de manera sustantiva y no meramente formal, abstracta o genérica, las condiciones especiales de ejecución del contrato.”*

Señala la recurrente que, en el anuncio de licitación publicado en el Perfil del Contratante, en el DOUE y en el BOCM, no se indica ninguna condición especial de ejecución del contrato, incumpliendo lo establecido en el artículo 202 de la LCSP, si bien se concreta en el PCAP.

Es en el apartado 17 de la cláusula 1 del PCAP donde se incorpora un criterio ambiental como condición especial de ejecución, en concreto:

El adjudicatario del contrato, durante la ejecución del mismo, se compromete (mediante declaración responsable, firmado por persona competente, previa a la formalización del contrato) al cumplimiento de al menos una condición especial de las enumeradas a continuación. Consideraciones de tipo medioambiental que persigan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible:

- 1.- Compromiso de segregar los residuos para facilitar su reciclaje conforme a la normativa vigente, reduciendo la cantidad de residuos depositados en vertederos.*
- 2.- Una gestión más sostenible del agua;*
- 3.- El fomento del uso de las energías renovables;*
- 4.- El uso de envases reutilizables y la producción ecológica, así como la innovación*

Tecnológica.”

En el expediente de contratación, más concretamente en la Resolución que ordena el inicio del expediente de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 de la LCSP consta lo siguiente:

“Condiciones Especiales de Ejecución. Atendiendo al contenido del artículo 202 de la LCSP es condición especial de ejecución el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Cláusula 1.17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”.

Tras una simple lectura de esa supuesta justificación, se llega al convencimiento de que no es una justificación y menos aún la justificación adecuada que exige el artículo 116.4. letra c) de la LCSP. Si bien, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, es elogiable y necesario para nuestro medioambiente, no consta ninguna justificación por lo que considera que está vinculado con el objeto del contrato, ni más concretamente, que incidan en una mejor calidad en la prestación del objeto del contrato.

Asimismo, señala que la condición especial de ejecución *“uso de envases reutilizables y la producción ecológica, así como la innovación tecnológica”*, es contraria a la cláusula 4 del PPT que dispone: *“Los envases y embalajes, con independencia de su forma, naturaleza y capacidad, cumplirán las siguientes características:*

(...)

-Los envases no podrán ser reutilizados nuevamente para el envasado”.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Opone el órgano de contratación que la inclusión de las condiciones especiales de ejecución del contrato en los anuncios publicados tanto en el DOUE como en el BOCM, no es necesario, pues con estos anuncios se pretende dar publicidad a las licitaciones de las administraciones públicas, incidiendo en la transparencia de éstas y contienen un resumen con la información más relevante.

En este sentido, la LCSP en su Anexo III, detalla la información que debe contener el anuncio de licitación y establece algunas especialidades respecto de determinados contratos.

A juicio del órgano de contratación es en los pliegos dónde tienen que recogerse las condiciones especiales de ejecución, como así se ha hecho en la cláusula I, apartado 17 del PCAP.

Considera que estas condiciones especiales de ejecución del contrato cumplen con lo preceptuado en el artículo 202 de la LCSP y además se establece en el pliego que el incumplimiento de las mismas es motivo de resolución del contrato de conformidad con lo establecido en el apartado séptimo 3.a) del Acuerdo de 3 de mayo de 2018, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

Asimismo, señala que el artículo 66.6. del Real Decreto Ley 3/2020, en relación con el artículo 105 de la misma norma, establece que una condición especial de ejecución debe estar vinculada al objeto del contrato. Esto significa que debe referirse o integrarse en las prestaciones que se realicen en virtud del contrato en cualquiera de sus fases o aspectos.

Queda por tanto acreditado que la vinculación al objeto del contrato existe, ya que los factores medioambientales están presentes en todo proceso de fabricación, envasado y comercialización de los productos objeto de este suministro, máxime cuando en ningún momento ha quedado acreditado por la parte actora que dicha vinculación no exista, por lo que el órgano de contratación se considera amparado por la discrecionalidad técnica a la hora de elaborar los pliegos.

IV. VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO Y SU FALTA DE JUSTIFICACIÓN.

1. Alegaciones de la recurrente.

Alega la recurrente que tampoco está justificado en el expediente de contratación el valor estimado del contrato, con indicación de todos los conceptos que lo integran. De los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP extrae como conclusión que para el cálculo del valor estimado hay que tener en cuenta los gastos generales y beneficio industrial, debiendo constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares el método de cálculo aplicado por el órgano de contratación, desglosando los costes directos e indirectos y otros gastos eventuales calculados para su determinación, así como los costes salariales.

