

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

En Madrid, a 17 de febrero de 2022

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente de contratación administrativa PA S 21-01 O relativo al servicio de “Limpieza, desratización, desinsectación y desinfección del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP El Arroyo”, este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- La licitación se anuncia el 14 de enero de 2022, en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid y en el DOUE, el 26 de enero en el BOCM. El valor estimado del contrato asciende a 11.835.421,78 euros. El 14 de enero se cuelgan en el mismo Portal: pliegos, certificación de existencia de crédito, propuesta de inicio del expediente, memoria justificativa, aprobación del expediente.

Segundo.- El 2 de febrero de 2022, 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 para la elaboración de unos nuevos en los que, en consonancia con los motivos de recurso:

- Incorpore una justificación adecuada de la selección de los criterios fijados para la determinación de la oferta con mejor relación calidad precio.

- Anule el criterio de adjudicación previsto en el apartado 9.2.1 de la cláusula primera de las Características del Contrato, en el que se valora que las empresas licitadoras oferten la instalación de los puntos de carga para vehículos híbridos enchufables con los oportunos certificados, incluyendo instalación, revisiones periódicas, pago de tasas, COITIM (colegio de ingenieros), industria y OCA sí fuera necesario.

- Declare nula la referencia contenida en el último párrafo del apartado 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, relativo a las obligaciones respecto al personal, por la que, al término del contrato suscrito, se obliga a la empresa adjudicataria a mantener el servicio, en las mismas condiciones, hasta la firma del contrato de la siguiente adjudicación del nuevo concurso.

Tercero.- El 4 de febrero de 2022, el órgano de contratación acuerda de oficio la suspensión del procedimiento de licitación: aceptando que la no suspensión del presente expediente por parte del órgano de contratación del Hospital, pueden ocasionarse perjuicios de imposible o difícil reparación para los intereses de los licitadores, este órgano de contratación: Procede a declarar de oficio la SUSPENSIÓN del procedimiento de contratación del expediente PA S 21/010 “Servicios de Limpieza, Desratización, Desinsectación y Desinfección del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP El Arroyo”.

Cuarto.- El 9 de febrero de 2021, 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) solicitando la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 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, al tratarse de una asociación representativa de intereses colectivos del sector de la limpieza, (artículo 48 de la LCSP).

Se aporta certificado de acuerdo de los órganos sociales para impugnar la licitación.

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 14 de enero de 2022, e interpuesto el recurso el 2 de febrero de 2022, 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 en el marco de un contrato de servicios 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.- Según el recurrente, en el artículo 116.4.c) de la LCSP, se prevé con carácter preceptivo que en el expediente de contratación se justifiquen adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para la adjudicación del contrato.

Dicho precepto legal incluye el término **adecuadamente**, lo que implica que la justificación de los criterios no ha de ser realizada en términos generales o imprecisos, sino que resulta necesaria una justificación lo más completa posible que garantice a los licitadores, entre otras consideraciones, que los criterios de adjudicación que se

les imponen están vinculados al objeto del contrato, son idóneos para selección de la oferta con mejor relación calidad-precio, que se trata de criterios aplicables en condiciones de igualdad y que su puntuación es conforme con lo requerido en cada tipo de criterio.

En el supuesto que nos ocupa, los criterios de adjudicación vienen definidos en el apartado 9 de las CC, así como en el apartado 7 del Informe Justificativo del expediente, En ambos apartados se incluye, en idénticos términos, la descripción y ponderación de los criterios a valorar por el órgano de contratación, pero no una justificación de los motivos por los cuales se ha optado por la incorporación de tales criterios v no otros. así como tampoco una motivación que permita conocer a los potenciales licitadores si efectivamente los criterios seleccionados se encuentran vinculados con el objeto del contrato , condición indispensable que han de cumplir los criterios de adjudicación para ser válidos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 LCSP.

Para el recurrente procede la anulación de la licitación para que se justifiquen adecuadamente esos criterios de adjudicación.

Alega el órgano de contratación , que en el informe previo a la licitación suscrito por el Director Económico Financiero y de Servicios Generales , titulado “justificación de los criterios de adjudicación e insuficiencia de medios correspondientes al expediente s 21-010 servicio de limpieza, desratización desinsectación y desinfección del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP el Arroyo”, de fecha 11 de noviembre de 2021, se encuentran descritos cada uno de los criterios de adjudicación y su relación con el objeto de la licitación.

Comprueba este Tribunal que efectivamente así es. Figura el criterio precio con 60 puntos y se justifica la fórmula elegida para la ponderación del criterio precio y la razón de esta elección, que pretende atenuar las diferencias entre ofertas.

La valoración como criterio de adjudicación de la instalación de puntos de carga (hasta 11 puntos) para el vehículo híbrido enchufable que traslada los residuos se explica con igual grado de detalle:

“La exigencia en los pliegos como criterio de valoración de la instalación de puntos de recarga eléctrica para vehículos, se relaciona con el objeto del contrato en la medida en que, entre las prestaciones exigidas dentro del servicio a contratar, se encuentra el traslado de residuos desde el punto inicial de su producción (el hospital) hasta el punto final, traslado que lleva implícito la puesta a disposición en el expediente de vehículos que han de ser etiquetados como ‘medioambientalmente limpios’ (emisión 0).

La recarga en el propio hospital favorecerá que sea salvado cualquier inconveniente derivado de la falta de puntos de suministro de recarga, que dificulten la periodicidad de ese servicio y la correlativa acumulación de residuos, cuando no directamente la imposibilidad de su prestación en los términos fijados en el Pliego.

Por otra parte, se trata, de una exigencia que se ha incluido también en el expediente por estar alineada tanto con las líneas medioambientales del Hospital definidas en su plan estratégico como también, las líneas de trabajo definidas en materia de Responsabilidad Social Corporativa y que el Ente Público trabajó teniendo en cuenta, estas medidas incluidas en la Agenda 2030 de Naciones Unidas (Objetivo 11 relativo a ciudades y comunidades sostenibles)”.

Sobre los 10 puntos del Plan de Formación se afirma que *“se considera adecuado este criterio porque son cursos relacionados con el objeto del contrato, en donde el personal debe estar reciclado y afianzar sus conocimientos en estos cursos para poder desempeñar bien su trabajo”.*

En cuanto a los 14 puntos del Plan Organizativo, *“es importante un buen plan organizativo para poder alcanzar la satisfacción y el confort tanto de los usuarios del centro como de los trabajadores”.*

Y en cuanto a los 5 de *“metodología del servicio de limpieza’ Calidad de la propuesta respecto de la calidad técnica en cuanto a metodología de trabajo, para poder valorar y mejorar los procesos de limpieza, la rapidez y eficacia ante situaciones*

de emergencia o urgencia y buenas practicas, mejoras de procesos y novedades para medidas de carácter medioambiental.

En definitiva, con estos criterios pretendemos mejorar el servicio objeto de este expediente para conseguir una calidad óptima y conseguir una mayor satisfacción de usuarios y trabajadores de nuestra organización”.

A tenor del artículo 116.4 de la LCSP:

“4. 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”.*

Por otro el artículo 63.3 a) de la LCSP dice en cuanto a la información a publicar en el perfil del contratante:

“3. En el caso de la información relativa a los contratos, deberá publicarse al menos la siguiente información:

- a) La memoria justificativa del contrato, el informe de insuficiencia de medios en el caso de contratos de servicios, la justificación del procedimiento utilizado para su adjudicación cuando se utilice un procedimiento distinto del abierto o del restringido, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que hayan de regir el contrato o documentos equivalentes, en su caso, y el documento de aprobación del expediente”.*

No es obligatorio publicar en el perfil del contratante el informe relativo a los criterios de adjudicación, que debe figurar en el expediente. Siendo así, evidentemente ASPEL se ha precipitado a la formalización del recurso en este punto sin contrastar previamente con el expediente administrativo, a cuya vista tiene derecho, la veracidad de sus afirmaciones, La justificación de los criterios de adjudicación y su relación con el objeto del contrato se realiza al detalle en el informe que hemos transcrito solo en parte.

Se desestima este motivo del recurso.

El segundo motivo de ASPEL impugna el apartado 9.2.1. de la cláusula primera sobre características del contrato.

Según la cláusula se asignan hasta 11 puntos por la puesta a disposición de puntos de recarga de electricidad:

“En el anexo III del PPT se solicita un vehículo para traslado de residuos debidamente autorizada y de carácter híbrido enchufable con plataforma elevadora inferior a 3.500 kl. Las empresas licitadoras que oferten la instalación de los puntos de carga para dicho vehículo con los oportunos certificados, incluyendo instalación, revisiones periódicas, pago de tasas, COITIM (colegio de ingenieros...), industria y OCA si fuera necesario, se les asignará la siguiente puntuación en función del número de puntos de carga eléctrica suministrados. Máximo de 11 puntos:

- | | | |
|----|-------------------------------------|-------------|
| 1. | • Instalando un punto de carga | 3 puntos. |
| 2. | • Instalando dos puntos de carga | 6 puntos. |
| 3. | • Instalando tres puntos de carga | 8 puntos. |
| 4. | • Instalando cuatro puntos de carga | 11 puntos”. |

Afirma ASPEL que el criterio de adjudicación relativo a la puesta a disposición de puntos de carga para vehículo híbrido enchufable vulnera el artículo 145.5 de la LCSP. De la redacción del artículo 145.5 de la LCSP se desprende que los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato *“en todo caso estarán vinculados al objeto del contrato”*, entendiéndose que concurre dicha circunstancia

cuando concurren las circunstancias del artículo 145.6 de la LCSP., a tenor de lo dispuesto en el art. 145.6 de la LCSP.

Según ASPEL este criterio no está vinculado al objeto del contrato que es *“servicio de limpieza, 11 desinfección, desinsectación y desratización de todos /os locales y terrenos que relacionados en el presente Pliego, forman parte o están adscritos al Hospital Universitario de- Fuenlabrada y en su Centro de Especialidades (CEP) El Arroyo, incluyendo los edificios, patios, tejadillo, galerías de servicio, escaleras, ascensores, zonas comunes y aparcamiento exterior, así como los muebles u otros utensilios”*.

La instalación de puntos de carga no mejorará en nada el servicio contratado, siendo beneficiario únicamente el Hospital y es discriminatorio y restrictivo de la competencia.

Las empresas concurrentes no solo tendrán que poner a disposición el vehículo híbrido enchufable, sino además los puntos de carga.

Por último, no se justifica en absoluto este criterio.

La justificación en el expediente de este criterio de adjudicación se ha transcrito con anterioridad.

El órgano de contratación en su informe abunda sobre la justificación transcrita y obrante en el expediente a los puntos de recarga eléctrica. El objeto del contrato comprende un vehículo para traslado de residuos híbrido enchufable. Entre las prestaciones exigidas en los pliegos se encuentra el traslado de los residuos, traslado que lleva implícita la puesta a disposición de vehículos *“medioambientales limpios”*. La disponibilidad de puntos de recarga en el propio Hospital permite salvar la dificultad técnica que implica que la no disponibilidad de esos puntos de carga prive de continuidad al servicio y correlativamente la acumulación de residuos. La previsión es conforme a las previsiones medioambientales recogidas en el informe justificativo de

este criterio y arriba transcritas, y al artículo 145.2 de la LCSP, que admite la inclusión de criterios medioambientales vinculados al objeto del contrato:

“La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

(...)

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

Es una mejora, no una exigencia y los licitadores pueden ofertarlo o no.

A juicio de este Tribunal el servicio de recogida y traslado de residuos, es una prestación confusamente definida en los Pliegos, hasta el punto que hay que buscarla. La cláusula 1.1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares al definir el objeto del contrato dentro de la pluralidad de prestaciones que contempla no menciona expresamente la recogida y transporte de residuos:

“El objeto del presente contrato es el servicio de limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de todos los locales y terrenos que relacionados en el presente Pliego, forman parte o están adscritos al Hospital Universitario de Fuenlabrada y su Centro de Especialidades (CEP) El Arroyo, incluyendo los edificios, patios, tejadillos, galerías de servicio, escaleras, ascensores, zonas comunes y aparcamiento exterior, así como los muebles u otros utensilios. Este servicio será ejecutado conforme a las características mínimas exigibles que rigen el Pliego de Prescripciones Técnicas y el Protocolo de Limpieza y desinfección del Hospital que constituirán parte inseparable a este Pliego”.

Entre las prestaciones definidas no se menciona el traslado de los residuos *“desde el punto inicial de su producción (el hospital) hasta el punto final”*.

Los códigos CPV contemplados en la misma cláusula, tampoco hacen mención de esa categoría: son Servicio de limpieza, 90911200-8 Servicio de desinfección 90921000-9 Servicio de desratización 90923000-3 Servicio de desinsectación 90922000. Los servicios relacionados con desperdicios y residuos encajan en el código 90500000. Con este último código el propio Hospital de Fuenlabrada y el Sermas han convocado muchas licitaciones sobre recogida de residuos: expediente 21-005, con código CPV 90500000-2 sobre *“Servicios para la Gestión Integral de Residuos Clases I, II, III, V Y VI en el Hospital de Fuenlabrada y el CEP El Arroyo”*, y el PE S 21-001, con el mismo código, para *“gestión y eliminación de residuos sanitarios específicos, clases III, V y VI”*, entre otras muchas. El 20-013 fue anulado por este Tribunal en Recurso nº 212/2020 de 3 de septiembre.

La única mención al traslado de residuos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares es el criterio de adjudicación impugnado de los puntos de carga del vehículo.

No obstante, el Pliego de Prescripciones Técnicas sí hace mención, de forma marginal, de tal prestación. Así al definir el alcance y ámbito de aplicación del contrato, afirma que también alcanza *“a la DDD, traslado de ropa sucia desde los almacenes intermedios hasta el almacenamiento final establecido y “el traslado de todo tipo de residuos, desde el punto de origen hasta los depósitos intermedios y, posteriormente, al punto final”* (cláusula 2). El Plan de Formación Anual a presentar por la adjudicataria, que comprende formación en tratamiento de residuos. O dentro de las prohibiciones y obligaciones medioambientales, que reseñan el manejo y transporte de residuos. No obstante, no hay un desarrollo específico de las obligaciones derivadas del transporte de residuos, ni del tipo de residuos objeto de la prestación.

Comprueba este Tribunal que en el Anexo V al Pliego de Prescripciones Técnicas, que recoge la maquinaria mínima exigible, figura el vehículo híbrido enchufable con plataforma elevadora de hasta 3500 kg.

Figura publicado en el perfil del contratante en fecha 19 de enero del Plan de Ordenación de Residuos del Hospital, el Protocolo de Limpieza y el tríptico de residuos, que el punto 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas afirma que se entregará a los potenciales licitadores en la visita a las instalaciones.

En la memoria económica sí se menciona el coste del camión para transporte de residuos, pero no los puntos de carga, que no tienen que figurar como tal al ser una mejora.

Sobre la base no existe una descripción de esta prestación en los Pliegos, la asignación de hasta 11 puntos según el número de puntos de carga ofertados se entiende no guarda una relación directa con el objeto del contrato, sino marginal, y es desproporcionada.

El propio criterio de adjudicación refiere a los puntos de carga para 1 vehículo previsto en el Anexo V al PPT, no para vehículos (en plural) “*implícitos*”.

Ni siquiera se dice la ubicación de esos puntos de carga.

No existe una relación estricta entre la disponibilidad de puntos de recarga en el recinto hospitalario y el objeto del contrato, en el sentido del artículo 145.6 de la LCSP:

“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”.

El criterio medioambiental se cumple con la exigencia de un vehículo híbrido enchufable, en vez de un vehículo que funcione exclusivamente con carburantes, y no es un criterio de adjudicación, sino una exigencia. La disponibilidad de puntos de carga en el recinto hospitalario facilita la misma, pero no es imprescindible para el funcionamiento de ese vehículo, se puede cargar fuera o en el punto de destino.

En relación con las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, la ponderación de este criterio de adjudicación es además absolutamente desproporcionada, hasta el 11% de la puntuación, cuando las prestaciones comprenden limpieza, desinfección, desinsectación y desratización de todos los inmuebles y muebles del complejo. El coste imputado al propio vehículo en la propia memoria económica es irrisorio en relación con el presupuesto del contrato.

Desproporción que admite otra perspectiva, en comparación con los criterios de adjudicación que sí atañen directamente a las prestaciones contractuales: Plan organizativo de limpieza (hasta 14 puntos), metodología de limpieza (hasta 5 puntos), plan de formación (10 puntos).

En la medida que este criterio no es conforme a las prestaciones que constituyen el objeto del contrato y es absolutamente desproporcionada su valoración impide la obtención de la oferta más ventajosa, o la obtención de la mejor relación calidad-precio mediante los criterios de adjudicación (artículos 1 y 145 LCSP).

Procede la estimación del recurso en este punto, anulando el punto 9.2.1 de la cláusula primera del PCAP y con ello ese criterio de adjudicación, lo que conlleva la nulidad de los pliegos, debiendo licitar la próxima vez sin tal criterio de adjudicación.

El tercer motivo del recurso pide la nulidad del último párrafo del apartado 4.1 del Pliego de Prescripciones Técnicas, relativo a las obligaciones respecto al personal, por la que, al término del contrato suscrito, se obliga a la empresa adjudicataria a mantener el servicio, en las mismas condiciones, hasta la firma del contrato de la siguiente adjudicación del nuevo concurso.

El órgano de contratación esta cláusula se encuentra amparada por el artículo 29.4 de la LCSP, que permite la continuidad de la relación *“cuando al vencimiento de un contrato no se hubiera formalizado el nuevo contrato que garantice la continuidad de la prestación a realizar por el contratista como consecuencia de incidencias resultantes de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación producidas en el procedimiento de adjudicación y existan razones de interés público para no interrumpir la prestación, se podrá prorrogar el contrato originario hasta que comience la ejecución del nuevo contrato y en todo caso por un periodo máximo de nueve meses, sin modificar las restantes condiciones del contrato, siempre que el anuncio de licitación del nuevo contrato se haya publicado con una antelación mínima de tres meses respecto de la fecha de finalización del contrato originario”*.

A juicio de este Tribunal la norma no ampara la redacción de la cláusula, que es irrestricta. Afirma:

“Llegado al término del contrato suscrito, la empresa adjudicataria estará obligada a mantener el servicio, en las mismas condiciones, hasta la firma del contrato de la siguiente adjudicación del nuevo concurso”.

La continuidad del servicio solo puede darse si concurren las condiciones del artículo 29.4 de la LCSP, lo que debe llevarse al Pliego, por remisión o transcripción.

Procede estimar este motivo.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 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.- Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la

representación legal de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del expediente de contratación administrativa PA S 21-01 O relativo al servicio de “Limpieza, desratización, desinsectación y desinfección del Hospital Universitario de Fuenlabrada y CEP El Arroyo”, anulando los Pliegos en los términos del fundamento de derecho quinto.

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 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.