



Recurso nº 1555/2021

Resolución nº 1803/2021

Sección 1ª

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

En Madrid, a 10 de diciembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. R.P.C., en representación de SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L. contra la Resolución de 29 de septiembre de 2021, de la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se acuerda entender retirada la oferta por ella presentada en el lote 3 del procedimiento tramitado para contratar el “*servicio de gestión de residuos y destrucción de documentación confidencial del MAPA, y la gestión de residuos sanitarios, sandach y químicos peligrosos en los Laboratorios de Sanidad Animal del MAPA*”, con expediente referencia 20210000049G, el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 16 de mayo de 2021, licitación mediante procedimiento abierto para la contratación del servicio de gestión de residuos y destrucción de documentación confidencial del MAPA, y la gestión de residuos sanitarios, SANDACH y químicos peligrosos en los Laboratorios de Sanidad Animal del MAPA. El valor estimado del contrato ascendía a 719.376,42 euros y el plazo de presentación de ofertas finalizaba el 24 de junio de 2021. El anuncio de licitación fue publicado también en el BOE y en el DOCE el 19 de mayo de 2021.

Segundo. Previamente habían sido aprobados los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas de los que interesa destacar las siguientes cláusulas.

En cuanto al PCAP, la cláusula 14 del mismo señalaba que:



“Una vez concluida la clasificación y, en su caso, aceptada la propuesta de la Mesa de Contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con los criterios establecidos en los Apartados 17.2 y 17.3 del Cuadro de Características para que presente la documentación a que se refiere el número 2 del artículo 150 de la LCSP que se señala en los apartados 14.1 a 14.3 siguientes, según proceda, en los plazos máximos que se indican.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en letra a) del apartado 2 del artículo 71 de la LCSP.

...

- La justificación de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al número 2 del artículo 76”.

Asimismo, el cuadro de características del PCAP establecía en su apartado 15.1 que *“El licitador deberá comprometerse a adscribir a la ejecución del contrato los medios y materiales siguientes y los medios personales cuyos perfiles profesionales se señalan a continuación (Artículo 76.2 de la LCSP). Este compromiso tendrá carácter de obligación esencial, cuyo incumplimiento dará lugar a la resolución del contrato”.* Y, más adelante, en el apartado 15.1.1., en cuanto a medios materiales, señalaba el cuadro de características que *“Para el Lote 3, el licitador deberá garantizar la disponibilidad en cada Laboratorio del número mínimo de contenedores, garrafas, bidones y envases que se establecen en el punto 9 del Pliego de Prescripciones Técnicas”.*

Conforme a la cláusula 1 del PPT *“El contrato tiene por objeto la recogida, transporte y gestión de diversos residuos y la destrucción de documentación confidencial generados en los edificios del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (en adelante MAPA), así como la recogida, transporte y gestión de los residuos sanitarios y químicos peligrosos en los Laboratorios de Sanidad Animal del MAPA”.*



Tres eran los lotes que conformaban la licitación: lote 1, *“recogida, transporte y gestión de diversos residuos generados en los edificios del MAPA, así como la dotación de contenedores para la recogida de residuos en las distintas sedes”*; lote 2, *“retirada, transporte y destrucción con certificación de documentación confidencial existente en las sedes del MAPA, así como la instalación de buzones cerrados herméticamente en alguna de estas sedes”*; y, finalmente, lote 3, objeto del presente recurso, *“retirada, transporte y gestión de residuos sanitarios (biosanitarios y citotóxicos), residuos SANDACH y de residuos químicos peligrosos producidos en el Laboratorio Central de Veterinaria de Algete (Madrid) y Laboratorio Central de Sanidad Animal de Santa Fe (Granada). Asimismo, se llevará a cabo el abastecimiento de los contenedores necesarios para el depósito de los residuos en los Laboratorios”*.

Por lo que lote 3 se refiere, la cláusula 9 del PPT, bajo la rúbrica *“Prestaciones y obligaciones del contrato en el Lote 3”* señalaba:

“La empresa adjudicataria deberá comprometerse a realizar las siguientes prestaciones relativas a la retirada y gestión de residuos sanitarios (biosanitarios y citotóxicos), residuos SANDACH y de residuos químicos peligrosos en las dos sedes de laboratorio del MAPA, el Laboratorio Central de Veterinaria (LCV) de Algete (Madrid) y el Laboratorio Central de Sanidad Animal (LCSA) de Santa Fe (Granada):

- *Suministro de envases y contenedores para cada tipo de residuo (adecuados en número y capacidad para separar por grupos).*
- *Recogida de residuos desde el almacén final.*
- *Transporte, almacenamiento, tratamiento y eliminación de residuos.*
- *Seguimiento y control de calidad de los procesos anteriores.*
- *Aseguramiento de eventuales accidentes en dichos procesos”.*

A continuación, el PPT diferenciaba entre, por un lado, retirada y gestión de residuos sanitarios (biosanitarios y citotóxicos) y sandach (cláusula 9.1) y retirada y gestión de residuos químicos peligrosos (cláusula 9.2).

Por lo que al primer grupo de residuos se refiere señaaba el PPT:

“Los Laboratorios generan los siguientes tipos de residuos debido a la realización de análisis, que la normativa vigente considera residuos biosanitarios y citotóxicos:

Clase III.- Residuos biosanitarios especiales (C.E.R 18 02 02): Aquellos cuya recogida y eliminación es objeto de requisitos especiales para prevenir infecciones:

Grupo 5: Residuos punzantes o cortantes

Grupo 6: Cultivos y reservas de agentes infecciosos

Grupo 7: Residuos de animales infecciosos

Clase VI.- Residuos citotóxicos (C.E.R 18 02 07).

Cabe reseñar que los residuos biosanitarios se segregan de manera diferenciada en el laboratorio teniendo en cuenta el tratamiento final al que deben ser sometidos para cumplir con las medidas de bioseguridad y mantener un alto grado de compromiso con la salud pública y la sanidad animal. Estos se segregan en dos tipos:

- a) Residuos biosanitarios para esterilizar: el tratamiento final es la esterilización en autoclave de vapor y eliminar toda clase de carga microbiana.*
- b) Residuos biosanitarios para incinerar: el tratamiento final es la incineración y completa destrucción asegurando que el calor llega a todas las partes del residuo (es el caso de los animales para incinerar).*

Además, fruto de las actividades de experimentación animal se segregan una clase de residuos que se clasifican según la normativa aplicable como: Subproductos de origen animal no destinados al z a consumo humano (SANDACH) que se rigen por una normativa específica y diferente a los detallados anteriormente.

La empresa adjudicataria deberá comprometerse a realizar las siguientes prestaciones respecto a los residuos biosanitarios y citotóxicos:

I. Suministro de contenedores

El adjudicatario del servicio suministrará a su cargo y según las necesidades del LCV y LCSA los contenedores, bolsas, bridas y envases en número suficiente para la correcta clasificación, segregación, transporte y almacenamiento de los residuos peligrosos, entendiéndose incluidos los necesarios para disponer de una cantidad suficiente para cubrir cualquier eventualidad. Este número de contenedores será el doble del generado diariamente y se suministrarán del volumen que el LCV y LCSA soliciten (30, 40 y/o 60 litros) de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, sin perjuicio de que se pueda aumentar la frecuencia de recogida en función del volumen acumulado, en aplicación de la normativa vigente.

Los envases y bolsas a suministrar cumplirán las exigencias de la normativa que regula las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos. Estas exigencias son:

- Envases rígidos o semirrígidos para residuos biosanitarios y citotóxicos.*
- Opacos, impermeables y resistentes a la humedad.*
- Resistentes a la perforación interna o externa.*
- Provistos de cierre hermético.*
- No generarán emisiones tóxicas por combustión.*
- En el caso de ser envases semirrígidos, su volumen no será superior a 60 litros.*
- Señalizados con el pictograma y el texto asociado que corresponda.*
- Específicamente para los residuos citotóxicos los envases serán de color azul.*

Con objeto de diferenciar los diferentes tipos de residuos (biosanitarios para esterilizar, biosanitarios para incinerar y citotóxico), los envases semirrígidos (contenedores) deberán ser de colores diferentes, de manera que se dispondrá de hasta 3 colores diferentes de envases. Así por ejemplo serán: biosanitarios para esterilizar de color negro, biosanitarios para incinerar de color rojo y citotóxico de color azul.



Los envases semirrígidos (contenedores de 40 y 60 litros) que se provean para el LCV deben necesariamente tener cabida en el arcón congelador del Laboratorio de marca CRIOGES, Modelo BC-105, alto 70 x ancho 50 x fondo 60 cm.

Las bolsas suministradas deberán cumplir las siguientes especificaciones:

- *Fabricadas con polietileno o polipropileno, con galga mínima 300-*
- *Opacas, impermeables y resistentes a la humedad.*
- *No generarán emisiones tóxicas por combustión.*
- *Volumen no superior a 80 litros.*
- *Color rojo.*

Deberán suministrarse materiales para el correcto cierre de la bolsa anteriormente descrita (como por ejemplo bridas de plástico de longitud adecuada) para que la bolsa quede correctamente cerrada y evite escapes o fugas de los residuos al exterior.

Deberán suministrarse envases específicos para residuos punzantes o cortantes de residuos biosanitarios y citotóxicos con las siguientes características:

- *Diseñados específicamente para el envasado de residuos punzantes y cortantes.*
- *Imperforables.*
- *Opacos, impermeables y resistentes a la humedad.*
- *No generarán emisiones tóxicas por combustión.*
- *Señalizados con el pictograma y el texto asociado que corresponda.*
- *Específicamente para los residuos citotóxicos punzantes y cortantes los envases serán de color azul.*

En el caso concreto de los residuos SANDACH será un embalaje que permita el cierre hermético para evitar el escape y/o derrame de los residuos contenidos”.



En cuanto a la retirada y gestión de residuos químicos peligros, la cláusula 9.2 del PPT señalaba:

“El LCV y el LCSA generan residuos químicos peligrosos debido a la realización de análisis. Dentro de este tipo de residuos los generados de forma más habitual en los Laboratorios son:

- *Envases vacíos contaminados (vidrio, plástico y metal reciclable).*
- *Residuos de laboratorio.*
 - o *Disolventes no halogenados.*
 - o *Disolventes halogenados.*
 - o *Disoluciones acuosas (ácido-base)*
 - o *Disoluciones de residuos de tinciones*
 - o *Reactivos de diagnóstico*
- *Residuos con productos citotóxicos*
- *Medicamentos caducados*
- *Filtros contaminados*
- *Absorbentes contaminados*

La empresa adjudicataria deberá comprometerse a realizar las siguientes prestaciones respecto a los residuos químicos peligrosos:

I. Suministro de contenedores

El adjudicatario del servicio suministrará a su cargo y según las necesidades de los Laboratorios los contenedores, garrafas y envases en número suficiente para la correcta clasificación, segregación, transporte y almacenamiento de residuos, entendiéndose incluidos los necesarios para disponer de una cantidad suficiente para cubrir cualquier eventualidad. Se suministrarán garrafas, contenedores y bidones del volumen que el LCV y LCSA soliciten de acuerdo al volumen segregado y capacidad de almacenamiento de



cada centro, así por ejemplo se suministrarán garrafas de volúmenes de 5-10-25 litros, contenedores herméticos de 30-60 litros, contenedores bidones de 200-500 kg., bolsa big-bag de 1000 litros. Las previsiones de recogida de estos contenedores se recogen en el siguiente apartado. Los envases a suministrar cumplirán las exigencias de la normativa vigente”.

Tercero. El 29 de junio de 2021 la Junta de Contratación procedió a la apertura del sobre nº 1, documentación general, de las empresas presentadas a la licitación siendo requeridas algunas de ellas para la subsanación de determinada documentación, según se refleja en la correspondiente Acta.

Cuarto. Reunida nuevamente el 6 de julio de 2021, la Junta de Contratación acordó la admisión de todas las empresas, al haberse subsanado los defectos advertidos, procediendo a continuación a la apertura del sobre nº 3, proposición económica.

De igual modo, la Junta de Contratación, una vez abiertos los sobres, acordó requerir a la empresa DESTRUPACK CONFIDENCIAL, S.L. para que aclarara determinados extremos de su oferta, además de remitir las ofertas a la Unidad Técnica responsable para la comprobación de la existencia o no de valores anormales y la consiguiente elaboración del informe justificativo y del informe global, en el que se propusiera la mejor oferta para la Administración.

Quinto. La Junta de Contratación, reunida nuevamente el 13 de julio de 2021, acordó admitir a la empresa DESTRUPACK CONFIDENCIAL, S.L., al haber procedido a la aclaración del lote al que presentaba su oferta. De igual modo, la Junta de Contratación aprobó por unanimidad el informe de valores anormales relativo al Lote 2 y acordó que la Secretaría de la Junta de Contratación solicitara a la empresa DESTRUPAPER, S.L. la justificación de su oferta de acuerdo con lo establecido en el artículo 149 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP).

Asimismo, en esta sesión, los miembros de la Junta de Contratación aprobaron por unanimidad el informe global para los Lotes 1 y 3 y, por tanto, acordaron que la oferta presentada para el Lote 1 por la empresa ALBA SERVICIOS VERDES, S.L., por la cantidad de 183.600 euros, y para el Lote 3 por la empresa SERVICIOS INTEGRALES



SANITARIOS MADRID, S.L.A, por importe de 48.930 euros, eran las mejores ofertas para la Administración.

Por ello se acordó también que la Secretaría de la Junta de Contratación requeriría a estas empresas para que, en el plazo de diez días hábiles, contados a partir del siguiente al envío del requerimiento, presentaran la documentación correspondiente al artículo 150.2 de la LCSP.

Sexto. En sesión de 31 de agosto de 2021 la Junta de Contratación procedió al examen de la documentación aportada por SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L., en relación con el Lote 3, sobre la base del informe emitido por la unidad técnica responsable del tratamiento, de fecha 26 de agosto de 2021, y acordó solicitarle nuevamente la siguiente documentación:

En cuanto al compromiso de adscripción de medios, *“Acreditación de los medios comprometidos a adscribir y su disponibilidad efectiva, descritos en el apartado 15.1 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativa Particulares que rige este procedimiento. Concretamente se deberá garantizar la disponibilidad en cada Laboratorio del número mínimo de contenedores, garrafas, bidones y envases que se establecen en el punto 9 del PPT. Es necesario acreditar:*

- *Que los envases semirrígidos para residuos biosanitarios y citotóxico (contenedores de 40 y 60 litros) que se provean para el LCV cumplan el requisito de tener cabida en el arcón congelador del Laboratorio de marca CRIOGES, Modelo BC-105, alto 70 * ancho 50 * fondo 60 cm. (punto 9.1 PPT).*
- *Que con objeto de diferenciar los diferentes tipos de residuos (biosanitarios para esterilizar, biosanitarios para incinerar y citotóxico), los envases semirrígidos (contenedores) deberán ser de colores diferentes, de manera que se dispondrá de hasta 3 colores diferentes de envases. Así, por ejemplo, serán: biosanitarios para esterilizar de color negro, biosanitarios para esterilizar de color rojo y citotóxico de color azul. (punto 9.1 PPT).*
- *Que se disponen de bolsas para residuos.*



- *Los tipos y capacidad de contenedores, garrafas y bidones para residuos químicos peligrosos (punto 9.2 PPT)*”.

Asimismo, se solicitó aclaración sobre si “¿Los envases semirrígidos para residuos biosanitarios de 40 y 60 litros son de un solo uso o puede haber posibilidad de ser reutilizables, segregando entonces los residuos en las bolsas de galga mínima 300?”.

De igual modo, y en relación con la habilitación empresarial, se solicitó “Acreditación de la habilitación empresarial exigida por el artículo 65.2 de la LCSP, de acuerdo con lo descrito en el apartado 15.6 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige este procedimiento. Concretamente, en el Lote 3, el licitador deberá contar con las siguientes autorizaciones: Autorización del Gestor de Residuos Peligrosos, biosanitarios, citotóxicos y SANDACH; Autorización de Transportista de Residuos Peligrosos, biosanitarios, citotóxicos y SANDACH o Inscripción en Registro de Transportista de Residuos Peligrosos y No Peligrosos en su caso: Contrato de mantenimiento de residuos y documento identificación de los mismos conforme a la normativa vigente (para residuos biosanitarios, citotóxicos) y cumplimiento de la normativa en lo que se refiere a las notificaciones previas de traslado de residuos (para residuos biosanitarios, citotóxicos)”.

Por último, se le solicitó aclaración a la empresa sobre “Tras revisar la AAI 5.096 indica que los procesos llevados a cabo con los diferentes residuos son para almacenaje y posterior salida de gestor final autorizado. El licitador no indica que sea gestor de residuos, por lo que se solicita la aclaración de quién sería el gestor final autorizado y qué procesos de tratamiento se llevarían a cabo. En ese caso, debemos contar con las autorizaciones de las empresas que vayan a realizar la gestión (los tratamientos de residuos).

El laboratorio hace una segregación exhaustiva in situ de los diferentes tipos con el objetivo de que en cada planta puedan ser gestionados y valorizados en cada caso con el fin de cumplir con los principios de prevención de la contaminación y respeto por el medio ambiente así como cumplir la normativa aplicable de residuos. Así de este modo:



- *Los residuos biosanitarios deben ser esterilizados en procesos validados con el fin de evitar escape de patógenos al medio ambiente.*
- *Los residuos citotóxicos, los residuos sanitarios para incinerar (restos de animales) y los residuos sandach deben ser incinerados en procesos validados con el fin de evitar escape de patógenos y sustancias cancerígenas al medio ambiente.*
- *Los residuos químicos peligrosos deben ser valorizados energéticamente, con procesos de recuperación de metales, etc. aplicado a cada caso particular de residuos”.*

Séptimo. El 28 de septiembre de 2021 la Junta de Contratación, una vez revisada la documentación presentada por la empresa, según lo acordado en sesión del 31 de agosto de 2021, y en línea con el informe presentado por la unidad técnica responsable del tratamiento, de fecha 23 de septiembre de 2021, acordó entender retirada la oferta presentada por la empresa SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L. por no justificar la disposición efectiva de los medios que se había comprometido a adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2 de la LCSP, de acuerdo con el artículo 150.2 de la misma norma.

De igual en esta sesión se acordó no exigir penalidad alguna a la empresa ahora recurrente por entender que el incumplimiento no se había producido mediante dolo, culpa o negligencia, además de solicitar a la siguiente empresa mejor valorada la documentación correspondiente al artículo 150.2 de la LCSP.

Octavo. Consta en el expediente Resolución de la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, de fecha 29 de septiembre de 2021, por la que se acuerda entender retirada la oferta presentada por la empresa ahora recurrente.

En la misma, tras transcribirse literalmente el requerimiento de aclaración acordado en la sesión de fecha 31 de agosto de 2021, se concluye, en relación con la observación relativa a *“Que los envases semirrígidos para residuos biosanitarios y citotóxico (contenedores de 40 y 60 litros) que se provean para el LCV cumplan el requisito de tener cabida en el arcón congelador del Laboratorio de marca CRIOGES, Modelo BC-105, alto 70 * ancho 50 * fondo 60 cm. (punto 9.1 PPT)”* que *“El licitador no ha aportado la acreditación de proveer envases para residuos citotóxicos de las características*

requeridas; envases semirrígidos para residuos citotóxicos de color azul como indica el artículo 13 de decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos de la Comunidad de la Madrid, ni que se cumplan con las medidas que se indican en el pliego”.

En relación al requerimiento relativo a “Que con objeto de diferenciar los diferentes tipos de residuos (biosanitarios para esterilizar, biosanitarios para incinerar y citotóxico), los envases semirrígidos (contenedores) deberán ser de colores diferentes, de manera que se dispondrá de hasta 3 colores diferentes de envases. Así, por ejemplo, serán: biosanitarios para esterilizar de color negro, biosanitarios para esterilizar de color rojo y citotóxico de color azul. (punto 9.1 PPT)” la Junta de Contratación, en esta resolución, aprecia que “La correcta segregación de residuos es de obligatorio cumplimiento por la normativa aplicable, para ello se ha diseñado una sistemática para diferenciar los contenedores y facilitar la correcta segregación. La correcta segregación además tiene la importancia del tratamiento posterior que va a sufrir cada tipo de residuos. Tal y como se indicaba en el pliego se necesitan 3 colores que permitan diferenciar. El licitador ha aportado documentación sobre:

- Contenedor negro de 60 litros cuyas dimensiones cumplen con las medidas especificadas del arcón.*
- Contenedor amarillo de 50 litros cuyas dimensiones cumplen con las medidas especificadas del arcón.*

No obstante, no ha acreditado que pueda proveer de un tercer contenedor de color diferente cuyas dimensiones cumplan con las especificadas del arcón. Tan solo ha indicado que dispone un contenedor verde”.

Por último, el tercer requerimiento no atendido es el atinente a “Los tipos y capacidad de contenedores, garrafas y bidones para residuos químicos peligrosos (punto 9.2 PPT)” respecto de la cual la Junta de Contratación consideró que “En el pliego se especificaron 3 tipos de volumen de garrafas (5, 10 y 25 litros) para las diferentes clases de residuos líquidos. Para aquellos residuos líquidos que son considerados cancerígenos se tiene la metodología por PRL de segregar en garrafas de pequeño tamaño para evitar que se



produzcan accidentes o incidentes con grandes volúmenes y aumentar la frecuencia de eliminación de la garrafa en el departamento (Las garrafas se almacenan internamente en los departamentos y después son almacenadas de manera transitoria en un almacén dispuesto al efecto hasta que la empresa gestora los retira). El licitador no ha aportado la acreditación de poder proveer garrafas de 5 litros para residuos químicos peligrosos”.

Por todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150.2 de la LCSP, y la cláusula 14 del PCAP, la Junta de Contratación acuerda entender retirada la oferta presentada por la empresa SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L. por no justificar la disposición efectiva de medios que se había comprometido a adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2 de acuerdo con el artículo 150.2 de la LCSP.

Noveno. La citada resolución por la que se tiene por retirada su oferta fue notificada a SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L. el 30 de septiembre de 2021, quien interpuso contra la misma recurso especial en materia de contratación el 18 de octubre de 2021.

Décimo. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Undécimo. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los restantes interesados para posibles alegaciones el 25 de octubre de 2021, habiendo presentado alegaciones en este trámite CESPAS GESTIÓN RESIDUOS, S.A.U. el 2 de noviembre de 2021.

Duodécimo. Con fecha 28 de octubre de 2021 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, en relación con el lote 3, de conformidad con lo prevenido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

A los anteriores Hechos le son de aplicación los siguientes



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal, sin perjuicio de apreciar la concurrencia de los demás requisitos de procedibilidad, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP, y 22.1.1º del RPERMC, al ser el contratante la Administración General del Estado.

Segundo. Se recurre el acto de exclusión de la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de 100.000 de euros. El contrato y el acto son susceptibles expresamente de recurso en virtud del artículo 44.1.a) y 44.2.b) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP ya que la resolución por la que se acuerda entender retirada la oferta le fue notificada a SERVICIOS SANITARIOS INTEGRALES MADRID, S.L. el 30 de septiembre de 2021 y la interposición de recurso frente a la misma lo fue el 18 de octubre de 2021.

Cuarto. Recurre la parte actora contra la decisión de la Administración por entender que la interpretación que ha de hacerse del artículo 150.2 de la LCSP, en relación a la acreditación de medios a los que el licitador se hubiese comprometido conforme el artículo 76.2 de la LCSP, ha de ser una interpretación coherente con los principios que rigen la contratación pública, entre ellos tratar de contratar el servicio que disponga de la mejor relación calidad-precio y ello en aras a garantizar una óptima utilización de los recursos públicos. No resulta por ello plausible rechazar de plano la mejor oferta seleccionada por haber presentado la justificación de los medios en una forma que no ha satisfecho al encargado de su análisis, a pesar de cumplir con el requerimiento.

A mayor abundancia, continua la empresa recurrente, cuando no se especifica por la Administración cual es exactamente la documentación que se requiere resulta imposible cumplir de manera certera con dicha obligación objeto del artículo 150.2 de la LCSP pues ha de tenerse en cuenta el margen del que disponen los licitadores a la hora de acreditar.

Continua la empresa recurrente citando resoluciones de este Tribunal sobre el artículo 150 de la LCSP para concluir que solo se puede dar por retirada una oferta cuando de la situación se desprende el claro incumplimiento de licitador mejor clasificado.

Una vez establecidas estas alegaciones genéricas, combate SERVICIOS SANITARIOS MADRID, S.L. los tres requerimientos no atendidos sobre la base de alegaciones concretas cuyo estudio aborda este Tribunal comenzando de forma conjunta por las dos primeras.

Quinto. Así, en primer lugar, comienza la recurrente explicando cómo le fue solicitado por el órgano de contratación acreditar que los envases semirrígidos para residuos biosanitarios y citotóxico (contenedores de 40 y 60 litros) que se provean para el LCV cumplan el requisito de tener cabida en el arcón congelador del Laboratorio de marca CRIOGES, Modelo BC-105, alto 70 * ancho 50 * fondo 60 cm. (punto 9.1 PPT).

Sin embargo, para el órgano de contratación, el licitador no aportó la acreditación de proveer envases para residuos citotóxicos de las características requeridas; envases semirrígidos para residuos citotóxicos de color azul como indica el artículo 13 de decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos de la Comunidad de la Madrid, ni que se cumplan con las medidas que se indican en el pliego.

Además, con el objeto de diferenciar los diferentes tipos de residuos (biosanitarios para esterilizar, biosanitarios para incinerar y citotóxico), los envases semirrígidos (contenedores) deberán ser de colores diferentes, de manera que se dispondrá de hasta 3 colores diferentes de envases. Así, por ejemplo, serán: biosanitarios para esterilizar de color negro, biosanitarios para esterilizar de color rojo y citotóxico de color azul. (punto 9.1 PPT).

Sin embargo, para el órgano de contratación, la correcta segregación de residuos es de obligatorio cumplimiento por la normativa aplicable, para ello se ha diseñado una sistemática para diferenciar los contenedores y facilitar la correcta segregación. La correcta segregación además tiene la importancia del tratamiento posterior que va a sufrir cada tipo de residuos. Tal y como se indicaba en el pliego se necesitan 3 colores que permitan diferenciar. El licitador ha aportado documentación sobre:

- Contenedor negro de 60 litros cuyas dimensiones cumplen con las medidas especificadas del arcón.

- Contenedor amarillo de 50 litros cuyas dimensiones cumplen con las medidas especificadas del arcón.

No obstante, no ha acreditado que pueda proveer de un tercer contenedor de color diferente cuyas dimensiones cumplan con las especificadas del arcón. Tan solo ha indicado que dispone un contenedor verde.

Conclusiones con las que no está conforme la recurrente por cuanto que, explica en su recurso, para cumplir con el requerimiento de subsanación aportó:

- Certificados de conformidad de los contenedores (un certificado de los contenedores de 60 y 50 litros y otro de los de 30 litros) en los que, aclara la mercantil, no se indica color alguno pues resulta indiferente el color para las características técnicas.
- Fichas técnicas de los contenedores donde se puede constar la forma y dimensiones de los tres tipos de contenedores, de 30, 50 y 60 litros (todos ellos de una anchura y profundidad de 40*40 y una altura de 28,1, 45,4 y 55,1, respectivamente) lo que demuestra que caben sobradamente en los arcones de laboratorio de 60*50 de anchura y profundidad y 70 de alto. Para no sobrecargar de documentación a la Administración se aportó una sola ficha técnica por cada tamaño, de un color elegido aleatoriamente, ya que resulta absurdo presentar tres fichas técnicas de cada color y cada tamaño, cuando el color no afecta obviamente ni al tamaño ni a las especificaciones técnicas.
- Albaranes de compra de contenedores, dónde se aprecia la compra de contenedores negros, amarillos y azules.

Así pues, concluye la recurrente, cumplió la acreditación de los contenedores de diferentes colores mediante la aportación de las certificaciones de conformidad (que lógicamente no se ve afectada por los colores) y de una ficha técnica por cada tamaño de contador, queriendo la casualidad que uno fuese amarillo (50 litros) y otros dos negros (30 y 60 litros) razón por la cual estos se vieron acreditados en su momento, siendo la aportación del tercero innecesaria en cuanto reúne las mismas características, cambiando solo de color este último.

Y, por si fuera poco, añade la recurrente, en los albaranes aportados consta la posesión de contenedores de un tercer color azul por lo que no puede sostenerse que no se ha acreditado que se dispone de material necesario para el servicio.

Sexto. Pues bien, en relación con estas dos alegaciones, consta en el expediente informe del órgano de contratación, de 21 de octubre de 2021, sobre estos dos requerimientos no atendidos, en el que se señala como *“...no se considera que los documentos aportados aclaren si disponen de contenedores azules y de las medidas que se solicitaban. El color azul del envase se hace en cumplimiento de la normativa de aplicación artículo 13 del Decreto 83/1999, de 3 de junio, por el que se regulan las actividades de producción y de gestión de los residuos biosanitarios y citotóxicos de la Comunidad de Madrid.*

Al igual que se ha implantado una simbología de colores en la gestión y segregación de los residuos urbanos y asimilables a urbanos para los ciudadanos de a pie, se ha implantado también una simbología de colores para facilitar la gestión y correcta segregación de los residuos peligrosos de los laboratorios. La correcta segregación tiene importancia en el tratamiento posterior que va a sufrir cada tipo de residuos. Tal y como se indicaba en el pliego, se necesitan 3 colores que permitan diferenciar siendo:

Color 1, negro, para residuos biosanitarios de clase III (residuos de muestras de análisis de enfermedades animales provocadas por virus, bacterias, etc. como vísceras, sangre, suero, hisopos cloacales, etc) que serán sometidos a un tratamiento de esterilización térmica con el fin de eliminar todo agente patógeno, incluido las esporas. Estos residuos esterilizados posteriormente son destinados a vertedero urbano.

Color 2, azul, para residuos citotóxicos de clase VI (cancerígenos, teratogénicos y mutagénicos) que serán sometidos a un tratamiento de incineración para su completa destrucción. De ahí radica la importancia de no confundir con otro tipo de residuo.

Color 3, rojo, para residuos de animales u órganos de gran volumen de animales, objeto de diagnóstico de enfermedades animales (bazo, aves, buitres, etc), que aunque son clasificados como clase III deben incinerarse con el fin que el calor llegue a todas las



partes del cuerpo y eliminar todo agente biológico (virus, bacterias, etc). De ahí radica la importancia de no confundir con otro tipo de residuo.

Dada la naturaleza de los residuos que se segregan (sangre, vísceras, heces, etc), éstos se segregan en envases semirrígidos dentro de arcones refrigeradores para evitar olores y cumplir con las medidas de higiene en los laboratorios, es por ello que es requisito que los contenedores que se suministren deben cumplir con las dimensiones especificadas. En lo referente a las medidas, el LCV tiene un contrato de alquiler y mantenimiento trimestral de estos equipos, en estos momentos hay 35 arcones de medidas 70x50x60 ubicados por los diferentes departamentos para contener envases de residuos biosanitarios y citotóxicos. El nº de expediente del contrato es 20200000626A por 36 meses a partir del 01/01/2021.

Dada la importancia de las características de estos contenedores, color y medidas, la administración no puede asumir, sin una acreditación clara, que la empresa licitadora dispone de este tipo de contenedores para una contratación por un periodo de 24 meses. Los documentos acreditativos de características no mencionaban este color en concreto (referido en normativa) ni se adjuntó al menos algún otro documento fotográfico. Los albaranes adjuntados, sin un documento aclarativo de las codificaciones tampoco aclaran la acreditación de este tipo de contenedor.

Cabe reseñar que la administración no dicta un número determinado de documentos a aportar, por lo que no se puede presuponer que no se envían documentos para no sobrecargar a la administración. Reseñamos que se había solicitado una aclaración para subsanación”.

Séptimo. Explicación que, a juicio de este Tribunal, es adecuada y razonable siendo que, además, el PPT señala claramente como “Con objeto de diferenciar los diferentes tipos de residuos (biosanitarios para esterilizar, biosanitarios para incinerar y citotóxico), los envases semirrígidos (contenedores) deberán ser de colores diferentes, de manera que se dispondrá de hasta 3 colores diferentes de envases. Así por ejemplo serán: biosanitarios para esterilizar de color negro, biosanitarios para incinerar de color rojo y citotóxico de color azul.”

Los envases semirrígidos (contenedores de 40 y 60 litros) que se provean para el LCV deben necesariamente tener cabida en el arcón congelador del Laboratorio de marca CRIOGES, Modelo BC-105, alto 70 x ancho 50 x fondo 60 cm”.

Una simple lectura de las alegaciones de la recurrente corrobora que no acreditó la existencia de contenedores de diversos colores, además de no haber demostrado que los mismos caben en el arcón congelador mencionado en los pliegos. Así lo reconoce la mercantil sin ambages en su recurso cuando señala que acreditó la existencia de contenedores de diferentes colores mediante la aportación de certificaciones de conformidad y ficha técnicas, sin discriminar por colores (*“pues resulta indiferente el color para las características técnicas”*), lo cual contradice abiertamente el pliego, además de no responder al requerimiento concreto que sobre este extremo le fue formulado por el órgano de contratación.

Por lo demás, y en cuanto si cabe o no en los arcones, se limita la mercantil recurrente a señalar en su recurso que, dadas las dimensiones de los contenedores, los mismos caben sobradamente, sin mayores precisiones.

Resulta por todo ello un palmario incumplimiento de lo señalado en el PPT siendo que, además, la recurrente fue expresamente requerida por el órgano de contratación para acreditar ciertos extremos, no habiéndolo hecho, por lo que procede desestimar sus alegaciones sobre estas dos subsanaciones.

Octavo. El tercer requerimiento no atendido por la recurrente fue el atinente a aclarar los tipos y capacidad de contenedores, garrafas y bidones para residuos químicos peligrosos (punto 9.2 PPT) en relación con el cual, como se ha visto, entendió el órgano de contratación, en la resolución objeto de recurso, que en el pliego se especificaron 3 tipos de volumen de garrafas (5, 10 y 25 litros) para las diferentes clases de residuos líquidos. Para aquellos residuos líquidos que son considerados cancerígenos se tiene la metodología por PRL de segregar en garrafas de pequeño tamaño para evitar que se produzcan accidentes o incidentes con grandes volúmenes y aumentar la frecuencia de eliminación de la garrafa en el departamento (Las garrafas se almacenan internamente en los departamentos y después son almacenadas de manera transitoria en un almacén



dispuesto al efecto hasta que la empresa gestora los retira). El licitador no ha aportado la acreditación de poder proveer garrafas de 5 litros para residuos químicos peligrosos.

Frente a ello alega la recurrente que estamos hablando de unas simples garrafas de plástico que pueden adquirirse libremente en cualquier tienda de envases de plástico y que durante la ejecución del contrato se reponen continuamente. Por ello excluir a quien hace la oferta por esta cuestión le parece desproporcionado. Por lo demás, y como en el caso de los contenedores, sí que se aportó documentación relativa a las garrafas. Así, continua la mercantil, cuando se le requirió para subsanar la documentación acreditó que disponía de las garrafas aportado el certificado de conformidad de las de 10 y 25 litros por ser las más técnicas y profesionales debido a su tamaño y dado que las garrafas de 5 litros, aparte de ser las más comunes y accesibles por el público en general, tienen las mismas condiciones que las de 10, variando únicamente su volumen. Para ello adjunta como documento nº10 una ficha técnica de una garrafa de 5 litros en las que puede apreciarse que tiene el mismo código de producto que las de 10, 3H1, y en las que expresamente se indica que la ficha es válida para garrafas de 5 y 10 litros.

En suma, considera la recurrente que, en aras a la economía procedimental, y dada la escasísima importancia de este elemento, cumplió o al menos creyó haber cumplido con la aportación de las certificaciones de las garrafas más grandes.

Frente a ello replica el informe del órgano de contratación que, en el caso concreto de las garrafas de 5 litros para residuos peligrosos, *“...esta aclaración fue solicitada para su subsanación. Se solicitaron 3 volúmenes de garrafas, 5, 10 y 25 litros para las diferentes clases de residuos líquidos peligrosos. Además se resaltó la importancia del volumen de 5 litros para la segregación de residuos líquidos cancerígenos. La necesidad de este volumen es para cumplir con la sistemática dictada por el Servicio de PRL del MAPA de segregar en garrafas de pequeño volumen residuos líquidos peligrosos (cancerígenos) para evitar que se produzcan accidentes o incidentes con grandes volúmenes y aumentar la frecuencia de eliminación de la garrafa en el departamento.*

Cabe reseñar, que dada la naturaleza de los residuos químicos peligrosos, en concreto de los residuos cancerígenos, no podemos definir estos envases como “unas simples



garrafas de plástico que se pueden adquirir en cualquier tienda de envases de plástico". Debemos dotar de los medios en cantidad suficiente, seguros y de calidad a nuestros trabajadores que confían en los materiales que le estamos facilitando. Las características de los envases vienen definidas en los artículos 13 y 14 del Real Decreto 833/1988, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley 20/1986, básica de Residuos tóxicos y peligrosos.

'Obligaciones de los productores

Artículo 13 Envasado de residuos tóxicos y peligrosos

Los productores, además de cumplir las normas técnicas vigentes relativas al envasado de productos que afecten a los residuos tóxicos y peligrosos, deberán observar las siguientes normas de seguridad:

- a) Los envases y sus cierres estarán concebidos y realizados de forma que se evite cualquier pérdida de contenido y contruidos con materiales no susceptibles de ser atacados por el contenido ni de formar con éste combinaciones peligrosas.*
- b) Los envases y sus cierres serán sólidos y resistentes para responder con seguridad a las manipulaciones necesarias y se mantendrán en buenas condiciones, sin defectos estructurales y sin fugas aparentes.*
- d) El envasado y almacenamiento de los residuos tóxicos y peligrosos se hará de forma que se evite generación de calor, explosiones, igniciones, formación de sustancias tóxicas o cualquier efecto que aumente su peligrosidad o dificulte su gestión'.*

Dada la importancia de las características y volumen de estas garrafas, la administración no puede asumir, sin una acreditación clara, que la empresa licitadora dispone de este tipo de garrafas para residuos químicos peligrosos para una contratación por un periodo de 24 meses. Los documentos acreditativos enviados tras la solicitud de subsanación no mencionaban este volumen en concreto, ni se adjuntó al menos algún otro documento fotográfico. Los albaranes adjuntados, sin un documento aclarativo de las codificaciones tampoco aclaran la acreditación de este tipo de garrafa.



Cabe reseñar que la administración no dicta un número determinado de documentos a aportar, por lo que no se puede presuponer que no se envían documentos para no sobrecargar a la administración. Reseñamos que se había solicitado su aclaración en el escrito para subsanación”.

Noveno. Pues bien, en relación con esta alegación, al igual que con la anterior, basta con acudir al PPT para disipar toda duda en cuanto a la obligación del licitador de proveer garrafas de 5 litros para residuos químicos peligrosos.

Así, señala la cláusula 9.2.I que *“El adjudicatario del servicio suministrará a su cargo y según las necesidades de los Laboratorios los contenedores, garrafas y envases en número suficiente para la correcta clasificación, segregación, transporte y almacenamiento de residuos, entendiéndose incluidos los necesarios para disponer de una cantidad suficiente para cubrir cualquier eventualidad. Se suministrarán garrafas, contenedores y bidones del volumen que el LCV y LCSA soliciten de acuerdo al volumen segregado y capacidad de almacenamiento de cada centro, así por ejemplo se suministrarán garrafas de volúmenes de 5-10-25 litros, contenedores herméticos de 30-60 litros, contenedores bidones de 200-500 kg., bolsa big-bag de 1000 litros. Las previsiones de recogida de estos contenedores se recogen en el siguiente apartado. Los envases a suministrar cumplirán las exigencias de la normativa vigente”.*

Pero no solo el PPT lo exigía, sino que, además, la mercantil fue requerida expresamente para acreditar los tipos y capacidad de contenedores, garrafas y bidones para residuos químicos peligrosos conforme a la cláusula 9.2 del PPT siendo que no lo hizo. Incluso ahora reconoce abiertamente en su recurso que solo aportó certificado de la existencia de garrafas de 10 y 25 litros, por ser las más técnicas y profesionales debido a su tamaño y dado que las garrafas de 5 litros, aparte de ser las más comunes y accesibles por el público en general tienen las mismas condiciones técnicas que las de 10, variando únicamente su volumen.

Procede por ello también desestimar las alegaciones de la recurrente sobre este extremo.

Décimo. Una vez desestimadas las alegaciones de la recurrente, y habiendo entendido que la mercantil recurrente no atendió al requerimiento acordado por el órgano de



contratación, este Tribunal ha de entender aplicable lo dispuesto en el artículo 150 de la LCSP que, bajo la rúbrica de Clasificación de las ofertas y adjudicación del contrato, en su apartado segundo, indica expresamente:

“2. Una vez aceptada la propuesta de la mesa por el órgano de contratación, los servicios correspondientes requerirán al licitador que haya presentado la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145 para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquel en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140 si no se hubiera aportado con anterioridad, tanto del licitador como de aquellas otras empresas a cuyas capacidades se recurra, sin perjuicio de lo establecido en el segundo párrafo del apartado 3 del citado artículo; de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2; y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente. Los correspondientes certificados podrán ser expedidos por medios electrónicos, informáticos o telemáticos, salvo que se establezca otra cosa en los pliegos.

De no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose a exigirle el importe del 3 por ciento del presupuesto base de licitación, IVA excluido, en concepto de penalidad, que se hará efectivo en primer lugar contra la garantía provisional, si se hubiera constituido, sin perjuicio de lo establecido en la letra a) del apartado 2 del artículo 71.

En el supuesto señalado en el párrafo anterior, se procederá a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas”.

Este Tribunal considera que la exclusión de la hoy recurrente en el citado trámite previsto en el artículo 150.2 de la LCSP es conforme con la doctrina más reciente de este Tribunal. Tal como se dijo, por ejemplo, en la Resolución 824/2019, de 11 de julio: *«procede traer a colación la reciente doctrina de este Tribunal (pudiendo citar por todas la Resolución 343/2019, de 29 de marzo) que matiza las anteriores resoluciones para*



aceptar la subsanación en el trámite del artículo 150.2 de la LCSP, citando la Resolución 749/2018, de 31 de julio, cuando señala:

“A la vista del criterio adoptado por este Tribunal expuesto en el FD Quinto anterior, hemos de afirmar que el contenido del artículo 151.2 (y el equivalente artículo 150.2 de la LCSP) ha de interpretarse de forma estricta y no extensiva, por una parte, y por otra, cuando no existe falta de cumplimentación del trámite, sino meros defectos, errores u omisiones, se ha de aplicar supletoriamente el artículo 73 de la Ley 39/2015, de PAC, que impone a la administración la obligación de ‘en cualquier momento del procedimiento, cuando (...) considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, lo pondrá en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo”.

Es decir, la Administración debe conceder trámite de subsanación por exigirlo dicha norma, aplicable supletoriamente ex Disposición Final Cuarta del TRLCSP y Disposición Final Tercera de la LCSP.

No se trata de una ampliación del plazo para cumplimentar el trámite sino de conferimiento de trámite de subsanación impuesto ex lege, que no prohíbe el artículo 151.2 del TRLCSP cuando no se trata de incumplimientos que por determinación legal producen el efecto de considerar retirada la oferta. (...)».

En este caso, sin embargo, no se trata de la aportación de documentación susceptible de subsanación sino de falta de acreditación de los requisitos exigidos en el PPT.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. R.P.C., en representación de SERVICIOS INTEGRALES SANITARIOS MADRID, S.L. contra la Resolución de 29 de septiembre de 2021, de la Junta de Contratación del Ministerio de Agricultura, Pesca y



Alimentación, por la que se acuerda entender retirada la oferta por ella presentada en el lote 3 del procedimiento tramitado para contratar el *“servicio de gestión de residuos y destrucción de documentación confidencial del MAPA, y la gestión de residuos sanitarios, sandach y químicos peligrosos en los Laboratorios de Sanidad Animal del MAPA”*, con expediente referencia 20210000049G.

Segundo. Levantar la suspensión del lote 3 del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

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.

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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.