



Recurso nº 1430/2021

Resolución nº 1643/2021

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 19 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.D.R.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos reguladores de la licitación convocada por Solimat, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 72 para contratar el “*Servicio de limpieza para el Hospital laboral de Solimat*”, expediente 21-001858; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 4 de septiembre de 2021, se publicó en el Perfil del Contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el anuncio de licitación del “*Servicio de limpieza para el Hospital laboral de Solimat*”, expediente 21-001858, con un valor estimado de 553.192,20 euros (IVA excluido) convocada por Solimat, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 72.

El anuncio fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el día 7 de septiembre de 2021.

Segundo. El apartado 8.b) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece:

“Criterios cualitativos: 50 puntos. Los criterios cualitativos establecidos para este expediente son los siguientes:

- *Características sociales*



o Se valorará con 10 puntos la prestación de este servicio por un centro especial de empleo de iniciativa social , conforme a los establecido en la Disposición Final Decimocuarta de la LCSP.

- *Medios propios disponibles para la correcta ejecución del contrato:*

o Medios auxiliares propios disponibles relacionados con el objeto de contrato: Hasta 15 puntos.

o Personal propio disponible para sustituciones, bajas imprevistas, atender a refuerzos e incidencias en el plazo establecido en el PPT, en las categorías demandadas: Hasta 15 puntos.

- *Características medioambientales. Se valorará con hasta 5 puntos disponer de un sistema de gestión medioambiental.*
- *Organización de la empresa: Se valorará con hasta 5 puntos disponer de un sistema de calidad ISO 9001.”*

Tercero. Con fecha 21 de septiembre de 2021 la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos reguladores de la licitación.

Cuarto. El órgano de contratación remitió el informe sobre el recurso que se regula en el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 1 de octubre de 2021 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. La recurrente, ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), es una asociación empresarial representativa de intereses colectivos de empresas del sector de la limpieza, por lo que su actuación en defensa de los intereses de sus asociados es congruente con las prestaciones objeto del contrato que se licita, por lo que goza de legitimación directa para sostener sus pretensiones de nulidad de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

En este sentido se puede citar nuestra Resolución nº 680/2020, de 11 de junio en la que señalamos que:

“(...) como ha resuelto este Tribunal (Resoluciones nº 1050/2018 y 1414/2019), el artículo 48 de la LCSP ha introducido dos novedades respecto al artículo 42 del derogado TRLCSP. Por un lado, amplía el ámbito de la legitimación no ya sólo a aquellos que resulten perjudicados en sus derechos e intereses legítimos (tal y como lo establecía el TRLCSP), sino que se especifica que tales derechos e intereses legítimos pueden ser “individuales o colectivos” y, además, se abre a la afectación indirecta – “pueden resultar afectados, de manera directa o indirecta por las decisiones objeto del recurso”. Y, por otra parte, en lo que aquí interesa, el párrafo 2º del artículo 48 de la LCSP legitima a las organizaciones sindicales para interponer este recurso cuando de las decisiones recurribles se pudiera deducir fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirán las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, con la contrapartida de que también lo estará “la organización empresarial sectorial representativa de los intereses colectivos”. El tenor del citado precepto, así como la reiterada doctrina de este Tribunal nos conduce a reconocer la legitimación activa y corporativa de AMI pues representa el interés colectivo del sector empresarial dedicado al mantenimiento integral de edificios y, por ende, con evidente interés en los pliegos rectores de la



contratación abierta por la CRTVE. A su vez, la persona que actúa en nombre de la recurrente cuenta con poder de representación bastante, tal y como exige el artículo 51.1 de esa misma Ley.”

A su vez, la persona que actúa en nombre de la recurrente cuenta con poder de representación bastante, tal y como exige el artículo 51.1 de la LCSP.

Tercero. El acto que es objeto de recurso son los pliegos reguladores de la licitación del “*Servicio de limpieza para el Hospital laboral de Solimat*”, expediente 21-001858, con un valor estimado de 553.192,20 euros (IVA excluido) convocada por Solimat, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 72.

Cuarto. De conformidad con los artículos 44.1 a) y 44.2 a) de la LCSP, los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000,00 euros son susceptibles de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

Quinto. El recurso cumple los requisitos previstos en el artículo 50 de la LCSP para recurrir los aspectos del Pliego que fueron publicados originalmente el día 4 de septiembre de 2021, al haber sido interpuesto el día 21 de ese mismo mes, antes de que transcurriese el plazo previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Sexto. Entrando en el fondo del recurso, el primer motivo de impugnación del recurso se centra en la improcedencia de asignar puntos a los licitadores en atención a que se trate de centros especiales de empleo de iniciativa social a los que se refiere la Disposición Final Decimocuarta de la LCSP, tal y como se recoge en el apartado 8.b) del PCAP en el criterio de adjudicación relativo a características sociales.

La recurrente argumenta el carácter discriminatorio de dicho criterio de adjudicación, que no redundada en la ejecución del contrato, y su falta de acomodo con la Disposición Final Decimocuarta de la LCSP.

El órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que:



“(...) analizado el correspondiente motivo de apelación cabe manifestar por parte de este Poder Adjudicador que a la vista de la doctrina contenida en la Resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales 139/2021 de 12 de febrero de 2021, no plantearemos alegaciones en oposición a la petición realizada por la recurrente.”

Por ello existiendo conformidad en la censura jurídica articulada en este punto por la recurrente, en congruencia con la posición de las partes, se estima este motivo del recurso.

Séptimo. En segundo lugar, la recurrente solicita la anulación de los criterios de adjudicación relativos a disponer tanto de un sistema de gestión medioambiental como de calidad ISO 9001, identificados en el apartado 8.b) del PCAP como criterios cualitativos relativos a características medioambientales y de organización de la empresa.

Sobre este punto se mantiene la discrepancia entre la recurrente y el órgano de contratación que señala en su informe que:

“(...) debemos mostrar nuestra oposición, al entender que la introducción como criterios cualitativos, con 5 puntos de valoración respectivamente, de la tenencia por parte del licitador un sistema de gestión medioambiental y disponer de un sistema de claridad ISO 9001, sí son acordes con la normativa, y no constituyen ninguna vulneración de los arts. 128 y 145.6 de la LCSP.”

Como este Tribunal ha señalado en su Resolución nº 456/2019:

“(...) es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada –y otras muchas– interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la



prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Y sobre este particular el órgano de contratación no expone en su informe una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato, sino que considera que, al tratarse de un suministro y no de un servicio, esta vinculación se da de forma necesaria en la medida en que los certificados exigidos evalúan la buena praxis medioambiental en el proceso de fabricación, producción y transporte del producto que se va a adquirir, lo que está inscrito en el ciclo de la vida del mismo.

Ciertamente este Tribunal no dispone de los conocimientos técnicos para valorar, en el caso concreto, si cada uno de los certificados exigidos está o no relacionado con el objeto del contrato. Sobre la existencia de esta vinculación la mercantil recurrente no se pronuncia y el órgano de contratación la justifica de forma general, alegando como se ha dicho que en los contratos de suministro los certificados acreditan la buena praxis social y medioambiental de la empresa en sus procesos productivos, que por definición están vinculados con el objeto del contrato en la medida en que lo suministrado es el resultado de estos procesos que son objeto de la acreditación medioambiental o social. Sin embargo, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”, lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2017 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación, todo lo cual debe conllevar la estimación del recurso respecto de esta alegación, de acuerdo con la doctrina tradicional de este Tribunal». (...)



Por otro lado, el artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen entre otros aspectos los criterios que serán tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato, respondiendo así a la exigencia general del derecho administrativo de motivar de todo acto discrecional. En la memoria justificativa que se incluye en el expediente, simplemente se describen los criterios de adjudicación empleados, pero no se llega a justificar su ajuste a la legalidad contractual, particularmente a las exigencias del artículo 145 de la LCSP.

Tal y como indicamos en la Resolución 456 y 786/2019, el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas de calidad, gestión, medioambientales o de salud en el trabajo que tenga implantados la empresa incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar, pero esta justificación debería haber sido incluida en el expediente, tal y como resulta exigible en el artículo 116 de la LCSP. La falta de motivación del vínculo entre los citados sistemas y el objeto del contrato, por sí sola, produce la infracción de la norma, determinando la anulación del criterio de adjudicación conforme al artículo 40 de la LCSP. Además, no es posible apreciar la relación entre las prestaciones que tiene por objeto el contrato de vigilancia y la implantación de las medidas de gestión de calidad, ambientales y de salud y seguridad en el trabajo, por lo que se infringe el artículo 145 de la LCSP, llevando consigo la anulación del criterio de adjudicación definido en la cláusula 9.2.5 del PCAP, de acuerdo con el artículo 40 de la LCSP”.

En definitiva, como señala la Resolución nº 549/2020 de este Tribunal para la validez de este tipo de certificaciones como criterio de adjudicación es necesaria una vinculación entre el certificado y el objeto del contrato, y que figure en el expediente una adecuada justificación, suficiente y exhaustiva, “que permita apreciar la relación directa entre esta certificación y la mejora del servicio”.

Así lo hemos declarado también en nuestras Resoluciones nº 1283/2021 y nº 786/2019.

En el informe justificativo del contrato que obra en el expediente remitido a este Tribunal no se justifica en modo alguno la trascendencia para la ejecución del contrato de los citados



criterios de adjudicación, que únicamente se describen en términos similares a los empleados por el Pliego.

En el informe al recurso interpuesto, el órgano de contratación señala la relevancia de la disposición de un sistema de gestión medioambiental y de calidad para la ejecución de un contrato de limpieza.

Sin embargo, dichas manifestaciones son de carácter genérico dado que no exponen como incide una acreditación global de la empresa en la ejecución de este concreto contrato, ni cómo esos certificados permiten comparar de forma efectiva diferentes ofertas de manera que se puedan ordenar unas frente a otras, pues dichos certificados sin más no reflejan de forma unívoca una mejor prestación que la que puedan ofrecer otros licitadores que carezcan de ellos, a falta del necesario despliegue argumentativo del órgano de contratación que no se ha producido en este caso.

Por todo ello, se debe estimar este motivo del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.D.R.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos reguladores de la licitación convocada por Solimat, Mutua Colaboradora con la Seguridad Social nº 72 para contratar el "*Servicio de limpieza para el Hospital laboral de Solimat*", expediente 21-001858; anular los criterios de adjudicación recogidos en el apartado 8.b) relativos a características sociales, medioambientales y de organización de la empresa, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación del PCAP.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, 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 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.