Plaza de los Sitios, 7
50001 Zaragoza
Tel. 976 713016
E-mail: tribunalcontratosaragon@aragon.es

RE 048/2021, RE 049/2021 & RE 050/2021

Acuerdo 60/2021, de 9 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por el que se resuelven los recursos especiales interpuestos por la "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", "COMISIONES OBRERAS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS DE ARAGÓN" Y "FEDERACIÓN DE SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO UGT ARAGÓN", frente al anuncio y los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud», promovido por el Servicio Aragonés de Salud.

I. ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El día 21 de enero se envió al Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante, DOUE) –para su publicación– el anuncio previo de licitación del procedimiento a que alude el encabezamiento del presente acuerdo. El mismo día se publicó igualmente en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP).

Los días 24 y 27 de abril se publicaron los anuncios definitivos de la licitación en la PCSP y DOUE, respectivamente. Según figura en los mismos, el plazo de presentación de ofertas finalizaba el día 31 de mayo de 2021.

Con fecha 21 de mayo de 2021 se ha enviado al DOUE y publicado en la PCSP, una corrección de errores que actualiza la información de los Anexos a los Pliegos que rigen el contrato, ampliando el plazo de presentación de ofertas hasta el día 14 de junio de 2021.

Se trata de un contrato de servicios, licitado por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con varios criterios de adjudicación y un valor estimado de 210 032 733,06 euros. El contrato se divide en ocho lotes.

Segundo.- El día 13 de mayo de 2021 fue interpuesto, a través del Registro Electrónico del Gobierno de Aragón, recurso especial en materia de contratación por don J.D.D.L.R.D.S.J., en nombre y representación de la mercantil "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", frente al anuncio y los pliegos que rigen la licitación de referencia.

El recurso aduce –en síntesis– su disconformidad con algunos de los criterios de adjudicación. Y en concreto:

1.- Considera contrarios a derecho los criterios sujetos a evaluación posterior relativos a la estabilización de empleo y plan social, por falta de vinculación con el objeto del contrato.

2.- Considera contrarios a derecho determinados criterios sujetos a evaluación previa por valorar certificaciones ISO 14001 de gestión ambiental y OSHAS 18001 de protocolos de minimización de riesgos laborales.

Por lo expuesto, solicita que –con carácter cautelar– se acuerde la suspensión del procedimiento de licitación y que, tras su tramitación, se estime su recurso y se declare que el pliego impugnado no es conforme a Derecho.

Al recurso recibido, en atención a su orden de llegada le ha sido asignado el número 48/2021.

Tercero.- El día 14 de mayo de 2021 fue interpuesto, en la sede de este Tribunal, un nuevo recurso especial en materia de contratación por don F.B.R., en nombre y representación de "COMISIONES OBRERAS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS DE ARAGÓN", frente al anuncio y los pliegos que rigen la licitación de referencia.

El recurso, en síntesis:

1.- Considera erróneos los cálculos realizados en algunos de los costes utilizados lo que determina que el presupuesto de licitación del contrato sea insuficiente.

2.- Impugna las reglas relativas a las limitaciones a los Lotes establecidas en el Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas (en adelante, PCAP).

3.- Impugna la ausencia en los pliegos de determinadas regulaciones, como el número de jornadas y presencias a realizar por centro, turno y día, con perjuicio para la correcta ejecución del contrato.

Por lo expuesto, solicita –con la estimación de su recurso– la anulación de los pliegos impugnados.

Al recurso recibido, en atención a su orden de llegada, le ha sido asignado el número 49/2021.

Cuarto.- El día 14 de mayo de 2021 se dio traslado de ambos escritos de recurso al órgano de contratación y se requirió el expediente de contratación y el informe a que alude el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

Quinto.- El mismo día 14 de mayo de 2021 se recibió en el Registro de este Tribunal un tercer escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por don J.R.B. en nombre y representación de la “FEDERACIÓN DE SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO DE LA UNIÓN GENERAL DE TRABAJADORES DE ARAGÓN” frente a los pliegos del presente procedimiento de licitación.

El recurso –en síntesis– se fundamenta en:

1.- La indefinición en el cumplimiento del objeto de contrato, así como de las formas de control del mismo.

2.- La falta de parámetros objetivos para imponer la penalidad por cumplimiento defectuoso del contrato.

3.- La ausencia en los pliegos de determinación del número de jornadas a realizar y la falta de inclusión de penalidades por su incumplimiento.

4.- La indefinición en el apartado 12.8 del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que rige el contrato y que evalúa los niveles de calidad del servicio.

5.- La imposibilidad de aplicación de la penalidad que establece el Anexo XV del PCAP relativa a los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de los trabajadores o de la empresa con sus empleados.

Por lo anterior, solicita la anulación de los pliegos y de la licitación.

Al recurso, en atención a su orden de llegada le ha sido asignado el número 50/2021.

Sexto.- El día 17 de mayo de 2021 se dio traslado de este nuevo escrito de recurso al órgano de contratación, quien envió el día 18 y 28 de mayo siguientes –respectivamente- el expediente y el informe a que alude el artículo 56.2. de la LCSP. En su informe, relativo a los tres recursos referidos, el órgano de contratación se opone a los mismos.

Séptimo.- El día 21 de mayo de 2021, por parte de este Tribunal, se requirió a la “FEDERACIÓN DE SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO UGT ARAGON”, a fin de subsanar la falta de acreditación de la representación y de su capacidad para optar al contrato, otorgándole un plazo de tres días hábiles

para ello. El día 25 de mayo siguiente tuvo entrada en el registro del Tribunal la documentación solicitada para la subsanación.

Octavo.- Dentro de los cinco días hábiles siguientes a la interposición, no constaban interesados para conferir el trámite para formular alegaciones tal y como dispone el artículo 56.3 de la LSCP, dado que no había finalizado el plazo para presentar proposiciones.

Noveno.- Mediante Resolución 9/2021, de 25 de mayo, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 57.3 de la LCSP, se decidió la suspensión –con carácter cautelar– del procedimiento de licitación.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Con carácter preliminar, hay que señalar que los recursos especiales referidos en los Antecedentes de hecho presentan una clara e inequívoca relación, al existir identidad en el asunto que es objeto de ambos y tratarse del mismo órgano de contratación, de la que hay que concluir que existe entre ellos la identidad sustancial o íntima conexión a que se refiere el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por lo que procede, en aras del principio de economía procedimental, acumular los tres recursos para su resolución en un único procedimiento y mediante un solo acuerdo, conforme se establece en el artículo 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

Por tanto, y siendo la acumulación de recursos administrativos una facultad del órgano competente para su resolución, se procede a acordarla respecto de los recursos 048/2021, 049/2021 y 050/2021 para su resolución conjunta.

SEGUNDO.- Respecto al recurso 048/2021, concurre la legitimación de la asociación recurrente para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, cuyo segundo párrafo in fine señala que: «(e)*n todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*»; todo ello, además, desde la perspectiva de que aquélla –tal y como prescribe el artículo 26.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre– actúa, por medio del recurso, en defensa de los intereses de sus asociados de conformidad con sus estatutos.

Asimismo, respecto a los recursos 049/2021 y 050/2021 concurre la legitimación de las recurrentes para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, que señala que «(e)*starán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados*».

En el supuesto que nos ocupa, dado que las asociaciones sindicales recurrentes, con la interposición del presente recurso, cuestionan aspectos que

pueden afectar a los derechos de los trabajadores de acuerdo con el tenor literal del artículo 48 de la LCSP, ya transcrito, así como con la doctrina –que este Tribunal comparte– del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACRC), expresada, por todas, en la Resolución 285/2019, de 25 de marzo, en la que se concluye que «(…) *la legitimación de un sindicato para recurrir sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, sin que deba extenderse esta legitimación en la medida que rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria del contenido de los pliegos»,* y sin perjuicio de lo que pueda resultar más adelante al analizar en concreto cada uno de ellos, debe admitirse su legitimación.