El órgano de contratación no justifica ni el presupuesto de licitación, ni el valor estimado del contrato al figurar simplemente una cantidad numérica, siendo el único comentario el que *“se ha tomado como referencia los precios de mercado”* pero sin aportar ningún análisis que justifique los precios fijados por él, siendo ese comentario una invocación estéril, genérica, sin contenido, que resulta claramente insuficiente.

Sobre el método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado, consta tanto en la memoria económica, como en la cláusula 1.3 del PCAP la siguiente técnica: *“importe de licitación, prórrogas, más modificaciones, sin impuesto valor añadido”*, lo que significa que se incumple el apartado 5 del artículo 101 de la LCSP, pues ello en ningún caso se puede considerar un método de cálculo.

Asimismo, señalar que no se tienen en cuenta en el coste una serie de obligaciones que deben reflejarse en el presupuesto base de licitación y, por tanto, en el valor estimado del contrato, como es la formación y asistencia técnica, que tiene la obligación el adjudicatario del Lote 1, de prestar al personal de cocina en relación a las máquinas que debe aportar (cláusula 1.2. del PPT) y el coste que supone el transporte y entrega de los artículos a las cocinas del Hospital Universitario La Paz.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Considera el órgano de contratación que la cuantificación exacta del coste de las máquinas y el coste que supone el traslado y entrega de las mismas excede de sus

competencias, por lo que considera suficiente el establecimiento de porcentajes sobre el precio global del contrato. Sin olvidar que son también porcentajes lo que el Real Decreto 1098/2021, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, establece en su artículo 131 para el contrato de obras. En este sentido conste en el PCAP

*“El desglose económico de los costes que integran el precio unitario es el siguiente:
Lote nº 1.- Purés deshidratados: se incluye en el importe indicado para el suministro de purés instantáneos hiperportéicos con proteína vegetal o animal la cesión de uso de 3 máquinas dispensadoras de preparados de purés deshidratados instantáneos conforme a lo indicado en el pliego de prescripciones técnicas del procedimiento. Se estima en un 14% del importe total indicado para este lote el coste de compra y cesión de los 3 equipos, y en un 5% del importe total indicado el coste del mantenimiento anual de los 3 equipos “*

Sexto. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes la controversia se centra en determinar si existe una adecuada justificación en el expediente de contratación sobre la configuración del Lote 1 y su división en lotes, los criterios de adjudicación elegidos, las condiciones especiales de ejecución del contrato, el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

Corresponde al órgano de contratación determinar las necesidades de contratación y el modo de satisfacerlas, de tal forma que goza de discrecionalidad en su decisión.

No obstante. esta decisión debe estar amparada por una adecuada justificación en el expediente de contratación, para no incurrir en arbitrariedad, y además, por un lado, para que los potenciales licitadores tengan una información adecuada para preparar sus ofertas con éxito, y, por otro, que los tribunales administrativos de contratación pública puedan revisar si las decisiones adoptadas son conforme a Derecho.

El artículo 116.4. de la LCSP dispone:

“En el expediente se justificará adecuadamente:

- a) *La elección del procedimiento de licitación.*
- b) *La clasificación que se exija a los participantes.*
- c) *Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.*
- d) *El valor estimado del contrato con una indicación de todos los conceptos que lo integran, incluyendo siempre los costes laborales si existiesen.*
- e) *La necesidad de la Administración a la que se pretende dar satisfacción mediante la contratación de las prestaciones correspondientes; y su relación con el objeto del contrato, que deberá ser directa, clara y proporcional.*
- f) *En los contratos de servicios, el informe de insuficiencia de medios.*
- g) *La decisión de no dividir en lotes el objeto del contrato, en su caso.”*

En el presente expediente de contratación, el contrato está dividido en dos Lotes, por lo que en principio no sería necesario justificación alguna, de conformidad con lo estipulado en el artículo 116.4.g) de la LCSP. Sin embargo, NESTLÉ reprocha que el Lote 1 no se haya dividido en otros dos Lotes, pues a su juicio comprende dos prestaciones independientes, el suministro de purés y el suministro de máquinas. Por su parte, el órgano de contratación defiende la unidad funcional de ambas prestaciones, remitiéndose para ello a algunas cláusulas del PPT y aportando explicaciones en el informe al recurso.

El artículo 99.3 de la LCSP establece que:

“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.

No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los casos de contratos de concesión de obras.”

En el expediente de contratación no consta ninguna justificación de la no división en Lotes de las dos prestaciones que componen el Lote 1, el suministro de los purés y el suministro, en cesión, de las máquinas.

En principio puede parecer que el suministro de purés y la cesión de máquinas para su dispensación son prestaciones independientes, susceptibles de división en lotes,

ello no obsta para que el órgano de contratación, a la vista de sus necesidades, pueda justificar que es necesario su prestación conjunta y por ende su licitación en un único lote.

Por ello, se estima esta pretensión de la recurrente por lo que se anulan los pliegos, debiendo justificarse en el expediente de contratación la configuración de los lotes del contrato.

En segundo lugar, la recurrente considera que tampoco los criterios de adjudicación elegidos en el expediente de contratación están justificados.

El artículo 116.4.c.) de la LCSP establece que en el expediente de contratación se justificará adecuadamente *“los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato”*.

En la Resolución del Director Gerente del Hospital por la que se inicia el expediente de contratación se indica:

“Justificación de los criterios de valoración de las ofertas y adjudicación del contrato.

Atendiendo al contenido del artículo 145 de la LCSP se establecen los siguientes criterios de valoración de las ofertas por considerarse idóneos para la adjudicación del contrato a la oferta que represente la mejor relación calidad/precio atendiendo a la naturaleza de este y a la salvaguarda del principio de proporcionalidad

Criterios cualitativos: tendentes a la valoración óptima de la calidad de las proposiciones

Evaluables mediante fórmulas: 2

Evaluables mediante juicios de valor: 28

Criterios relacionados con el coste de la proposición y en consideración del precio: 70”

Como señala la recurrente, no existe justificación alguna de los criterios seleccionados, incumpliendo el 116.4.c.) de la LCSP, pero es más, ni siquiera se determinan cuáles son dichos criterios, simplemente se realiza una división de acuerdo con la naturaleza de los criterios de adjudicación.

En el PCAP se determina los criterios de adjudicación en el siguiente sentido

8.- Criterios objetivos de adjudicación del contrato.

8.1.- Criterio/s relacionado/s con los costes: Ponderación Hasta 70 puntos

Las ofertas económicas presentadas que coincidan con el importe máximo de licitación según la fórmula que a continuación se detalla obtendrán 0 puntos.

La asignación de puntos se efectuará proporcionalmente a la oferta económica de los licitadores de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$PL = 70 \times (BL / BM)$$

Donde:

PL = Puntuación otorgada al licitador.

BL = Baja del licitador.

BM = mayor baja de todas las presentadas

Siendo: Baja = Precio de licitación oferta económica del licitador

La aplicación de la fórmula anterior penalizará proporcionalmente en la puntuación obtenida a las ofertas menos ventajosas económicamente.

(...)

Criterio/s cualitativos:

8.2.- Criterio evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas:

Ponderación Hasta 2 puntos

Incorporación de cláusulas sociales, ambientales y de innovación como criterios de adjudicación:

X Como criterios sociales

Como criterios ambientales

Como criterios de innovación

Aspectos relacionados con la Responsabilidad Social Corporativa:

Los servicios objeto del contrato suponen un importante valor añadido a la asistencia sanitaria que se presta a los pacientes y profesionales, por lo que la incorporación de criterios de valoración de Responsabilidad Social Corporativa proporciona una mejor relación calidad precio en la prestación, así como un compromiso con los objetivos de responsabilidad social corporativa del hospital en la realización de las prestaciones objeto del contrato.

CRITERIO	CRITERIO DE VALORACIÓN	PUNTUACIÓN
<i>Durante el periodo de ejecución del contrato, el licitador, en caso de resultar adjudicatario, contratará al menos a una persona con discapacidad o con especiales dificultades de acceso al empleo, y que esté en situación de desempleo para vincularlo directamente a la ejecución del contrato o para sustituir a</i>	<i>Presentación de compromiso escrito firmado</i>	<i>Si: 2 puntos No: 0 puntos</i>

<i>los trabajadores que disfruten de vacaciones o estén de baja</i>		
---	--	--

(...)

8.3.- Criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor: Ponderación Hasta 28 puntos

La puntuación asignada a este criterio se hará atendiendo a lo siguiente:

Excelente: 28 puntos. La calidad de los productos ofertados se ajusta a lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas y supera claramente la calidad del resto de las ofertas.

Notable: 20 puntos. La calidad de los productos ofertados se ajusta a lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas y aporta mejoras significativas a lo exigido en los pliegos.

Suficiente: 5 puntos. La calidad de los productos ofertados se ajusta a lo exigido en el Pliego de Prescripciones Técnicas y no aporta mejoras significativas a lo exigido en los pliegos.

