

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

En Madrid, a 18 de agosto de 2022.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regirán la adjudicación del contrato de “servicios de limpieza de colegios, escuelas infantiles y edificios municipales del Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama”, publicados el día 7 de julio de 2022, número de expediente 3827/2022, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.-** Mediante anuncios publicados en el DOUE y en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, alojado en la PCSP, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y sin división en lotes.

El valor estimado de contrato asciende a 1.657.871,28 euros y su plazo de duración será de 2 años.

**Segundo.-** Interesa destacar a los efectos de resolver el presente recurso el apartado 18 del anexo I al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) en su epígrafe 18.1.2:

**“18.1.2.- Mejoras objetivas: Hasta 40 puntos.**

**18.1.2.1.- Bolsa de horas. - Hasta 30 puntos.** - *Se asignarán 30 puntos a los licitadores que ofrezcan un mayor número de horas anuales de prestación del servicio adicionales, en cualquier edificio municipal y cualquier día del año, a disposición del ayuntamiento. La asignación de la puntuación del resto de licitadores que ofrezcan esta mejora se realizará de forma proporcional.*

**18.1.2.2.- Pulido y encerado. - 5 puntos.** *Se asignarán 5 puntos a los licitadores que se comprometan al pulido y encerado de los suelos de todos los edificios adscritos al contrato, al menos una vez al año y coincidiendo con el cierre estival de los colegios.*

**18.1.2.3.- Compromiso de realización de otras labores. - 5 puntos.** *Se asignarán 5 puntos a los licitadores que se comprometan, dentro de las limpiezas intensivas de vacaciones, a la realización de actividades no definidas en el objeto principal del contrato, como limpieza y reparación de cortinas, aspirado de muebles que acumulen más polvo, etc.*

*Para la valoración de este criterio, el licitador deberá presentar declaración responsable firmada en la que se harán constar la/s mejora/s ofertadas, conforme al modelo previsto en el Anexo V a este pliego”.*

**Tercero.-** El 27 de julio 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 nulidad del PCAP por no ser conforme a derecho la determinación de las mejoras valorables.

El 29 de julio de 2022, 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).

**Cuarto.-** La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 29 de julio de 2022, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP, debido a la afectación que el sentido de la resolución produciría sobre las propuestas que se formulen.

**Quinto.-** No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

## 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 profesional que agrupa a múltiples empresas dedicadas a la limpieza, objeto único del contrato y *“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.

**Tercero.-** El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el PCAP fue publicado el 7 de julio de 2022, e interpuesto el recurso en este Tribunal, el 27 de julio 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 de condiciones 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.-** En cuanto al fondo del recurso ASPEL pretende la anulación de la cláusula relativa al criterio de valoración por mejoras, entendiendo que su redacción contradice lo establecido en el artículo 145.7 al no establecer un límite a la proposición de mejoras a la oferta.

Invoca numerosas Resoluciones de Tribunales de Contratación, al ser esta una cuestión muy reiterada y unánimemente resuelta.

En definitiva, el mantenimiento del criterio de adjudicación referido atenta contra los principios básicos de la contratación pública de igualdad y transparencia en la contratación, al no poder conocer el licitar a la hora de elaborar su oferta las condiciones exactas para la obtención de la puntuación correspondiente.

Por su parte el órgano de contratación defiende la inclusión del meritado criterio de adjudicación en base a lo establecido en la Resolución 165/2022 de 3 de febrero del Tribunal Administrativo Central de Contratación Pública (recurso 15/2022) que establece: *“Sin embargo, la doctrina citada debe entenderse limitada a las mejoras en sentido estricto, es decir, a las a las que suponen ‘prestaciones adicionales no definidas en los Pliegos tal como hemos expresado en nuestra reciente resolución 1259/2018. Para resolver esta cuestión debemos fijar, en primer lugar, qué interpretación procede hacer del artículo 145.7 de la LCSP, cuando define las mejoras*

*a efectos de la exigencia de los requisitos que establece dicha ley, como: las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato’.*

*La expresión ‘prestaciones adicionales a las definidas en el proyecto’ se puede entender de dos maneras distintas: 1- Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o 2- Solamente aquellas prestaciones adicionales no ‘definidas’ en los pliegos. Este Tribunal se decanta por la segunda interpretación porque el precepto transcrito, después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPTP, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que ‘mejoren’ las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por ello, parece que las ‘mejoras’ a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones ‘adicionales y distintas’ a las definidas en el proyecto.*

*El criterio que estamos analizando, la bolsa de horas adicionales de servicio, es claramente relativa al principal servicio que exigen los pliegos como obligatorio (...). Por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que no estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 de la LCSP. Por tanto, no se considera aplicable el requisito que exige dicho artículo relativo al establecimiento de ‘límites’ (...).*

*En el presente supuesto, basta con analizar la descripción del objeto del contrato — servicio de limpieza de edificios y control de plagas para los inmuebles del Grupo Correos— para concluir que los criterios impugnados por la recurrente –bolsa de horas adicionales de servicio y actuaciones de control de plagas para cada centro según su tipología y tiempo de respuesta– no constituyen mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, en el sentido de que dichas actuaciones no son adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato. Por consiguiente, no es preceptiva la fijación en los pliegos de límites cuantitativos para su valoración, razón por la que procede la desestimación de la reclamación”.*

Por lo que a la vista de esta resolución considera que la redacción dada al apartado 18.1.2 del Anexo I del PCAP es correcta y ajustada a derecho.

Vistas las alegaciones de las partes, procede dilucidar si los criterios de valoración objeto de recurso son ajustados a Derecho.