En esta misma línea, cabe citar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de País Vasco, de fecha de 26 de octubre de 2015 (rec. nº 604/2014).

También queda acreditado que los recursos se han interpuesto frente a la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100 000 euros, por lo que incumbe a este Tribunal administrativo su resolución, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17.2.a) de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público en Aragón (en adelante, LMMCSPA), y se dirige contra los pliegos, actuación específicamente contemplada entre las susceptibles de impugnación *ex* artículo 44.2.a) de la LCSP.

El acto es recurrible de acuerdo con los aludidos preceptos y los recursos se han interpuesto en tiempo y forma.

TERCERO.- Respecto al primero de los recursos atendiendo al orden de llegada a este Tribunal, la asociación empresarial recurrente, en el primer

motivo del escrito, afirma que los pliegos son disconformes a Derecho debido a que incluyen dos criterios de adjudicación de tipo social –denominados por el PCAP criterio de estabilización del empleo y plan social, respectivamente– que no cumplen con el requisito exigido por el artículo 145 de la LCSP, de estar vinculados al objeto del contrato, por cuanto «*no afecta a la prestación contratada, que son los servicios de limpieza a prestar, ni tampoco que incida en el rendimiento de las ofertas en la ejecución, de los servicios tal y como son definidos en las especificaciones técnicas, ni que mejoren ese rendimiento o la calidad de la ejecución ni que permitan medir esas mejoras de niveles de rendimiento valorando comparativamente los de las distintas ofertas. Además esas sensaciones que provocaría en los empleados mejoras en las condiciones de trabajo del personal comprende por ejemplo la primera (fijeza incentiva la contratación indefinida y la segunda (no despidos) penaliza el despido y provocaría, problemas en la gestión del personal, demostrado esto por los expertos en RR.HH que decaerían la calidad del servicio prestado por los trabajadores o incluso se podrían volver contra las instrucciones empresariales por ellas producidos*».

También se afirma en el escrito de recurso que «(n)*i en el Pliego ni en ningún documento de la licitación, se concreta de qué manera estas medidas sirven para mejorar el nivel de rendimiento del contrato, o cómo pueden afectar de manera significativa a mejorar su ejecución, tal y como ha puesto de manifiesto, por todas la Resolución del TACRC n° 409/2020 del 19 de marzo de 2020*».

Asimismo, se afirma que con ello se excede el contenido que «*es propio de la introducción de las cláusulas sociales puesto que determinar obligaciones y derechos en materia laboral, no puede ni debe ser regulado por el Órgano de Contratación, vulnerando con ello la libertad de organización empresarial y de negociación colectiva*».

En apoyo de su tesis, refiere varias resoluciones de diversos órganos de resolución de recursos contractuales.

Por su parte, el órgano de contratación defiende lo siguiente:

«*En primer lugar, gran parte de la mencionada Resolución 235/2019 del TACRC se centraba en un criterio de adjudicación impugnado que valoraba mejoras en las condiciones salariales que no tiene ninguna relación con el principal criterio impugnado (10 puntos) que es el de "estabilidad laboral".*

En consecuencia, varios de los fragmentos reproducidos por ASPEL en su recurso (páginas 12, 13) a juicio de este órgano gestor, no tienen relación alguna con el fondo del asunto que se trata en este recurso ante el TACPA.

Lo mismo puede indicarse en las referencias que hace ASPEL a resoluciones y sentencias que versan sobre impugnaciones de criterios por concesión de permisos laborales o de condiciones salariales (página 15).

Este órgano gestor no puede sino aceptar y asumir el análisis doctrinal que efectúa el TACRC, condiciones que, de acuerdo con la Directiva 20141/24/UE y la jurisprudencia del TJUE, debe reunir un criterio de adjudicación para ser admisible.

Sin embargo, dada la divergencia en los objetos de ambos recursos (la limpieza de centros sanitarios tiene poco en común con la limpieza de las instalaciones de una televisión), las conclusiones que adoptó el TACRC en la Resolución 235/2019 no tienen por qué resultar directamente aplicables a este contrato sin mayor consideración.

Desde luego que la voluntad del órgano de contratación no es en absoluto la de interferir en las relaciones laborales. Ni el Pliego de Cláusulas impugnado ni tampoco en el de Prescripciones Técnicas, se introduce ninguna prescripción que implique "determinar obligaciones y derechos en materia laboral" como dice la recurrente.

Tampoco en el Pliego se prohíben los despidos, la única mención que se hace a ese asunto es establecer en el criterio "Estabilización del empleo" la siguiente vinculación para que las mejoras propuestas por la licitadora (de forma voluntaria) no sean en detrimento otros empleos indefinidos adscritos al servicio, pero en absoluto condiciona el ejercicio de la empresa para aplicar las causas de extinción de contratos laborales:

"Se valorará el compromiso de incrementar el porcentaje de personas trabajadoras adscritas al servicio con contrato indefinido, sin que ello implique despido o reducción de jornadas de otras personas con contrato fijo." (página 36 del PCAP).

La intención del órgano de contratación al introducir los criterios sociales impugnados es la de mejorar la "calidad del personal" encargado de la ejecución del contrato, fomentando la organización, la cualificación y la experiencia de aquél, lo cual incide inexcusablemente en el rendimiento de la prestación ofrecida, en consonancia con el Considerando 94 de la Directiva 2014/24, que se reproduce a continuación:

(94) "Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. …".

Como indica el TACRC en su Resolución 235/2019 y que la propia recurrente ASPEL reproduce en su escrito de impugnación (página 11):

"Por tanto, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato, aspecto éste último que

el artículo 67 de la Directiva concreta en que esa calidad del personal pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. De lo que se sigue que un criterio de adjudicación solo puede basarse en aspectos, circunstancias o cualidades concurrentes en el personal empleado en la ejecución del contrato cuando, ello afecte al nivel de rendimiento de la prestación objeto del contrato o afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto.

Y en caso de que se tenga en cuenta la calidad del personal (como por ejemplo en los servicios intelectuales), se pueden utilizar como criterios de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal.

La cuestión primordial es por tanto determinar si los criterios impugnados por ASPEL permiten efectuar una evaluación comparativa del nivel del rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, tal como se define en las prescripciones técnicas.

Como ya se ha indicado anteriormente el propio TACRC indica expresamente "que un criterio de adjudicación cumple…. si se refiere, bien directamente a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato …, bien a través de los factores que intervienen en alguno de los procesos indicados de sus ciclos de vida, los del objeto del contrato en sentido estricto."

Desde este órgano gestor se entiende que cabe poco debate sobre el peso totalmente determinante del factor humano en el servicio de limpieza objeto del contrato (tanto en la ejecución de las prestaciones como en el importe económico que supone), por cuanto, aunque hay cierto margen para la mecanización de algunas tareas, ésta resulta marginal respecto de la abrumadora preponderancia de la mano de obra directa. Por lo tanto, un criterio de adjudicación como el impugnado que se refiere al factor principal que interviene en la ejecución del servicio tiene indudablemente relación con el objeto del contrato. (..)

Y las cualidades de la plantilla, relevantes en cuanto al resultado del rendimiento que se puede esperar y que inciden directamente en la calidad de la prestación ejecutada, son las ya citadas, organización, cualificación y experiencia. Y son esas cualidades y no otras, las que se valoran como criterios de adjudicación en el Pliego impugnado.

La recurrente ASPEL no ha considerado como impugnables los criterios de adjudicación que valoran las dos primeras cualidades (organización y cualificación) pero sí la tercera (la experiencia), lo que a juicio de este órgano gestor es contradictorio. (..)

Por lo que respecta a la experiencia del personal, última de las cualidades que afectan a la "calidad" del mismo (y única cuya valoración es objeto de impugnación), a juicio de este órgano gestor solo puede adquirirse por la concurrencia de dos elementos, el tiempo y la práctica, que evidentemente es mucho más fácil que se den en un entorno de estabilidad laboral que en otro de gran rotación de la contratación.

En un empleo de baja cualificación la experiencia es sinónimo de formación y opuesto a la rotación derivada de la temporalidad en el empleo.

Dicha cualidad de la experiencia, es la que realmente se valora (con otro nombre diferente) mediante el criterio de adjudicación impugnado de "Estabilización del empleo".

Como conclusión señalar que la experiencia laboral considera el Órgano de Contratación que, si aporta valor añadido a la prestación del servicio de limpieza, puesto que de acuerdo a la curva de experiencia los trabajadores aumentan su productividad a medida que desempeñan su trabajo, lo realizan de forma más eficiente y en menor tiempo, a la vez que encuentran nuevas utilidades y proponen nuevos procesos.

La experiencia permite conseguir los siguientes objetivos:

- *Mayor especialización del trabajo.*
- *Mejora de los procesos.*
- *Aumenta la capacidad de percibir los riesgos y por extensión mejora la seguridad.*

Lo anterior ocurre en cualquier ámbito, incluida la limpieza, debiendo tener en cuenta además las especiales implicaciones que tiene la limpieza en los centros sanitaros. La actual situación de pandemia ha mostrado los beneficios de la experiencia y la formación en la limpieza de los centros sanitarios.

Todo lo anterior acredita que la experiencia y la formación suponen un valor añadido para la prestación del servicio de limpieza, y de esta manera lo valoran los pliegos. En contra de lo que alega la recurrente, el órgano de contratación si considera que la experiencia aporta valor añadido, una cuestión que dolorosamente se ha demostrado en la situación de pandemia.

Alegar como hace la recurrente ASPEL, que la estabilidad en el empleo no tiene repercusión alguna en la mejora de la prestación porque de alguna forma desincentiva a los trabajadores, sería tanto como argumentar que la excesiva temporalidad o incluso la más absoluta precariedad supondría un "estímulo" en el rendimiento o en el mejor de los casos tendría un efecto neutro. En una economía como la española, en la que conviven dos males endémicos como son la baja productividad y la alta precariedad del mercado de trabajo, desligar uno de otro parece un tanto arriesgado, cuando menos.

La recurrente ASPEL, en sentido contrario, consagra que la precariedad en el empleo es un estímulo para la productividad y, asume que la precariedad es un instrumento de gestión a disposición de las empresas.

Hay que recordar que en el Pliego de Prescripciones Técnicas se impone una obligación de formación a los trabajadores adscritos al servicio (formación que debe proponer el licitador como acaba de indicarse anteriormente).

Evidentemente la constante contratación de nuevo personal, implica que el esfuerzo en materia de formación sea mucho mayor, lo cual también implicará un mayor coste para el contratista, además de que puede llegar en casos extremos de rotación excesiva a disponer de una plantilla parcialmente formada o solo con formación elemental.

Por otra parte, se debe ser consciente de la realidad objetiva del personal adscrito al servicio de limpieza de los centros sanitarios del Servicio Aragonés de Salud. Y ese es el elemento que vincula el criterio de adjudicación con el objeto del contrato.

Hay que informar que la evolución en la temporalidad en las plantillas adscritas al servicio de limpieza es realmente preocupante. Si en la relación de personal incorporada al Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato anterior (5 DG/16) los trabajadores con contrato fijo suponían aproximadamente el 80% de la plantilla, en las relaciones incorporadas al actual PPT ese porcentaje ha descendido hasta poco más del 68% y de ellos, casi una cuarta parte tienen contrato con jornada parcial. Un descenso de 12 puntos en tan solo 4 años, aproximadamente.

Dicha situación es fácilmente comprobable para cualquier licitador o interesado mediante el análisis comparativo de los listados de personal de ambos contratos publicados con los respectivos anuncios de licitación.

Y poseer una plantilla lo más estable posible, implica que todo el acervo de conocimiento acumulado, práctico y teórico tanto de la prestación a ejecutar como de la organización a la que se sirve (centros sanitarios) no se pierda y pueda aplicarse en beneficio de la obtención de un servicio de calidad y dar mejor cumplimiento a la necesidad pública a satisfacer mediante este contrato.

El fomento de la estabilidad del empleo que se incluye en el Pliego como mejora valorable, de forma voluntaria por parte de las empresas licitadoras, es proporcionado (un máximo de un 10% de la puntuación máxima posible) y de

un impacto bastante moderado ya que ni siquiera llegaría a compensar la disminución ya indicada, en términos porcentuales, de los contratos indefinidos respecto del total de la plantillas adscritas desde la adjudicación del anterior contrato de limpieza, por ello este órgano gestor no aprecia ninguna relación causa-efecto entre la misma y los hipotéticos problemas aducidos por la recurrente ASPEL de provocar problemas de gestión de los recursos humanos, que implicarían disminución de la calidad del servicio o incluso, parece, que problemas de carácter disciplinarios.

En segundo lugar, en lo que respecta al criterio de adjudicación "Plan social" (ponderado en 5 puntos) que también es impugnado este órgano gestor quiere manifestar lo siguiente:

Dicho criterio de adjudicación es simplemente mencionado dos veces en el escrito de recurso sin que la recurrente ASPEL aduzca motivo alguno de impugnación, ni alegue defecto de que adolece.

Aparentemente ha sido impugnado simplemente por formar parte de la categoría genérica de "criterios sociales", si bien la propia recurrente ASPEL dice que "no discute" la posibilidad de su inclusión, en realidad parece pretender impedir su implementación práctica.

Habrá que deducir que los motivos de oposición a dicho criterio de adjudicación es su similitud al supuesto analizado por la Resolución 235/2019 del TACRC.

Sin embargo, el criterio "Medidas concretas de conciliación" que se analizó en la Resolución 235/2019 del TACRC tiene también poca relación con los aspectos a valorar. En aquel caso, el criterio implicaba a derechos concretos (permisos, jornadas, aportaciones económicas) que entran en el ámbito de la negociación laboral. En cambio, el criterio impugnado (Plan social) no afecta en absoluto al conjunto de derechos y obligaciones que puedan haberse pactado en el convenio de aplicación.

Así que al igual que el otro criterio social impugnado se va a alegar las circunstancias que acrediten que se trata de un criterio admisible (tanto por referirse al factor humano que interviene en la ejecución del objeto del contrato, como que mejora el nivel del rendimiento de su ejecución).

El criterio impugnado (Plan social) se divide en dos partes, la primera se refiere a acciones en materia de salud laboral y la segunda en materia de conciliación, en ambos casos referidos exclusivamente a la plantilla específica adscrita a cada uno de los centros sanitarios incluidos en el contrato. Por lo tanto, para mejor vincularlos al objeto concreto de cada contrato, pueden ser diferentes según el lote y/o centro sanitario destinatario y no son valorables planes genéricos puedan estar vigentes en las empresas licitadoras.

Las medidas adicionales en materia de PRL, en atención a la naturaleza de la prestación, y las acciones de seguimiento, evaluación prevención puede extraerse un valioso conocimiento que, en primer lugar revierta en la formación que se imparta en el propio personal, y en segundo lugar, permitir una mejor y planificada gestión de los recursos humanos que implique o facilite una reducción de los niveles de absentismo, y por consiguiente sustituciones con el coste económico y de tiempo de aprendizaje que suelen suponer.

Además, hay que volver a tener en cuenta, otra vez, la realidad de las plantillas que se encargan de la ejecución del contrato. Y el dato objetivo es que la plantilla, en general, tiene una edad media bastante avanzada, para tratarse de un trabajo físico. De las relaciones de las plantillas que se incorporan al PPT, y solo computando al personal con modalidad de contrato indefinido, hay más de 630 personas de 55 años o más (nacidas en 1966 y antes), lo que representa aproximadamente el 45% del total de la plantilla.

