



**Recurso nº 723/2024 C. Valenciana 161/2024**

**Resolución nº 897/2024**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 11 de julio de 2024.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.I.B.G., en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza y servicios complementarios, suministro de consumibles y accesorios y su auditoría de los centros sanitarios y edificios administrativos del Departamento de Salud de Denia de la Conselleria de Sanidad*”, con expediente 292/2024, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Comunidad Valenciana, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha dictado la siguiente resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Con fecha 22 de mayo de 2024 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP en adelante) y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación del expediente 292/2024 relativo a la contratación del “*Servicio de limpieza y servicios complementarios, suministro de consumibles y accesorios y su auditoría de los centros sanitarios y edificios administrativos del Departamento de Salud de Denia de la Consellería de Sanidad*”, con un valor estimado de 8.463.917,88 € y dividido en dos lotes:

- Lote 1 servicio de limpieza y servicios complementarios, suministro de consumibles y accesorios y
- Lote 2 auditoria

Los pliegos de la licitación se publicaron inicialmente en la PLACSP en fecha 22 de mayo de 2024 y fueron rectificadas en anuncio publicado el 4 de junio de 2024.



**Segundo.** Transcurrido el plazo para la presentación de proposiciones, el 6 de junio de 2024, se ha presentado a la citada licitación INSTITUTO SR PARA LA GESTIÓN FORMACIÓN Y CONSULTORIA DE SERVICIOS, S.L.

**Tercero.** Contra el anterior pliego, la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), interpone recurso especial en materia de contratación mediante el Registro Electrónico General de la Administración General del Estado, recurso que tuvo entrada en este Tribunal el 3 de junio de 2024.

**Cuarto.** En fecha 5 de junio de 2024 la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto al único licitador presentado para que, si lo estimaba oportuno, formulase las alegaciones que convinieran a su derecho, sin que las haya presentado.

**Quinto.** Por Resolución de 12 de junio de 2024 la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 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 (LCSP en adelante), de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será esta resolución la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** Este Tribunal es competente para conocer este recurso, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 46.2 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE del 2 de junio).

**Segundo.** El recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días del artículo 50.1.a) de la LCSP.

**Tercero.** La actuación impugnada se refiere a un contrato de servicios que supera el umbral del valor estimado del contrato fijado en el artículo 44.1, a) de la LCSP, es decir, superior



a 100.000 € y además los actos recurridos, los pliegos y el anuncio se refieren a actuaciones susceptible de revisión ex artículo 44.2. a) de la LCSP.

**Cuarto.** En cuanto al tema de la legitimación por parte del recurrente, debe destacarse que el recurso se ha presentado por persona que acredita poder bastante para actuar en representación de la recurrente, ASPEL.

Debe reconocerse a la recurrente legitimación para recurrir al amparo del artículo 48 de la LCSP, con arreglo al cual:

*“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.*

Cabe añadir que este Tribunal ya ha reconocido, en anteriores ocasiones, a la concreta asociación recurrente ASPEL legitimación para interponer recurso especial en materia de contratación contra los pliegos reguladores de contratos de servicios de limpieza. Así, por todas, la resolución 549/2020, de 17 de abril.

Por todo lo expuesto, debe reconocérsele legitimación a ASPEL para impugnar los pliegos objeto del presente recurso especial.

**Quinto.** Pasando a analizar el fondo del recurso, la recurrente se alza contra los pliegos que rigen la licitación en lo que a los criterios de adjudicación se refiere. En particular, impugna el criterio objetivo 3 - social, relativo a los cursos de formación, alegando que *“al no existir un máximo de horas de formación para conseguir la máxima puntuación y aplicarse una fórmula simple sin que este criterio este topado, contraviene la competencia entre empresas”.*

Y con base en ello suplica *“la anulación de los pliegos rectores de la contratación, retrotrayendo el procedimiento al momento de su elaboración, con la exigencia de que el órgano de contratación anule los criterios de adjudicación impugnados y proceda a su sustitución por otros que resulten ajustados a la normativa vigente o, manteniendo los mismos, proceda a su correcta definición en los términos expuestos en el presente escrito”.*



Por su parte, el órgano de contratación, en el informe evacuado con ocasión del presente recurso, si bien se opone a la principal y única alegación de la recurrente, en cuanto que manifiesta que considera que *“el hecho de no establecer un límite máximo a los criterios automáticos no es contrario a la normativa”*, continúa afirmando que *“no es menos cierto que el establecimiento de un límite máximo al criterio de valoración que por la recurrente se solicita se considera adecuado al caso que nos ocupa y coadyuva a la consecución de la finalidad perseguida por la utilización del mismo, que es la determinación de la oferta mejor relación calidad-precio.”*

*A la vista de lo anteriormente indicado, se considera conveniente clarificar y limitar el criterio de adjudicación objetivo 3 – Social: Formación, tal y como se indica a continuación (resaltada en negrita la clarificación y limitación) (...)* y por ello interesa:

*“- Clarificar y limitar el criterio de adjudicación objetivo 3 – Social: Formación, quedando redactado tal y como se ha expuesto en el párrafo anterior.*