De análisis de los mismos se puede constatar que no existen límites máximos a las oferta de los licitadores para cada uno de ellos. En el criterio recogido en el apartado 18.1.2 se otorgará la máxima puntuación a la oferta que aporte una mayor bolsa de horas, un mayor número de encerados y pulidos de suelos y un número superior de limpiezas intensivas y al resto de ofertas se le asignara la puntuación proporcionalmente.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de manifestar en otras Resoluciones sobre la necesidad de establecer un límite máximo en la consideración de las mejoras puntuables ya que de no establecerse un umbral máximo en cuanto a la reducción del plazo de las instalaciones y en cuanto al número de dispositivos, podría darse el caso de ofertas absolutamente desproporcionadas en las ofertas, que no supongan una mejora real del contrato y además distorsionen la puntuación de las demás y repercutan en la viabilidad de las ofertas.

El artículo 145 de la LCSP, que regula los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato determina en su apartado 7 que *“En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato”*.

Esta previsión se completa con la del artículo 67.2.j) del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que exige además que el PCAP concrete los *“requisitos, límites, modalidades y aspectos del contrato sobre los que son admitidas”*.

Este Tribunal ya ha manifestado en anteriores resoluciones, baste citar a los efectos la 91/2020, de 14 de mayo, que *“El pliego con carácter general debe establecer límites al criterio de mejora en aras a la correcta aplicación de los principios de transparencia, integridad y proporcionalidad, así como en evitación de posibles dudas en los licitadores a la hora de ofertar, y posteriores problemas, interpretaciones e impugnaciones en la valoración de las proposiciones”*, o la más reciente 290/2022 de 21 de julio.

Pero este criterio tanto en la pretendida distinción entre mejoras cuando afectan al principal objeto del contrato o de si se tratan de prestaciones accesoria, como la necesidad de establecer sus límites es admitido de forma unánime por todos los Tribunales de Contratación.

Es necesario advertir que cada resolución obedece a un recurso concreto con sus especialidades que solo se conocen de forma muy resumida en la resolución, pero que en su totalidad afectan al sentido de ésta. Por lo tanto aunque la situación de hecho parezca idéntica, pueden existir matices en el expediente que la alejen del criterio preponderante.

Así el propio Tribunal Administrativo Central de Contratación Pública establece en su Resolución nº 766/2022, 23 de junio: *“En numerosos pronunciamientos como, por ejemplo, la Resolución nº 926 y 928/2021, este Tribunal ha afirmado que ‘(...) los principios rectores de la contratación pública exigen que, tanto la descripción de los criterios de adjudicación como la determinación de las reglas de ponderación de los mismos y de igual modo las mejoras, queden fijados con el necesario nivel de concreción en los Pliegos, permitiendo a los licitadores conocer de antemano cuáles*

*serán las reglas precisas que rijan la valoración de sus ofertas y evitando que puedan producirse arbitrariedades en dicha valoración, cuyos parámetros no pueden quedar discrecionalmente en manos de la mesa de contratación’. En el caso de las mejoras, el requisito de la claridad y la concreción es aún más elevado, como consecuencia de lo dispuesto en el citado artículo 145.7. Así, podemos mencionar la Resolución nº 1119/2021 que el Tribunal establece lo siguiente: ‘Quinto. En segundo lugar, el recurso impugna determinadas mejoras incluidas como criterios de adjudicación en los pliegos. Debemos partir de lo dispuesto en el art. 145.7 LCSP, que contempla las mejoras como posibles criterios de adjudicación del contrato: En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato. (...) Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato. (...)’.*

Misma postura adoptan las resoluciones de Tribunales Autonómicos trayendo a colación a modo de ejemplo y de todos ellos las siguientes:

- Tribunal A.C. Andalucía, Resolución 470/2021, de 18 de noviembre.
- Tribunal Catalán de Contratación Sector Público 282/2021, de 19 de septiembre.
- Tribunal de Contratación Pública de Canarias Resolución 200/2021, de 14 de julio.
- Tribunal de Contratación Pública de Castilla y León Resolución 47/2020, de 27 de agosto.
- Tribunal Administrativo de Contratación de Aragón Resolución 31/2020, de 28 de abril.
- OARCE, Resolución 74/2021 de 7 de mayo.
- Tribunal de Contratación Pública de Galicia Resolución 154/2020 de 25 de

septiembre.

Siguiendo el criterio expuesto, a juicio del Tribunal, en este caso la definición de las mejoras tanto en la bolsa de horas, como en los trabajos extraordinarios de limpiezas intensivas y pulido y encerado de suelos, al no determinar concretamente una cantidad máxima admisible, supone el establecimiento de un criterio de valoración automático que no posee la concreción requerida por la LCSP y previsiblemente distorsionará las puntuaciones de los licitadores y puede poner en riesgo la correcta ejecución del contrato, por lo que el recurso debe estimarse, anulándose el apartado 18.1.2 del anexo I del PCAP.

Esta circunstancia lleva aparejada la anulación de los pliegos y del procedimiento de licitación.

**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 contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que regirán la adjudicación del contrato de “servicios de limpieza de colegios, escuelas infantiles y edificios municipales del Ayuntamiento de Paracuellos de Jarama”, publicados el día 7 de julio de 2022. Número de expediente 3827/2022, anulando el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares en cuanto a lo establecido en el apartado 18.1.2 del anexo I al pliego y en los términos establecidos en el fundamento quinto de derecho de esta 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 58 de la LCSP.

**Tercero.-** Dejar sin efecto la suspensión acordada por este Tribunal el 29 de julio de 2022.

**Cuarto.-** 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.