Se valorará a efectos de la calidad de los productos ofertados el sabor, el olor, la palatabilidad, la correspondencia entre el color y la variedad ofertada, la facilidad para obtener diferentes texturas, su homogeneidad y la ausencia de grumos en las preparaciones.

(...)".

La recurrente reprocha que no se encuentra justificado en el expediente de contratación la fórmula elegida para valorar el criterio precio tal y como prescribe el artículo 146.2 de la LCSP, y el órgano de contratación defiende que en el PCAP está justificada su elección, pues se indica: *“La aplicación de la fórmula anterior penalizará proporcionalmente en la puntuación obtenida a las ofertas menos ventajosas económicamente”*. Sin embargo, no se puede considerar que esta explicación suponga una justificación de la fórmula elegida, pues lo que señala son los resultados que se consiguen con la aplicación de dicha fórmula. Por ello, se precisa que exista una adecuada justificación de la misma.

También considera la recurrente que el criterio social de adjudicación del contrato no se encuentra justificado en el expediente y que además no redundará en un mejor rendimiento del contrato y, en consecuencia, en la calidad de la prestación objeto del contrato.

Este Tribunal acoge las pretensiones de la recurrente, pues a juicio de este Tribunal el criterio social de adjudicación del contrato, elegido, no redundaría en una mejor calidad y prestación del servicio, incumpliendo en consecuencia el artículo 145 de la LCSP, por lo que en consecuencia se anula.

La siguiente cuestión planteada por la recurrente es que no se ha incluido en el anuncio de licitación las condiciones especiales de ejecución del contrato que constan en el PCAP, además que no se ha justificado la elección de las mismas.

El artículo 116.4 c) LCSP también exige que las condiciones especiales de ejecución se justifiquen en el expediente de contratación.

La única referencia que se encuentra en el expediente es: *“Condiciones Especiales de Ejecución. Atendiendo al contenido del artículo 202 de la LCSP es condición especial de ejecución el mantenimiento o mejora de los valores medioambientales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato. Cláusula 1.17 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares”*

La cláusula 1.17 del PCAP establece:

“17.- Condiciones especiales de ejecución del contrato:

Incorporación de cláusulas sociales, ambientales y de innovación como condiciones especiales de ejecución:

Como criterios sociales

Como criterios ambientales: SI

Como criterios de innovación

El adjudicatario del contrato, durante la ejecución del mismo, se compromete (mediante declaración responsable, firmado por persona competente, previa a la formalización del contrato) al cumplimiento de al menos una condición especial de las enumeradas a continuación. Consideraciones de tipo medioambiental que persigan la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, contribuyéndose así a dar cumplimiento al objetivo que establece el artículo 88 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible:

1.- Compromiso de segregar los residuos para facilitar su reciclaje conforme a la normativa vigente, reduciendo la cantidad de residuos depositados en vertederos.

2.- Una gestión más sostenible del agua;

3.- El fomento del uso de las energías renovables;

4.- El uso de envases reutilizables y la producción ecológica, así como la innovación tecnológica.

(...)"

El artículo 202.1 de la LCSP regula:

“Los órganos de contratación podrán establecer condiciones especiales en relación con la ejecución del contrato, siempre que estén vinculadas al objeto del contrato, en el sentido del artículo 145, no sean directa o indirectamente discriminatorias, sean compatibles con el Derecho de la Unión Europea y se indiquen en el anuncio de licitación y en los pliegos”.

Este precepto no ofrece dudas en cuanto a que las condiciones especiales de ejecución del contrato deben indicarse tanto en el anuncio de licitación como en los pliegos, por lo que habiéndose constatado que no constan en el anuncio de licitación se observa un incumplimiento de lo prescrito en el artículo 202 de la LCSP, además de no estar justificado en el expediente de contratación.

A lo anterior hay que añadir que la recurrente pone de manifiesto que existe una contradicción entre una condición especial de ejecución como es *“el uso de envases reutilizables y la producción ecológica, así como la innovación tecnológica”* con la cláusula 4 del PPT que indica: *“Los envases no podrán ser reutilizados nuevamente para el envasado”*. Sobre esta cuestión el órgano de contratación no realiza ninguna alegación, sin embargo, la contradicción es evidente.

Por último, manifiesta la recurrente que tampoco el valor estimado del contrato está justificado y que no existe desglose del presupuesto base de licitación.

En la Resolución del Director Gerente del Hospital por la que se inicia el expediente de contratación se indica:

“Valor estimado del contrato y método de estimación de éste (artículo 101 LCSP). Cláusula 1.3 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares. 316.992,00 euros”

La cláusula 1.3 del PCAP indica:

“Valor estimado del contrato (101 LCSP): 316.992,00 euros

Lote 1: 232.320,00 euros

Lote 2: 84.672,00 euros

Método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado: Importe de licitación, más prorrogas, más modificaciones sin impuesto valor añadido.”

Una vez más, hemos de concluir que no existe una adecuada justificación del valor estimado del contrato, pues se realiza una simple remisión a la regulación del artículo 101 de la LCSP.

En cuanto al presupuesto base de licitación del Lote 1 del contrato, el coste está determinado en precios unitarios, dónde se fija en 22 euros la unidad del puré instantáneo, estando incluido en el precio una estimación del 14 % del importe por el coste de compra y cesión de 3 equipos y un 5 % del importe por el coste del mantenimiento anual de los 3 equipos.

El artículo 102.4 de la LCSP establece que:

“El precio del contrato podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato”.

El artículo 100.2. de la LCSP relativo al presupuesto base de licitación regula:

“En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Y el 101.2 de la LCSP dispone:

“En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros

costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo deberán tenerse en cuenta (...)”

La exigencia de que el presupuesto base de licitación se desglose en los costes directos e indirectos y otros gastos calculados para su determinación, responde a la finalidad de poder comprobar si se corresponde con los precios del mercado.

De acuerdo con el artículo 101.2 de la LCSP el valor estimado del contrato debe incluir los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, con una clara alusión al contrato de obra que de acuerdo con el artículo 131 del Real Decreto 1098/2021, se establecen los gastos generales del 13 al 17 por 100 sobre el presupuesto de ejecución material y el 6 por 100 en concepto de beneficio industrial del contratista.

Si bien, en el artículo 101.2. de la LCSP, su regulación no queda delimitada a un determinado tipo de contratos, no parece que haya de aplicarse en todo caso, pues habrá que estar a la forma de fijar el precio del contrato y a la prestación en sí. En los contratos de suministro, donde el precio del contrato se establece en precios unitarios, la conformidad o no al precio del mercado, se constata por el coste de la unidad en el propio mercado, no pareciendo razonable exigir un mayor desglose del precio que por otra parte entrañaría una gran complejidad.

En el mismo sentido se pronuncia la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña en su informe 26/2023, de 29 de septiembre: *“Para los contratos de suministros de bienes muebles determinados por precio unitario y que no incluyan prestaciones accesorias no desglosadas, en el cálculo del precio unitario máximo no es necesario realizar el desglose en los términos prescritos en el artículo 100.2 de la LCSP, en la medida en que el mandato de adecuar el presupuesto base de licitación al precio del mercado ya se realiza en estos casos, en los que los precios vienen determinados por el mercado, que los provee como productos finales. En estos casos, teniendo en cuenta que los costes en que ha incurrido el productor del suministro son de difícil –o imposible– cálculo y ajenos a los costes del contrato –cuyo objeto se relaciona con el suministro y no así con la producción– no es exigible el desglose en costes directos e indirectos y gastos generales, lo cual no implica que el cálculo del presupuesto base de licitación no se tenga que justificar convenientemente.”*

Como se ha constatado, el precio del contrato se ha fijado en precios unitarios y asimismo se incluye la cuantía correspondiente a la cesión de las máquinas y al mantenimiento de las mismas, detallando el porcentaje que se aplica sobre el coste.

El recurrente considera que debía incluirse además el coste correspondiente a la formación y asistencia técnica que tiene obligación el adjudicatario del Lote 1, de prestar al personal de cocina en relación a las máquinas que se deben suministrar y al coste que supone el transporte y entrega de los artículos a las cocinas del Hospital. Estas prestaciones accesorias, como son el transporte y la entrega de los artículos, así como la formación y asistencia técnica al personal de cocina del Hospital, no están determinados en el precio del contrato incumpliendo el artículo 100 de la LCSP.

De acuerdo con lo expuesto, se estima el recurso en los términos indicados en este fundamento de derecho sexto.

ACUERDA

Primero. - Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de NESTLÉ ESPAÑA, S.A. contra los pliegos y demás documentos contractuales, que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Suministro purés deshidratados y purés de frutas a las dos cocinas del Hospital Universitario La Paz*”, licitado por ese Hospital, número de expediente P.A.10/2025, anulando los pliegos de la licitación.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante la Resolución MMCC 069/2025, de 28 de mayo.

Tercero. - 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 multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Cuarto. - De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL