



Recurso nº 869/2023 C. A. Castilla-La Mancha 53/2023

Resolución nº 1014/2023

Sección 1ª

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

En Madrid, a 27 de julio de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.L., en representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales(AFELIN) contra los pliegos del contrato de *“Servicio de Limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de los centros sanitarios dependientes de la GAI de Valdepeñas”* (expediente 2023/001864), convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Valdepeñas, del SESCAM, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por medio de anuncio remitido al Diario Oficial de la Unión Europea el 29 de mayo de 2023, y publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público, la Gerencia del Área Integrada de Valdepeñas licitó el contrato de *“Servicio de Limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de los centros sanitarios dependientes de la GAI de Valdepeñas”*. Previamente había aprobado los pliegos que han de regir la contratación. El valor estimado del contrato es de 7.460.746,29 y su tramitación es ordinaria y electrónica por el procedimiento abierto.

Segundo. Disconforme con el contenido de los pliegos recurre AFELIN argumentando que entre los criterios de adjudicación objetivos (apartado 17.3 B) del Cuadro de Características Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares), se contempla el siguiente, cuya redacción no ha variado con las sucesivas rectificaciones publicadas:

“Criterio B1.- MANTENIMIENTO Y/O REPOSICIÓN DE VIALES Y ELEMENTOS DE LA URBANIZACIÓN (Ponderación Total: 5 puntos; Umbral mínimo total: 0 puntos)”



Importe económico dedicado al mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización, elementos ornamentales (tipo bancos, papeleras, contenedores, felpudos, cartelera, etc...). Se asignarán 5 puntos a la empresa que oferte un mayor importe económico para dicho mantenimiento/reposición. La puntuación del resto de las ofertas se obtendrá mediante proporcionalidad directa”.

Con respecto al criterio de adjudicación señalado, expone que “*no reúne los requisitos para su válida configuración, por cuanto que no se encuentra vinculado al objeto del contrato (art. 145 LCSP, apartados 5 y 6). Incluso aunque se reputara vinculado y se entendiera que se trata de una mejora, no se encuentra debidamente acotado, lo que supone la vulneración de las condiciones establecidas por el art. 145.7 LCSP”.*

Tercero. El informe del órgano de contratación al recurso puede resumirse del siguiente modo: “*respuesta a ello consideramos que lo que se solicita como mejora en este caso, si estaría vinculado al objeto del contrato, pues los elementos a los que se refiere, como son: papeleras, contenedores y felpudos, contribuyen a la limpieza de los exteriores, facilitando al personal del servicio de limpieza sus funciones. La limpieza debe ser tanto en el interior de los Centros como en el exterior de los mismos, para que sea completa y adecuada.*

El criterio supondría para la empresa contratista aportar económicamente más elementos para facilitar la limpieza.

2.- La mejora no se considera debidamente acotada, en cumplimiento del art.145.7

En este caso, no se ha establecido un límite máximo, con la intención de que las empresas licitantes hagan las aportaciones que consideren adecuadas de acuerdo a sus presupuestos y circunstancias; es por ello por lo que se ha puesto 0 como umbral mínimo, para así dejar abierto que cada una aporte lo que considere.

Legalmente tampoco hay unos límites establecidos para ello.

A parte, desconocemos las necesidades que puedan surgir a efectos de reposición de elementos, que podría hacer que nos quedáramos cortos o nos excediéramos de lo realmente necesario...”.



Cuarto. El día 6 de julio de 2023 el Tribunal resolvió la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, 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. Este Tribunal resulta competente en aplicación del artículo 46 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 Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y Resolución de 24 de septiembre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, publicado en el BOE el día 3 de octubre de 2020.

Segundo. El recurso se dirige contra un acto susceptible de recurso, de acuerdo con el artículo 44.2.a) LCSP, como son los pliegos, y respecto de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros (artículo 44.1.a) LCSP).

Tercero. La recurrente, ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN) está legitimada para interponer este recurso especial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48.2 in fine de la LCSP, al tratarse de una persona jurídica que es una asociación representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector relacionado con el objeto del contrato, por lo que ostenta un interés legítimo en defensa del interés colectivo del sector y conforme a su propia finalidad, para impugnar los pliegos que rigen la licitación de servicios de tal naturaleza. En este sentido la LCSP, en el precepto citado, reconoce expresamente y de forma singular la legitimación para recurrir a las organizaciones empresariales sectoriales representativas de los intereses afectados.

Cuarto. El recurso ha sido formulado en el plazo de 15 días fijado en el artículo 50 LCSP.



Quinto. En cuanto al fondo del asunto, el artículo 145 LCSP, cuando regula los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, dispone:

“7. 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 fijan, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

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.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación”.

Dicha norma establece, en lo que interesa, que la mejora tiene que estar “suficientemente especificada”, “con concreción: los límites, modalidades y características de las mismas” y que tiene que existir “necesaria vinculación con el objeto del contrato”, “sin que puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones (las fijadas en PCAP y PPT), ni del objeto del contrato”.

Como se recordó-entre otras muchas-en la Resolución 630/2023:

“Conviene, en primer lugar, considerar la doctrina de este Tribunal sobre las mejoras, expuesta, entre otras, en su Resolución nº 1798/2021, de 21 de diciembre, en la que dijimos: ‘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: -Todas las adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, o -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”.

De acuerdo con los pliegos, el objeto del contrato lo constituye contratación del servicio de limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de las instalaciones y dependencias de los Centros Sanitarios dependientes de la Gerencia de Atención Integrada de Valdepeñas.

Los códigos CPV del contrato son: 90910000-9 Servicios de limpieza

90911200-8 Servicios de limpieza de edificios

90921000-9 Servicios de desinfección y exterminio

90923000-3 Servicios de desratización

90922000-6 Servicios de control de plagas

90924000-0 Servicios de fumigación

98312000-3 Servicios de limpieza de artículos textiles

Estas prestaciones son las detalladas en el PPT.

Las prestaciones puntuadas en el criterio discutido son, pues mejoras de las previstas en el artículo 145.7.

La terminología utilizada para titular y definir la mejora no tiene relación con el objeto del contrato, que es un servicio de limpieza en los términos definidos en el PPT, pues dicha mejora comprende el mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización. Como formulación general esta falta de vinculación al objeto del contrato no requiere mayor explicación puesto que las diferencias entre el objeto del contrato (limpieza) y la mejora (mantenimiento y reposición de viales y elementos de la urbanización) son patentes y se deducen de la propia lectura de los pliegos. En el anexo al PPT se contiene una aproximación a lo que son los viales, ya que esto sí que constituyen, allí donde existen, un ámbito en el que se producirá la prestación en que consiste el servicio: *Exteriores y viales (Aparcamiento, patios, cubiertas, porches, planas, instalaciones...)*.

Ahora bien, la mejora, además, tal y como se establece en el pliego adolece de unos defectos en su configuración que hacen indeterminada su valoración y aplicación.

En efecto, tras titular y conceptuar la mejora como mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización, el criterio introduce unos ejemplos: *tipo bancos, papeleras, contenedores, felpudos, cartelería, etc.* De hecho, como se ha visto, el órgano de contratación defiende la inclusión la mejora en los pliegos señalando la vinculación con el objeto del contrato al señalar que *“papeleras, contenedores y felpudos, contribuyen a la limpieza de los exteriores, facilitando al personal del servicio de limpieza sus funciones”*. No hace referencia a bancos y cartelería. Los bancos (que forman parte del mobiliario urbano, entendiéndose por tal el incluido en el recinto donde se realiza la prestación) no tienen la vinculación objetiva requerida. La cartelería en determinado contexto, aunque nada de ello diga el pliego dada la generalidad de la formulación, podría tenerla (vgr. cartel de precaución por suelo húmedo, o con la leyenda “no tirar papeles al suelo”).

Pero como se ve en el criterio, los elementos que cita-unos vinculados al objeto del contrato y otros no- lo son a título de ejemplo, al punto de que finaliza el criterio con un “etc.”. Ello lleva a una primera incertidumbre en la calificación de los elementos ofertados. O, dicho de



otro modo, el pliego no ofrece un criterio suficientemente seguro para los licitadores respecto de la calificación por el órgano de contratación de los elementos de mejora como vinculados al objeto del contrato, dando lugar a un margen de apreciación del órgano de contratación que infringe la concreción que requiere la norma de la LCSP vista y, por ende, afecta negativamente al principio de concurrencia e igualdad de trato a los licitadores, y que puede crear, además, en los mismos una situación de incertidumbre en la elaboración de sus ofertas.

Pero si esto es así, no puede dejar de observarse que lo más relevante en el criterio no son los elementos y su calificación en relación con el objeto del contrato, sino la cifra económica. En efecto, el pliego no indica qué elementos tasados se van a valorar (lo hace abierto), ni cuántos de cada tipo. Pero lo que si establece es fijar la puntuación por el importe económico: quien más dinero comprometa obtiene la máxima puntuación y los restantes licitadores que oferten la mejora, a proporción.

Pero llevar esta regla a la práctica produce resultados indeterminados. Por ejemplo, no se concreta si el “importe económico” se refiere al coste para la empresa, o a su valor de mercado, ni si es necesario, o no, justificar este importe, como sería lógico. Tampoco se reserva el órgano de contratación la facultad de revisar el importe económico declarado, en caso de que su importe se considere excesivo.

Por otro lado, al no existir un límite económico de la mejora -junto con las restantes circunstancias- no se cumplen, tampoco en este aspecto, las exigencias del artículo 145.7 LCSP.

Todas estas consideraciones llevan a la estimación del recurso, anulando la cláusula en cuestión y retrotrayendo el procedimiento al momento de aprobación de los pliegos para que órgano de contratación adopte las decisiones que procedan al respecto.

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.M.L., en representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales (AFELIN) contra los pliegos del contrato de *“Servicio de Limpieza, desinfección, desratización y desinsectación de los centros sanitarios dependientes de la GAI de Valdepeñas”* (expediente 2023/001864), convocado por la Gerencia de Atención Integrada de Valdepeñas, del SESCOAM, anular el *criterio de valoración B1.- mantenimiento y/o reposición de viales y elementos de la urbanización*, y retrotraer el procedimiento al momento anterior a la aprobación del PCAP.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES