

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

En Madrid, a 20 de julio de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, contra los Pliegos de Condiciones Administrativas Particulares y Pliegos de Prescripciones Técnicas del contrato “Servicio de limpieza, reposición y mantenimiento de recipientes higiénico-sanitarios, bacteriostáticos y gestión de residuos en los edificios de la Universidad Complutense de Madrid (Lotes 1, 2 3 y 4)”. Número de Expediente PA 31/2023, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La publicación inicial del concurso en la Plataforma de Contratación del Sector Público fue el 26/06/2023 y en el DOUE 26/06/2023. El 7 de julio se publica rectificación del Pliego. El plazo de presentación de ofertas se amplía hasta el 31 de julio.

El 11 de julio de 2023 se publica en la Plataforma la siguiente aclaración:

“Respecto a los apartados 8.1.3, 8.1.4, 8.1.5 y 8.1.6, de la carátula del pliego de

cláusulas administrativas particulares en los que se establece como criterio de adjudicación el precio/hora para atender los servicios extraordinarios definidos en el apartado 5 del Pliego de Prescripciones técnicas, se procede a aclarar que estos servicios, como consta en su definición, tienen carácter extraordinario y residual respecto al objeto del contrato. Téngase en cuenta que el objeto del contrato comprende todos los centros de la Universidad, así como la atención en un horario de la máxima amplitud de lunes a viernes. Cuando se precisan servicios ordinarios en sábados y domingos, se establece de forma concreta en el Anexo II del pliego de prescripciones técnicas. Las horas solicitadas desde enero de 2021 a la fecha para cubrir estas necesidades, han sido:

Lote	Horas anuales por servicios extraordinarios		
	2021	2022	2023
1	1455,78	176,77	81,95
2	0	0	0
3	234,33	143,99	39,83
4	15,52	469,8	0
Total horas	1705,63	790,56	121,78

El valor estimado asciende a 68.105.322,65 euros.

Segundo.- El 10 de julio de 2023 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (en adelante ASPEL) en el que solicita la anulación de los pliegos impugnando los criterios de adjudicación de los apartados 8.1.3, 8.1.4, 8.1.5 y 8.1.6 del PCAP, que textualmente afirman:

“8.1.3. Precio hora para servicios extraordinarios de limpieza en jornada de sábados, domingos y festivos: Ponderación: 1 % La oferta más económica será valorada con 1 punto y el resto de las ofertas serán valoradas mediante una proporción inversa, de acuerdo con la siguiente fórmula: oferta más económica / oferta a valorar = Puntuación de la oferta El precio/hora ofertado se expresará con un máximo de dos decimales. Para el cálculo de las puntuaciones, las ofertas a 0,00 euros se fijarán en

0,001 euros 8.1.4. Precio hora para servicios extraordinarios de limpieza en jornada de lunes a viernes: Ponderación: 1 % La oferta más económica será valorada con 1 punto y el resto de las ofertas serán valoradas mediante una proporción inversa, de acuerdo con la siguiente fórmula:

El precio/hora ofertado se expresará con un máximo de dos decimales. Para el cálculo de las puntuaciones, las ofertas a 0,00 euros se fijarán en 0,001 euros. 8.1.5. Precio hora para servicios extraordinarios de especialista en jornada de sábados, domingos y festivos: Ponderación: 1 % La oferta más económica será valorada con 1 punto y el resto de las ofertas serán valoradas mediante una proporción inversa, de acuerdo con la siguiente fórmula: oferta más económica / oferta a valorar = Puntuación de la oferta El precio/hora ofertado se expresará con un máximo de dos decimales. Para el cálculo de las puntuaciones, las ofertas a 0,00 euros se fijarán en 0,001 euros.

8.1.6. Precio hora para servicios extraordinarios de especialista en jornada de lunes a viernes: Ponderación: 1 % La oferta más económica será valorada con 1 punto y el resto de las ofertas serán valoradas mediante una proporción inversa, de acuerdo con la siguiente fórmula: oferta más económica / oferta a valorar = Puntuación de la oferta El precio/hora ofertado se expresará con un máximo de dos decimales. Para el cálculo de las puntuaciones, las ofertas a 0,00 euros se fijarán en 0,001 euros”.

Tercero.- El 13 de julio de 2023, 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, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con 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, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, una persona jurídica representante de intereses colectivos, y, por ello, *“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 acredita la representación del firmante del recurso, que acompaña una certificación expedida por el mismo representante sobre el acuerdo de la Junta Directiva para interponer el recurso.

Tercero.- El recurso se interpone en plazo, pues los pliegos fueron publicados rectificadas en 7 de julio e interpuesto el recurso en 10 de julio se encuentra dentro del plazo de 15 días hábiles previsto por la LCSP.

Cuarto.- El recurso se plantea contra los pliegos de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, siendo recurrible conforme a los artículos 44.1. a) y 44.2.a) de la LCSP.

Quinto.- El recurso expone una alegación única por falta de idoneidad criterios relativos del apartado 8 del PCAP criterios de adjudicación para la selección de la mejor oferta y sin limitación a la baja, además de lo expresado para trabajos extraordinarios en el PPT como mejora.

En estos criterios transcritos el antecedente segundo no se establecen límites o umbral de saciedad respecto de las mejoras a ofertar en precios/hora, vulnerando el artículo 145 de la LCSP, apartados 5, 6 y 7. *“No se especifican cuáles serán los límites máximos admisibles en los cuatro casos del Precio Hora para servicios extraordinarios divididos en 4 apartados de 1 punto cada uno”*, infringiendo numerosa doctrina de Tribunales de Contratación, que se cita.

“El criterio de adjudicación del precio por hora para los trabajos extraordinarios

no garantiza una comparación objetiva del valor relativo de las ofertas y, por tanto, una competencia real y efectiva”.

“Estos criterios además pueden resultar determinantes en la adjudicación, distorsionando las ofertas, y con ello la selección de la oferta económicamente más ventajosa para la Administración”.

Establece las siguientes conclusiones:

Quebrantamiento del Art. 145 apartado 5 sobre vinculación de los criterios con el objeto del contrato y en términos objetivos y que favorezcan la competencia. En este caso, los criterios están determinados de manera imprecisa pues puede ofrecerse un precio nulo por hora y tampoco queda bien definida o explicada la relación con el objeto del contrato o necesidad de estos criterios para garantizar una mejor calidad de la prestación.

Quebrantamiento del principio de transparencia e igualdad de trato entre licitadores.

En base a ello entendemos que los Pliegos que rigen esta contratación en el apartado concreto 8. Criterios de Adjudicación y su valoración, conculca los Principios de Igualdad de Trato y Libre Concurrencia y de Transparencia (artículos 1 y 132 de la LCSP), al no establecer los límites cuantitativos.

Contesta el órgano de contratación que estos criterios de adjudicación no son mejoras. Estos criterios de valoración junto con los demás respetan lo preceptuado en el artículo 145 de la LCSP:

-La mejor relación calidad-precio se evalúa con arreglo a criterios económicos (apartado 8.1) y cualitativos (apartado 8.2) en la carátula del PCAP.

-Los criterios establecidos están vinculados al objeto del contrato porque se refieren tanto a sus aspectos económicos (precio de los servicios) como a su forma de prestación (organización del personal, cobertura de bajas, integración del personal con discapacidad, coordinación con el responsable del contrato, técnicas medioambientales y de sostenibilidad, y gestión de residuos).

-Están formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad. El precio/hora por servicio, como el resto de criterios recogidos en el PCAP, es un criterio objetivo y transparente que, en ningún modo vulnera los principios enumerados ya que está formulado de manera que no es posible tener duda sobre lo que se valora y como se valora.

Estos extraordinarios por los que se pueden solicitar las horas al contratista que son objeto del recurso, son, tal como se definen, extraordinarios y residuales en relación con el objeto del contrato.

Con el fin de que los licitadores puedan verificar su carácter extraordinario, se ha procedido a publicar en la licitación, en la Plataforma de contratación del sector público, una aclaración con los datos relativos a los servicios solicitados desde el 1 de febrero de 2021 hasta la fecha.

La puntuación máxima que se otorga a cada uno de los criterios de valoración recurridos (1 punto) es coherente con el carácter residual mencionado.

Comprueba este Tribunal que los criterios de adjudicación impugnados no están configurados como mejoras. Dentro del epígrafe 8.1, “8.1. Criterio/s evaluables mediante la aplicación de fórmulas: Relacionado/s con los costes”, el 8.1.2 es el “establecimiento de una bolsa gratuita de horas por períodos anuales, por lotes”, que sí es una mejora, y los números 3 a 6, son de precio/hora por servicios extraordinarios.

El propio Pliego de prescripciones técnicas, en su apartado 5, distingue los dos supuestos cuando se refiere a *“tareas incluidas en el contrato con cargo a horas ofrecidas como mejora o abonadas adicionalmente”*.

La doctrina que cita el recurrente como vulnerada refiere a la mejora en concepto de horas adicionales sin establecer límites para la misma, a la *“bolsa de horas adicionales”*. Así del TACRC: Recurso 1491/2020. La del Tribunal de Andalucía, Recurso 441/2018 Resolución 186/2019. Un caso igual en la Resolución 021/2021, de 8 de febrero, de la Titular del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi. El recurrente confunde interesadamente el supuesto de esa doctrina, que transcribe por extenso, con el criterio impugnado, que no refiere a bolsa alguna de horas, sino a precio/hora por servicios extraordinarios.

Este Tribunal tiene también muchas Resoluciones sobre límites en las mejoras, y en concreto en las horas adicionales. Así, por ejemplo, en la Resolución nº 186/2020 de 23 de julio, Resolución 518/2019 de 12 de diciembre, 527/2019 de 19 de diciembre y 152/2020 entre otras.

El Pliego sí contempla como criterio de adjudicación la *“bolsa gratuita de horas por períodos anuales, por lotes”* (8.1.2), pero este criterio, que sí es mejora, no se impugna, quizás porque está perfectamente definido el número de horas que se puede ofertar por cada lote y la puntuación para cada tramo de número de horas dentro de cada lote. Los límites se encuentran perfectamente definidos.

No siendo mejoras no es de aplicación al caso ni la doctrina ni la normativa sobre las mismas.

El criterio viene definido por el precio/hora ofertado, no correspondiendo a su naturaleza la fijación de un número de horas a ofertar, porque son a demanda de la propia Administración: *“Los centros podrán solicitar a la empresa adjudicataria del servicio de limpieza oferta con motivo de eventos o servicios extraordinarios no*

incluidos en el presupuesto de licitación de este contrato. El abono se efectuará con cargo a su presupuesto o al de las entidades externas que lo hubieran solicitado” (apartado 14 PPT).

De su escasa repercusión cuantitativa da cuenta la nota aclaratoria publicada en el perfil del contratante, igualmente de su fluctuación. La proporción de estos servicios extraordinarios en relación con los ordinarios es la siguiente:

Lote	Horas anuales ordinarias	% servicios extraordinarios respecto a servicios ordinarios		
		2021	2022	2023
1	171.995,44	0,85	0,10	0,05
2	178.822,36	0,00	0,00	0,00
3	153.468,60	0,15	0,09	0,03
4	119.505,70	0,01	0,39	0,00
Total	623.792,10	0,27	0,13	0,02

Son completamente residuales, de ahí que su puntuación también lo sea.

Estos criterios impugnados cumplen con los parámetros del artículo 145.5 y 6 de la LCSP:

“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los

principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

Tienen relación directa con el objeto del contrato, el servicio de limpieza, son servicios extraordinarios, no programados, para la limpieza de los centros de la Universidad, es una relación directa con la prestación en la ejecución del contrato. Están perfectamente definidos y no atribuyen discrecionalidad alguna al órgano de contratación, pues es una atribución automática de puntos. Son proporcionales al carácter residual de estos servicios extraordinarios. Permiten comparar las proposiciones. Y prevén una distribución proporcional de la puntuación. Y se ha previsto la forma de evitar que las ofertas superiores a 0 euros multipliquen por este dígito.

El órgano contratante ha proporcionado a los licitadores información de la entidad de estos servicios, mediante la aclaración publicada en el Portal de

Contratación.

Por todo lo expuesto procede la desestimación del recurso.

Una vez resuelto el recurso no cabe pronunciamiento sobre la suspensión.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y el artículo 3.5 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.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, contra los Pliegos de Condiciones Administrativas Particulares y Pliegos de Prescripciones Técnicas del contrato “Servicio de limpieza, reposición y mantenimiento de recipientes higiénico-sanitarios, bacteriostáticos y gestión de residuos en los edificios de la Universidad Complutense de Madrid (Lotes 1, 2 3 y 4)”. Número de Expediente PA 31/2023.

Segundo.- Declarar que no aprecia la concurrencia de mala fe y temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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 59 de la LCSP.