*-Desestimar la solicitud de anulación de los pliegos rectores de la contratación dada la discrecionalidad que tiene la Administración en la determinación de los criterios de adjudicación, pretendiéndose por este órgano la aclaración de dicho criterio y la retroacción de las actuaciones al momento de la aprobación de los Pliegos con la apertura de un nuevo plazo de presentación de proposiciones”.*

**Sexto.** Expuestos en estos términos el objeto de debate, debemos comenzar exponiendo la redacción del criterio en cuestión, que se contiene en la cláusula 1.1.3 del PCAP en la que se señala lo siguiente:

*“1.1.3 CRITERIO OBJETIVO 3- Social: Formación (15 puntos)*

*Los licitadores tendrán que indicar en su oferta los compromisos que asumen relativos a la impartición de cursos de formación técnica en la modalidad presencial de forma principalmente práctica relativa a una mejor prestación del servicio objeto de esta licitación para todo el personal asignado al servicio.*

*La puntuación obtenida en este criterio será el resultado de aplicar la siguiente fórmula:*



$$\text{Puntuación} = 15 \frac{\text{HORAS OFERTADAS}}{\text{HORAS MAX OFERTADAS}}$$

*HORAS OFERTADAS: Horas de formación anual (modalidad presencial principalmente práctica) que el licitador se compromete a impartir a todo el personal asignado al servicio.*

*HORAS MAX OFERTADAS: Mayor número de horas de formación anual ofertadas de entre todas las licitaciones presentadas.*

*Al menos una vez al año, el personal adscrito al servicio recibirá información actualizada sobre todos los aspectos relativos al servicio indicados en el Pliego Técnico. La mencionada actualización no tiene por qué ser una repetición de la sesión de formación inicialmente impartida. El compromiso adquirido por el licitador implica facilitar anualmente al responsable del contrato, establecido por el órgano de Contratación, una copia resumida de aquellas materias impartidas en los cursos de formación y de los justificantes de asistencia de los trabajadores/as a los centros de formación establecidos en la planificación anual entregada (que podrán ser centros propios o externos ubicados dentro del ámbito territorial del lote en que participe la empresa licitadora).*

*La empresa adjudicataria tendrá las siguientes obligaciones:*

*1) Previamente a su impartición: deberá entregar al responsable del seguimiento y ejecución del contrato una planificación precisa de los días, horarios y centros de formación, así como de los grupos de personal previstos de asistencia a los cursos, para el personal adscrito a los centros de trabajo correspondientes al lote, permitiéndole la posible auditoria y asistencia del responsable de seguimiento del contrato a alguno de los cursos impartidos.*

*2) Posteriormente a su impartición: deberá entregar al responsable del seguimiento y ejecución del contrato un informe justificativo que garantice el grado de aprovechamiento posterior de la formación impartida (seguimiento y supervisión individualizado de los procedimientos aplicados y resultados logrados posteriores a la formación), para el personal adscrito a los centros de trabajo correspondientes al lote.*



*Estas horas de formación deberán ser retribuidas como de trabajo al personal que asiste a los cursos de formación, y la empresa adjudicataria deberá prever la sustitución del personal en el caso de que se realice en un horario que coincida dentro de la jornada de trabajo prevista en los centros”.*

La cuestión planteada por la asociación reclamante apunta a la regulación de las mejoras. El artículo 145.7 de la LCSP lo hace en los siguientes términos,

*“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.*

*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.*

*(...)”*

Sobre el concepto de “mejoras” nos hemos pronunciado en varias ocasiones (Resoluciones 348/2023 de 16 de marzo o 280/2024 de 29 de febrero, entre las más recientes), señalando que la referencia a “*prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto*” admite dos acepciones:

- Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatorios.
- Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.



El Tribunal se ha decantado por la segunda interpretación, porque, como dijimos en la Resolución 1455/2021 de 28 de octubre “(...) 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 en 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 al artículo 145.7 de la LCSP son aquellas prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el proyecto”.

Aplicando esta doctrina al presente supuesto, basta con analizar la descripción del objeto del contrato —SERVICIO DE LIMPIEZA Y SERVICIOS COMPLEMENTARIOS, SUMINISTRO DE CONSUMIBLES Y ACCESORIOS Y SU AUDITORÍA— para concluir que el criterio impugnado por la recurrente —criterio social de cursos de formación técnica— sí constituye mejoras a los efectos del artículo 145.7 de la LCSP, en el sentido de que dichas actuaciones son adicionales y distintas a las descritas en el objeto del contrato. Por consiguiente, sí es preceptiva la fijación en los pliegos de límites cuantitativos para su valoración, razón por la que procede la estimación del recurso.

En efecto, en el Anexo I del PCAP, en su apartado A, donde se describe el objeto del contrato, se señala:

*“La inclusión de los distintos apartados enunciados obedece a la estrecha relación que entre ellos existe para poder cumplir con el ‘SERVICIO DE LIMPIEZA’ como objeto principal, en las debidas condiciones que garanticen su correcta prestación y efectividad, atendiendo a las necesidades existentes.*

*Concretamente comprende los siguientes conceptos:*

- SERVICIO DE LIMPIEZA: *Dentro de este apartado se considera la realización de aquellas tareas necesarias para garantizar la correcta limpieza de los edificios adscritos a la Conselleria de Sanidad.*



*El conjunto anual de tareas que periódicamente, en función de los distintos NIVELES DE RIESGO asociados a las ZONAS DE TRABAJO en las que se dividen los centros, se definen en el Anexo 2 TAREAS Y ZONAS DE TRABAJO correspondiente.*

*Los PLANES DE LIMPIEZA son el resultado de aplicar las tareas de limpieza a cada una de zonas de trabajo de cada centro, dando como resultado el conjunto de tareas a realizar para la prestación del servicio.*

*LIMPIEZA A DEMANDA ESPECÍFICA es aquella que se realiza cuando finaliza un proceso y que viene determinada por casos o actuaciones derivadas exclusivamente por la actividad asistencial y que tendrán que ser ejecutadas inmediatamente después de que se dé la circunstancia que las genera (limpieza al final de la programación de un área quirúrgica, alta de pacientes, habitaciones de aislamientos, consultas donde se hayan atendido enfermos con enfermedades contagiosas, etc.) para dejar de nuevo operativa un área determinada.*

*La LIMPIEZA CORRECTIVAS es aquella destinada a restablecer el estado apto para el uso de los inmuebles tras situaciones HABITUALES en la actividad de los centros, incluyéndose las obras y reparaciones, o bien FORTUITAS o DE EMERGENCIAS derivadas de averías, caídas de árboles o fenómenos naturales especialmente adversos.*

• SERVICIOS COMPLEMENTARIOS: *los servicios incluidos, relacionados directamente con el objeto principal del contrato, son los siguientes:*

*– Servicios de higienización de instalaciones (DDD): Servicio de vigilancia y control de plagas.*

*– Gestión de contenedores higiénicos: Suministro, reparto y mantenimiento de contenedores higiénicos, bacteriostáticos y ambientadores.*

*– Logística interna para la gestión de residuos de los grupos I y II: Gestión interna de residuos de los grupos I y II y considerados domésticos, conforme Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular, y transporte desde el punto de generación o almacenaje hasta el de recogida municipal.*



- *Logística interna para residuos de los grupos, III y IV: Transporte de contenedores relacionados para la recogida de los residuos de los grupos III y IV y uso del sistema de trazabilidad asociado.*
- *Logística interna de ropa limpia y sucia: Transporte y distribución de ropa limpia y sucia, incluso la realización de las camas del personal de guardia.*
- *Ejecución de análisis: Análisis bacteriológicos de laboratorio resultantes de las tomas de muestras realizadas.*
- SUMINISTRO DE CONSUMIBLES Y ACCESORIOS: *los productos a suministrar, distribuir y reponer son los siguientes:*
  - *Productos para la higiene personal: Suministro para distribución y reposición de jabón de manos, papel higiénico, papel secamanos y accesorios para su correcta dispensación.*
  - *Bolsas: Suministro para distribución y reposición de bolsas aptas para el transporte de residuos grupos I y II.*
  - *Escobillas para inodoro: Suministro para reposición de escobillas para inodoro.*
- AUDITORÍA: *Servicios técnicos de auditoría de la calidad y grado de cumplimiento de las condiciones de ejecución del servicio de limpieza y ejecución de ensayos para ello.*
  - *Ejecución de análisis: Análisis bacteriológicos de laboratorio resultantes de las tomas de muestras realizadas”.*

Cabe observar que la impartición de cursos de formación no es una prestación que conforme el objeto del contrato, por lo que cabe concluir que la formación técnica al personal adscrito al servicio constituye una mejora.

En definitiva, el criterio impugnado consistente en número de horas ofertadas por cada licitador para la impartición de cursos de formación técnica en la modalidad presencial de forma principalmente práctica, no se incardinan en el servicio principal. Así pues, sí constituye —propiamente— mejora, de manera que resulta necesario el establecimiento



de un límite máximo cuantitativo específico a efectos de cumplir con lo previsto en el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, cabe estimar el recurso y anular el criterio impugnado, en línea con lo solicitado también por el órgano de contratación, aunque debemos puntualizar que tal estimación no supone el respaldo del Tribunal a la redacción alternativa del criterio de adjudicación propuesto por este, en tanto nuestra condición revisora nos veda su análisis con ocasión del presente 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.I.B.G., en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) contra los pliegos del procedimiento "*Servicio de limpieza y servicios complementarios, suministro de consumibles y accesorios y su auditoría de los centros sanitarios y edificios administrativos del Departamento de Salud de Denia de la Conselleria de Sanidad*", con expediente 292/2024, convocado por la Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Comunidad Valenciana, y anular el criterio objetivo 3 (Social-Formación), establecido en el número 1.1.3 del apartado LL del cuadro de características particulares contenido en el Anexo I del PCAP, así como, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, el acuerdo de aprobación del expediente de contratación.

**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 ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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 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