Así medidas que puedan adoptar las empresas en materia de salud y prevención que alivien la carga de trabajo, redundarán necesariamente en un mejor rendimiento de la ejecución, además de previsiblemente reducir el

absentismo y en consecuencia reducir el coste de las sustituciones del personal. El objetivo programado (a la hora de formular las proposiciones) de mejorar los índices de absentismo existentes (aspecto que indirectamente se valora con este criterio de adjudicación), debería incidir necesariamente en la presentación de una oferta económica de menor importe, lo que redundaría en beneficio del órgano de contratación.

Hay que volver a incidir que no se trata de reconocer derechos previstos en la negociación colectiva, ni por supuesto sustituir las obligaciones legales en materia de prevención, si no en medidas sociales voluntarias que faciliten la realización de las tareas. Sin ánimo de condicionar las ofertas de las empresas ni prejuzgar el contenido de las proposiciones, podrían versar sobre, por ejemplo: eliminación de turnicidad, liberación de pesos, exoneración de tareas específicas, asignación de áreas, etc. en función de las características personales de los trabajadores.

Respecto de las medidas en materia de conciliación este órgano gestor hace suyo el contenido del voto particular que se emitió junto a la Resolución 235/2019 del TACRC referida por la recurrente ASPEL (y cuya conclusión podría aplicarse también al conjunto de criterios sociales impugnados):

"aunque…, sea muy indirecta e hipotética su vinculación con el objeto del contrato, pues tampoco se garantiza que vaya a repercutir en una mejora de la prestación, lo cierto es que su establecimiento no parece vulnerar ninguno de los principios contractuales de la normativa europea y nacional, siempre que guarde la debida proporcionalidad y no produzca discriminaciones directas o indirectas respecto de los restantes licitadores. En el caso analizado se atribuyen a este criterio un total de cinco puntos sobre cien, lo que no consideramos desproporcionado ni discriminatorio para los restantes licitadores, que podrán libremente adoptar estas medidas si lo consideran oportuno, razón por la que desestimamos el recurso interpuesto en relación con este apartado".

Por lo anterior no se considera inadecuado hablar de medidas que favorecen la conciliación en plantillas con un elevado componente familiar, monoparental y femenino. (..)».

Así, la cuestión planteada exige resolver si los criterios de adjudicación impugnados fundados en las llamadas "cláusulas o consideraciones sociales", son conformes a Derecho, por cuanto a juicio de la recurrente no lo son dado que incumplen el requisito de la necesaria vinculación con el objeto, que exige el artículo 145 de la LCSP.

Expuestos los términos del debate, es preciso –en primer lugar y en lo que aquí interesa– reproducir el artículo citado, dado que contiene el régimen jurídico de los criterios de adjudicación:

«*1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio.*

Previa justificación en el expediente, los contratos se podrán adjudicar con arreglo a criterios basados en un planteamiento que atienda a la mejor relación coste-eficacia, sobre la base del precio o coste, como el cálculo del coste del ciclo de vida con arreglo al artículo 148.

2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos.

Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:

1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;

Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la

reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción sociolaboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato.

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución.

3.º El servicio posventa y la asistencia técnica y condiciones de entrega tales como la fecha en que esta última debe producirse, el proceso de entrega, el plazo de entrega o ejecución y los compromisos relativos a recambios y seguridad del suministro.

Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el

precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.

3. La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:

a) Aquellos cuyos proyectos o presupuestos no hayan podido ser establecidos previamente y deban ser presentados por los candidatos o licitadores.

b) Cuando el órgano de contratación considere que la definición de la prestación es susceptible de ser mejorada por otras soluciones técnicas o por reducciones en su plazo de ejecución.

c) Aquellos para cuya ejecución facilite el órgano, organismo o entidad contratante materiales o medios auxiliares cuya buena utilización exija garantías especiales por parte de los contratistas.

d) Aquellos que requieran el empleo de tecnología especialmente avanzada o cuya ejecución sea particularmente compleja.

e) Contratos de concesión de obras y de concesión de servicios.

f) Contratos de suministros, salvo que los productos a adquirir estén perfectamente definidos y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral

o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, o de servicios intensivos en mano de obra, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse más de un criterio de adjudicación.

h) Contratos cuya ejecución pueda tener un impacto significativo en el medio ambiente, en cuya adjudicación se valorarán condiciones ambientales mensurables, tales como el menor impacto ambiental, el ahorro y el uso eficiente del agua y la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados o reutilizados o de materiales ecológicos.

4. Los órganos de contratación velarán por que se establezcan criterios de adjudicación que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades; y, en especial, en los procedimientos de contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura.

En los contratos de servicios del Anexo IV, así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, los criterios relacionados con la calidad deberán representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146.

5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido

expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material».

En segundo lugar, es preciso transcribir el Anexo XIII del PCAP que establece los criterios impugnados, los cuales permiten obtener un máximo de 15 puntos del total de 70 puntos que se pueden obtener por aplicación de los criterios de valoración sujetos a fórmula, y que son del siguiente tenor:

«***3.- ESTABILIZACIÓN DEL EMPLEO*** *(Hasta un máximo de* ***10,00*** *puntos).*

Ponderación: Hasta ***10*** *puntos*

Sistema de valoración:

Se valorará el compromiso de incrementar el porcentaje de personas trabajadoras adscritas al servicio con contrato indefinido, sin que ello implique despido o reducción de jornadas de otras personas con contrato fijo

- *Por la conversión de contratos indefinidos a jornada parcial en contratos indefinidos a tiempo completo:*
  - *Si la conversión se realiza dentro del primer año de ejecución del contrato:*
    - *Se otorgará 1 punto si el número de los contratos indefinidos a tiempo completo se incrementa al menos un 2%.*
    - *Se otorgarán 2 puntos si el número de los contratos indefinidos a tiempo completo se incrementa al menos un 5%.*
    - *Se otorgarán 5 puntos si el número de los contratos indefinidos a tiempo completo se incrementa al menos un 10%.*
  - *Si la conversión se realiza durante el segundo año de ejecución del contrato:*
    - *Se otorgará 1 punto si el número de los contratos indefinidos a tiempo completo se incrementa al menos un 5%.*
    - *Se otorgarán 2 puntos si el número de los contratos indefinidos a tiempo completo se incrementa al menos un 10%.*
- *Por la reducción de la temporalidad, mediante la conversión de contratos temporales en contratos indefinidos*
  - *Si la conversión se realiza dentro del primer año de ejecución del contrato:*
    - *Por la conversión de cada contrato temporal a tiempo completo en contrato indefinido a tiempo completo: 1 punto.*
    - *Por la conversión de cada contrato temporal a tiempo parcial en contrato indefinido a tiempo completo: 0,50 puntos.*
    - *Por la conversión de cada contrato temporal a tiempo parcial en contrato indefinido a tiempo parcial: 0,25 puntos.*
  - *Si la conversión se realiza durante el segundo año de ejecución del contrato:*
    - *Por la conversión de cada contrato temporal a tiempo completo en contrato indefinido a tiempo completo: 0,5 puntos.*
    - *Por la conversión de cada contrato temporal a tiempo parcial en contrato indefinido a tiempo completo: 0,25 puntos.*

La conversión del contrato de una misma persona trabajadora no podrá ser objeto de valoración más de una vez.

Para el cálculo de los porcentajes indicados se tomarán como referencia el número total por lote de contratos indefinidos a tiempo completo de las relaciones de personal adscrito a los distintos centros sanitarios incluidas en el Anexo XIII del PPT.

Documentación a presentar:

- *Declaración responsable de compromiso de incrementar la contratación indefinida, indicando el número de contratos a convertir, tipo de contratos afectados (original y final) y período de efectividad.*

Acreditación del cumplimiento de los compromisos de estabilización del empleo:

- *En el plazo de un mes desde el comienzo de la ejecución del contrato, el contratista certificará ante el órgano de contratación el número efectivo de personas trabajadoras con contrato indefinido a tiempo completo adscritas a los edificios y centros sanitarios del lote respectivo, e informará del número de contratos, tipo y fechas de efectividad del compromiso formulado con la oferta.*
- *Transcurridos un año y dos años, en su caso, desde el comienzo de la ejecución del contrato, el contratista deberá acreditar documentalmente ante el órgano de contratación, en el plazo de 15 días, la efectiva conversión de los contratos comprometidos.*

El incumplimiento de estas obligaciones implicará las penalizaciones previstas en el Anexo XV.

***1. PLAN SOCIAL** (Hasta un máximo de **5,00** puntos)*

Ponderación del criterio: Hasta 5 puntos.

Sistema de valoración:

Se valorará la existencia de un plan de social de acciones positivas en material de salud laboral y de conciliación de la vida personal, familiar y laboral y su efectiva aplicación a la plantilla adscrita a los centros sanitarios del lote correspondiente.

- *Se valorarán con 2,5 puntos la propuesta de acciones positivas de seguimiento de evaluación y de prevención de riesgos y de promoción de condiciones seguras de trabajo.*
- *Se valorarán con 2,5 puntos la propuesta de acciones positivas de información, difusión, garantía efectiva y/o mejora de los derechos en*

materia de conciliación.
Documentación a presentar:

Plan social con las medidas propuestas y protocolo de implementación en los centros sanitarios concretos del lote correspondiente».

Pues bien, la resolución de la cuestión exige partir del apartado segundo del artículo 145 de la LCSP que, entre los criterios de adjudicación de tipo social que se pueden establecer, refiere a los que tengan por objeto coadyuvar a las finalidades de conciliación de la vida laboral, personal y familiar, y de mejora de las condiciones laborales y salariales.

Ahora bien, además deben concurrir el resto de requisitos que debe cumplir todo criterio de adjudicación, recogidos en el artículo 145 de la LCSP, y que la recurrente sostiene que faltan.

Cabe traer a colación la Resolución nº 235/2019, de 8 de marzo, del TACRC, en la que se señaló que:

«*Por tanto, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto, sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato, aspecto éste último que el artículo 67 de la Directiva concreta en que esa calidad del personal pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. De lo que se sigue que un criterio de adjudicación solo puede basarse en aspectos, circunstancias o cualidades concurrentes en el personal empleado en la ejecución del contrato cuando, ello afecte al nivel de rendimiento de la prestación objeto del contrato o afecte de manera significativa a la ejecución del contrato, de la prestación que constituye su objeto. Y en caso de que se tenga en cuenta la calidad del personal (como por ejemplo en los servicios intelectuales), se pueden utilizar como criterios de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal*».

Pues bien, en el expediente, concretamente en la memoria justificativa denominada «*complementaria*» –la cual no se reproduce por economía procedimental, pero que se expresa en parecidos términos a como lo hace el órgano de contratación en su informe antes transcrito–, se especifica de qué manera estos criterios sociales impugnados sirven para mejorar el nivel de rendimiento del contrato, o cómo pueden afectar de manera significativa a mejorar su ejecución, criterios que sin duda están vinculados o son relativos a las características permitidas expresamente por la Directiva 2014/24/UE para evaluar la calidad del personal en los criterios de adjudicación: cómo se organizan, su cualificación y experiencia (artículo 67.2.b): «*la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato, o (..)*».

Así, respecto del primer criterio, el relativo a la estabilidad laboral, este Tribunal considera que en el expediente se ha justificado que concurre la vinculación con el objeto, tratándose de un contrato en el que el factor principal en la estructura de costes es el del personal y sin que la parte recurrente haya podido demostrar lo contrario de forma suficiente, máxime cuando se aprecia que el criterio ha sido configurado de forma objetiva y proporcional, dado el peso atribuido al mismo frente al criterio precio, tal y como exige el artículo 145 de la LCSP.

Y respecto del segundo criterio, el referido al plan de social de acciones positivas en material de salud laboral y de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, el órgano de contratación justifica suficientemente el criterio relativo a la salud laboral también en cuanto a la organización, cualificación y experiencia del personal que va a ejecutar el contrato y, por tanto, guarda relación con la calidad en la ejecución del mismo conforme a lo expuesto.

Y en lo tocante a la parte del criterio que valora el aspecto de la conciliación de la vida familiar y laboral, el órgano de contratación justifica la vinculación en las

características de las plantillas actuales que prestan el servicio con un elevado componente familiar, monoparental y femenino, así como en la proporcionalidad del criterio (2,5 puntos sobre el total de 70 de los criterios de este tipo) y la falta de discriminación. A ello se une el hecho de que el propio artículo 145 de la LCSP enumera este contenido como posible criterio social de valoración y que, desde luego, el criterio se refiere al factor humano que interviene en la ejecución del contrato y que afecta a la organización de la plantilla de trabajadores, lo que unido a la falta de argumentación especifica por parte de la recurrente en contra de la vinculación de este criterio con el objeto, más allá de la afirmación genérica que lo niega y que no se alegue ningún otro incumplimiento así como que este Tribunal carece del suficiente criterio técnico que permita apartarse del seguido por el órgano de contratación, ha de llevar a la desestimación de la impugnación de este criterio y con ella, a la del motivo analizado.

CUARTO.- Como segundo motivo del recurso 048/2021, la asociación recurrente impugna la inclusión entre los criterios sujetos a evaluación previa, la tenencia de las certificaciones ISO 14001 de gestión ambiental y OSHAS 18001 de protocolos de minimización de riesgos laborales. Cuestiona su inclusión defendiendo que pueden ser criterios de solvencia, pero no de adjudicación y porque carecen de vinculación con el objeto del contrato.

El Anexo XII, apartado 1.4 contiene las disposiciones impugnadas, cuyo tenor es el que sigue:

«(…)

1.4. Subcriterio: ***ADECUACIÓN DE LOS PROTOCOLOS DE TRABAJO:***
Ponderación: Hasta: ***3 puntos.***
Sistema de valoración:

Se valorarán las siguientes características:

- *PROTOCOLOS DE LIMPIEZA SEGÚN ZONAS DE RIESGO (ALTO, MODERADO, BAJO, EXTERIORES: (HASTA 1 PUNTO)*
  - *Presentación de tablas de frecuencias de limpieza (normales y generales, no diarias, no periódicas).*
  - *Descripción de protocolos según zonas de riesgo (alto, moderado, bajo, zonas exteriores).*
  - *Fregado con microfibra.*
  - *Tratamiento de contaminantes.*
  - *Descripción de protocolos especiales: COVID-19, ÉVOLA, alta frecuentación, trabamientos nanotecnológicos (zonas de difícil acceso).*
- *PROTOCOLOS DE TRABAJO CON RESPETO AL MEDIO AMBIENTE: (HASTA 0,50 PUNTOS)*
  - *Descripción de protocolos respetuosos con el medio ambiente.*
  - *Ahorro de agua/energía.*
  - *Certificados ISO 14001 de gestión ambiental.*
- *PROTOCOLOS DE TRABAJO QUE MINIMICEN LOS RIESTOS LABORALES DE LAS/LOS TRABAJADORAS/ES: (HASTA 0,50 PUNTOS)*
  - *Descripción de protocolos que minimicen riesgos laborales: OSHAS 18001.*
  - *Reducción de carga física/esfuerzo del personal.*
- *CALIDAD DE RESPUESTA Y SISTEMA DE RESOLUCIÓN DE INCIDENCIAS: (HASTA 0,50 PUNTOS)*
  - *Capacidad de respuesta para atender incidencias y situaciones extraordinarias no previsibles (tiempo de respuesta según prioridades, disponibilidad horaria, equipos).*
  - *Protocolo de resolución de disconformidades y reclamaciones (herramienta informática, formulario, plazo).*
- *ADECUACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN: (HASTA 0,25 PUNTOS)*
  - *Sistema informático de gestión de la información.*
- *PROGRAMACIÓN DE LA LIMPIEZA Y ACTUACIONES NO DIARIAS: (HASTA 0,25 PUNTOS)*

Para valorar la adecuación al objeto del contrato de los aspectos de este subcriterio se podrá tener en cuenta el efectivo conocimiento, por parte del licitador, de los centros sanitarios del lote al que opte, el cual se acreditará mediante certificación expedida por la Dirección de Gestión respectiva

comprensiva de haber cursado visita reciente, previa a la oferta, a los edificios y centros que se trate».

Así, la recurrente basa la impugnación en que «*la disposición por los licitadores de las certificaciones requeridas únicamente garantiza la excelencia empresarial en su funcionamiento y organización global, pero no hacen referencia a la calidad de las prestaciones contratadas, ni suponen una mejora o beneficio real de sus ofertas respecto de otras presentadas por entidades que carezcan de dichas certificaciones*».

Por ello, afirma que procede la anulación dado que «*los criterios de valoración impugnados no guardan relación con el objeto del contrato -que no es otro que el de la limpieza de los edificios donde se ubican los Servicios Sanitarios Asistenciales, no sirviendo tampoco por esa causa a la finalidad que les es propia, que es la de la valoración de las proposiciones y determinación de la oferta con mejor relación calidad-precio*».

El órgano de contratación en su informe se opone a la disconformidad a Derecho de los criterios impugnados, reseñando lo siguiente:

«*A pesar de lo argumentado por la recurrente ASPEL, el TACRC, en su Resolución 786/2019, que es posterior a las alegadas por la recurrente, indicó lo siguiente:*

“ … 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.»

Para que puedan admitirse, el TACRC considera necesario que estén “… claramente vinculados con el objeto del contrato …”. Y entiende que se da

dicha vinculación "… cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato … ".

Ambos certificados se integran en un subcriterio (el 1.4) denominado "Adecuación de los protocolos de trabajo", en el que se valoran un conjunto de protocolos: limpieza por zonas de riesgo (tablas de frecuencias, contaminantes, protocolos especiales: covid, ébola, etc), respeto al medio ambiente (gestión ambiental, ahorro de energía y agua), riesgos laborales (reducción del esfuerzo físico), incidencias (equipos, tiempos de respuesta), sistema de información, programaciones.

Evidentemente dichos protocolos descritos por el licitador en su proposición y su consiguiente valoración mediante el subcriterio de adjudicación en el que se encuentran los certificados impugnados, se deben adecuar a la realidad física de los espacios donde se debe prestar el servicio, a los horarios de apertura de los edificios, al tipo de actividad asistencial que desarrollan y a la plantilla adscrita, por consiguiente, pueden (más bien deben) ser distintos por cada sublote, lo que demuestra a juicio de este órgano gestor la vinculación con el objeto del contrato.

En consecuencia, los certificados citados en el Pliego, solo serán valorados si se refieren a las características de la prestación, y por lo tanto repercutan en el resultado de la misma, y no si se refieren de forma genérica a todos los procesos de la empresa».

Por tanto, la cuestión objeto del debate en el presente motivo es si los criterios de adjudicación impugnados, que valoran la concurrencia de certificados de calidad o de gestión ambiental, son conformes a la LCSP.

Así, a este respecto encontramos la siguiente regulación en la citada ley. Por un lado, la aportación de certificados acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de calidad y de normas de gestión ambiental se configuran en los artículos 93 y 94 respectivamente, entre los requisitos que pueden exigirse en

los pliegos para acreditar la solvencia de las empresas, en cuanto se refieren a características propias de las mismas.

Por otro lado, en la regulación de los criterios de adjudicación también se hace alusión a la calidad y como se ha señalado en el anterior fundamento de derecho, en todo caso han de cumplir los requisitos del artículo 145 de la LCSP, y de manera especial, deben estar vinculados con el objeto del contrato, entendiendo por tal, según el apartado sexto del mismo, «*cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida».* Es precisamente este último requisito, cuyo incumplimiento denuncia la recurrente.

Como señalamos en el Acuerdo 72/2018, de 9 de agosto: «*no en todo caso es ilícito configurar los certificados de calidad como criterios de adjudicación*», pues como afirma la Resolución 786/2019, de 11 de julio, del TACRC, citada en el informe al recurso: «(a)*sí las cosas, 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*».

De esta manera, el exigible requisito de la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato debe interpretarse en el sentido de referirse a las características de la oferta que los licitadores presentan, es decir, acerca de cómo van a ejecutar las prestaciones propias del contrato. Pues bien, sobre ello el órgano de contratación en su informe expone, tal y como hemos visto en la parte del mismo que ha sido reproducida más arriba, una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato, mientras que la recurrente no argumenta nada en concreto, lo cual ya sería suficiente para desestimar la impugnación. Pero es

que, además, este Tribunal valora que los certificados requeridos no hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, esto es, no a una característica de la propia empresa sino a una característica de la prestación a realizar, constituyendo realmente unos subcriterios que forman parte de otros y se refieren –específicamente– a la forma de prestación de la actividad contratada la cual, efectivamente, posibilita «*efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato*», como exige la Directiva 24/2014/UE en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación.

Por ello, procede desestimar el presente motivo.

QUINTO.- Por lo que respecta al segundo, por orden de llegada, de los recursos acumulados para su resolución en el presente acuerdo, esto es, el número 049/2021, en primer lugar postula la recurrente la insuficiente valoración de los costes laborales del contrato, exponiendo la existencia de varios errores y por tanto la incorrección del presupuesto base de licitación.

Frente a ello, el órgano de contratación en su informe al recurso opone que:

«*En el presente supuesto de hecho el órgano de contratación desarrolla en el "Informe de necesidad" cuales han sido los costes laborales que se han tenido en cuenta, que como marca el artículo 100.2 de la LCSP se han basado en cuanto a los costes laborales en el Convenio colectivo de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón (código de convenio nº 72000235012004), suscrito el 11 de julio de 2013.*

Partiendo del Convenio colectivo en primer lugar se identifican los conceptos retributivos y sus cuantías de acuerdo con las tablas salariales incluidas en la Resolución de 27 de abril de 2020, 27 de abril de 2020, de la Dirección General

de Trabajo, Autónomos y Economía Social del Gobierno de Aragón, se acordó la inscripción en el registro y publicación (BOA de 06/05/2020) del acta de actualización de las tablas salariales a partir del año 2020 del convenio mencionado.

Aplicados los conceptos retributivos sobre las plantillas, cuyos listados son aportados por las empresas que prestan el servicio, se calculan y aplican los gastos sociales.

El cálculo se incrementa, para establecer la anualidad media, mediante una estimación de revalorización de las retribuciones de un 2.5% sobre el importe total acumulado del salario año más todos los conceptos retributivos recogidos en convenio.

Finalmente se añaden a dichos costes otros costes directos de personal como son:

- *Formación del personal: Para la realización de los cursos de formación continua.*
- *Uniformidad del personal: Para el suministro y reposición del vestuario.*

Se reproduce el análisis realizado en el Informe de necesidad:

"7. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN Y EXISTENCIA DE CRÉDITO:

De acuerdo con el artículo 100 LCSP, se entiende como presupuesto base de licitación el "límite de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido". Así mismo, el citado artículo establece que dicho presupuesto debe ser adecuado a los precios de mercado y debe ser desglosado en costes directos e indirectos y, en los casos en los que los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio, deberá estimarse a partir del convenio colectivo laboral de referencia.

Como se ha indicado anteriormente, mediante Resolución de 19 de julio de 2013, de la Dirección General de Trabajo del Gobierno de Aragón, se dispuso la inscripción en el registro y publicación (BOA de 06-08-13) del Convenio colectivo de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud de la Comunidad Autónoma de Aragón (código de convenio nº 72000235012004), suscrito el 11 de julio de 2013.

Para determinar los costes aplicables al objeto del presente contrato se debe partir de la definición de los grupos profesionales y divisiones funcionales definidas en los artículos 37 y siguientes del Convenio.

En concreto, en el presente contrato, se incluiría de forma genérica y con diferente presencia según cada uno de los edificios, el personal siguiente:

Grupo III Mandos intermedios (artículos 40 y 44 del convenio): Cuyas tareas, entre otras, son de coordinación y distribución de los trabajos, control y organización del personal, inspección de los centros, etc.

Las divisiones funcionales del Grupo III son: encargado general, supervisor o encargado de zona; supervisor o encargado de sector; encargado de grupo o edificio y responsable de equipo.

Grupo IV Personal operario (artículos 41 y 45): Cuya tarea principal es la realización material de la limpieza (fregado, desempolvado, barrido, pulido, etc.), de forma manual o mecánica.

Las divisiones funcionales del Grupo IV son: especialista, peón especializado, conductor/a-limpiador/a y limpiador/a. En el PPT no existe un desglose cuantificado de los servicios, tareas y trabajos correspondientes a cada uno de los grupos mencionados, siendo, obviamente, muy mayoritarias las prestaciones de carácter de material a ejecutar por el personal operario. No obstante, las relaciones del personal a subrogar por lote (desglosado así mismo por edificio) que se incorpora como Anexo al PPT, proporcionan

suficiente información en cuanto al número de personas de cada categoría laboral (limpiador/a, encargada/o, etc.), el porcentaje de jornada (tiempo completo o parcial) o tipo de contrato (indefinido o duración determinada) que permite ponderar el peso que cada uno de ellos tiene en el conjunto del presupuesto base de licitación del respectivo lote.

Otro elemento fundamental para determinar los costes es identificar los diferentes conceptos retributivos y las cuantías de los mismos. Los conceptos fundamentales definidos en el convenio (artículo 10 y siguientes) y cuantificados en las tablas salariales aprobadas (referidos todas ellas a los mismos conceptos e importes que los abonados por el Servicio Aragonés de Salud al personal estatutario del grupo E o equivalente), son: sueldo o salario base, plus de sector (análogo al complemento de destino), productividad fija, complemento específico, antigüedad ("trienios"), plus por festivo trabajado, plus por trabajo nocturno (entre las 22 y las 6 horas), pagas extraordinarias, productividad fija y el complemento de carrera profesional. A los mismos habría que añadir la productividad variable que deba ser abonada en la cuantía que corresponda.

En lo que se refiere a los importes de los conceptos retributivos citados, por Resolución de 27 de abril de 2020, de la Dirección General de Trabajo, Autónomos y Economía Social del Gobierno de Aragón, se acordó la inscripción en el registro y publicación (BOA de 06/05/2020) del acta de actualización de las tablas salariales a partir del año 2020 del convenio mencionado. Dichas tablas recogían el incremento del 2% en las retribuciones (igual al experimentado por el personal estatutario del grupo E o equivalente), con efectos desde 1 de enero de 2020, con los importes siguientes:

Para calcular el coste total de las retribuciones por categoría y año, partiendo del salario anual indicado en la tabla anterior, se han añadido los conceptos que se relacionan a continuación, por los importes estimados que se indican (con el resultado que se desglosa en el Anexo II de este informe):

• *Productividad Variable: cantidad no fija y no consolidable, dependiente del grado de cumplimiento de objetivos de servicios y unidades que, a efectos del cálculo del presupuesto, se estima por importe anual de 192,83 €.*

• *Antigüedad: Se han calculado estimativamente el importe lineal de cuatro trienios devengados desde 1992 a 2020 (14,65 €/mes para el personal obrero, 19,44 €/mes para los mandos intermedios y 30,36 €/mes para los encargados generales), multiplicado por 14 pagas. Los trienios devengados con anterioridad son de importe creciente conforme mayor es la lejanía del año de devengo, sin embargo, se ha considerado que el personal que percibe dichos trienios de mayor importe (devengados desde 1982), es decir con una antigüedad de 38 años, constituye un número progresivamente menguante y su cómputo en términos relativos no es relevante, además de verse compensado su impacto por el personal que percibe antigüedad en cifras inferiores a la calculada de 4 trienios*».

Expuestos los términos del debate, el punto de partida lo constituye el artículo 102.3 de la LCSP que dispone respecto del precio de la licitación que: «(l)*os órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre oferta con valores anormales o desproporcionados.*

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios (…)».

Asimismo, hay que traer a colación la doctrina sentada por este Tribunal al respecto del precio de licitación (por todos, cabe citar el Acuerdo 78/2019, de 14 de junio) y a su consideración como criterio técnico y, como tal, a la

aplicación de la doctrina de la discrecionalidad técnica. En virtud de ello, y de los argumentos técnicos recogidos en el informe del órgano de contratación justificativos del precio fijado para la licitación de referencia, así como de la insuficiente actividad probatoria de la recurrente a fin de acreditar la supuesta incorrección en la determinación de dicho precio, dado que se limita a afirmar la misma sin que, como destaca el órgano de contratación, aporte estudio o justificación alguna que rebata los datos que han servido de base para la estimación del presupuesto de licitación, este Tribunal administrativo concluye que no se ha acreditado la existencia de arbitrariedad ni falta de motivación, por lo que no puede entenderse destruida la presunción de acierto existente a favor del órgano de contratación para la fijación del precio de licitación estimado, debiendo por ello desestimar el presente motivo del recurso.

SEXTO.- El sindicato recurrente, en el segundo motivo del recurso 049/2021, impugna el Anexo I del PCAP que establece lo siguiente:

«***ANEXO I***

LIMITACIONES A LOS LOTES

☒ ***Nº lotes a los que un mismo licitador puede presentar oferta:***

- *PUEDE LICITARSE A UNO O A VARIOS LOTES, SIN LIMITACIÓN.*

☒ ***Nº lotes que pueden adjudicarse a un mismo licitador:***

- *COMO REGLA GENERAL, SE ESTABLECEN LAS SIGUIENTES LIMITACIONES EN CUANTO AL NÚMERO DE LOTES QUE PUEDAN ADJUDICARSE A UN MISMO LICITADOR:*
  - *UN MISMO LICITADOR NO PODRÁ SER ADJUDICATARIO DE MÁS DE DOS LOTES.*
  - *NO SE PODRÁ SER ADJUDICATARIO, SIMULTÁNEAMENTE, DEL LOTE 2 (Centros Sanitarios del*

Sector Zaragoza II) Y DEL LOTE 3 (Centros Sanitarios del Sector Zaragoza III).

Criterios de adjudicación:

Cuando concurran las limitaciones indicadas anteriormente, para determinar que lotes son adjudicados al licitador, se procederá de la siguiente forma:

- *Cada licitador deberá presentar además de la declaración de lotes a los que concurra, una DECLARACIÓN RESPONSABLE en la que se incluya una relación ordenada de los mismos, de mayor a menor, según se preferencia en la adjudicación.*
- *Una vez agotados el número de lotes limite a adjudicar al licitador, el siguiente lote se adjudicará al licitador siguiente por el orden en que hubieran quedado clasificadas las ofertas en el que no concurran los supuestos de limitación.*

• *DE FORMA EXCEPCIONAL, NO REGIRÁN LAS PRESENTES LIMITACIONES EN LA ADJUDICACIÓN DE LOTES A UN MISMO LICITADOR, CUANDO LA APLICACIÓN DE LAS MISMAS TUVIESE COMO RESULTADO QUE UNO O UNOS DETERMINADOS LOTES QUEDASEN DESIERTOS EXISTIENDO PROPOSICIONES ADMISIBLES DE ACUERDO CON LOS CRITERIOS DE ESTE PLIEGO (artículo 150.3, in fine LCSP).»*

En el escrito de recurso se argumenta lo siguiente para fundamentar su impugnación:

«*El pliego de Cláusulas administrativas particulares en su anexo primero describe las limitaciones de concurrir a los lotes, que impide ser adjudicatario de más de dos lotes, de ser adjudicatario de los lotes 2 y 3, y en caso de empate el criterio de desempate será el siguiente: Cada licitador deberá presentar además de la declaración de lotes a los que concurra, una DECLARACIÓN RESPONSABLE en la que se incluya una relación ordenada de los mismos, de mayor a menor, según se preferencia en la adjudicación. Por*

lo tanto en caso de empate, el orden de preferencia delimitado por el licitador será el que desempate la adjudicación.

Entendemos que dichos criterios pueden no ser objetivos y incluso pueden ser discriminatorios, e incumplir el artículo 145.5 de la Ley 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.

Además los criterios expuestos pueden no desempatar la situación porque dos licitadoras con la misma puntuación pueden haber realizado un declaración responsable en la que se indique como primer puesto de orden de preferencia en la adjudicación del mismo lote por lo que no queda clarificado todos los supuestos que se puede decidir la adjudicación en casos de empates.»

El órgano de contratación en su informe defiende la conformidad a Derecho de las reglas impugnadas y además alega la falta de legitimación de la recurrente puesto que la impugnación no se basa en un «*incumplimiento de las obligaciones sociales o laborales del futuro adjudicatario, como exige el artículo 48 de la LCSP*».

Efectivamente, este Tribunal administrativo considera que asiste razón al órgano de contratación cuando sostiene que falta legitimación en la denuncia de la actora, puesto que no tiene por objeto la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores, tal y como vienen exigiendo éste Tribunal y el resto de órganos de resolución de recursos contractuales en interpretación del artículo 48 de la LCSP, en relación con el concepto de interés legítimo sobre el que gravita el reconocimiento de legitimación de acuerdo con la doctrina judicial, analizada de forma extensa en nuestro Acuerdo 91/2020, de 12 de noviembre, al que nos remitimos.

Así, de conformidad con dicha doctrina, debe concluirse respecto de este motivo de recurso, que la organización sindical actora carece de legitimación

activa con arreglo a los términos previstos en el artículo 48 de la LCSP, en tanto que se exige un interés en sentido propio y cualificado, de manera que la anulación del acto impugnado produzca el efecto cierto de obtener un beneficio o evitar un perjuicio sin que ello concurra en el presente caso, por lo que procede la inadmisión del presente motivo de recurso.

SÉPTIMO.- El siguiente motivo del recurso 049/2021 se expresa en los siguientes términos:

«*El pliego de prescripciones técnicas describe una serie de frecuencias y tareas de limpieza a realizar que coincide prácticamente con la descripción tareas de pliegos anteriores del servicio, sin embargo no refleja las jornadas y presencias a realizar por centro, turno y día como si reflejaban pliegos anteriores y indica que es la empresa en su oferta técnica quien debe indicar el número de jornadas ofertadas, y los medios humanos de los que dispondrán.*

Pero el pliego de Cláusulas administrativas permite realizar una oferta que reduzca el presupuesto base de licitación más de un 10%, el cual está calculado con los costes laborales del personal actual que es el que desarrolla las mismas frecuencias de limpieza descritas en estos y en anteriores pliegos.

Por lo tanto, unos pliegos de cláusulas administrativas particulares que permitan reducir tanto el precio base de licitación además premiando las ofertas económicamente más ventajosas hasta con 55 puntos es contradictorio con que las empresas licitadoras puedan ofrecer unas jornadas realizadas que permitan cumplir las frecuencias descritas.

Por ello se debería reducir el porcentaje que se puede reducir el presupuesto base de licitación y delimitar unas presencias mínimas en el pliego que permitan la ejecución del contrato con las tareas y frecuencias descritas».

Pues bien, como venimos señalando desde el Acuerdo 42/2019, de 29 de marzo, «(a) *la vista de los términos en los que está planteado el recurso, debe señalarse a la parte recurrente que una denuncia correctamente formulada se tiene que referir necesariamente al precepto o preceptos concretos que resulten vulnerados a su juicio, individualizándolos de modo preciso y determinado, sin que a tales efectos sea válida la cita o mención genérica a una ley. Así, la recurrente no justifica su alegación mínimamente al no argumentar sobre la base de un motivo de invalidez del acto impugnado y sin indicar norma o precepto alguno cuya vulneración es determinante de la misma, hecho que determina por sí mismo el rechazo del motivo*».

Es tal la falta de argumentación del escrito de recurso en este motivo, que de él ni siquiera puede deducirse cuales son las concretas cláusulas de los pliegos que son impugnadas.

Sobre las exigencias mínimas que deben concurrir en los escritos de recurso especial a juicio de este Tribunal, participan otros órganos encargados de la resolución de recursos contractuales. Así, resulta ilustrativo el razonamiento del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia en su Resolución nº 26/2018, 15 de julio, que recopila resoluciones recogiendo dicho parecer:

«*La primera de ellas es que nuestra resolución debe ser congruente con lo solicitado por el recurrente en base a lo que el mismo alega, como resulta del artículo 57 LCSP. En segundo lugar, que la carga de lograr el convencimiento de este Tribunal para que se llegue a lo solicitado en el recurso corresponde, de inicio, al recurrente, el cual debe recoger un desarrollo suficiente en su argumentación para esto, sin que se pueda llegar a suplir de oficio tal carga. Evidentemente, eso no siempre va ligado a la extensión mayor o menor del texto del recurso, sino a que se recojan todos los pasos de su razonamiento, presupuesto, en definitiva, de la pretensión que solicita. De hecho, esto también es necesario para que el órgano de contratación, en su informe que*

puede remitir en el campo de este recurso, y los interesados, en cuanto a sus alegaciones, tengan plena compresión de ese razonamiento actor.

Estas consideraciones son acogidas por otros Tribunales de recursos contractuales, como son muestra las siguientes Resoluciones, de fechas muy actuales: - Resolución 141/2017 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi (OARC/KEAO): " Conforme al artículo 44.4 TRLCSP, el escrito de recurso deberá concretar los motivos en que se fundamenta y, por ello, no se pueden aceptar denuncias o solicitudes genéricas de revisión, sin que el recurrente aporte la más mínima motivación sobre la petición de exclusión de la oferta impugnada ni especifique el concreto incumplimiento denunciado (ver, en este sentido, Resolución 130/2015 y Resolución 108/2016 del OARC/KEAO). El propio procedimiento de recurso especial establece una vía procesal concreta con la finalidad de que el recurrente pueda concretar y motivar sus pretensiones." - Resolución 203/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC): "… como hemos dicho en la reciente Resolución 420/2017, el escrito de recurso no contiene denuncia de infracción de ordenamiento jurídico alguno. Contiene, como señala el órgano de contratación, propuestas de modificación a los pliegos en atención a los objetivos que en esta materia defiende la recurrente. Ya la STS de 5-11-1992, cas. 54/1991, señaló que en la acción entablada contra una actuación administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc.; que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones; y que las cuestiones o motivos de in validez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica: ... Es decir, aunque se aplique el principio "iura novit curia" -que permite al decisor utilizar argumentos jurídicos no esgrimidos por el recurrente-, dicho principio afecta solo a los argumentos jurídicos que pueden sustentar la "ratio decidendi", pero no autoriza a suplantar la carga del recurrente consistente en alegar los motivos de invalidez relacionados en nuestro caso con la regulación de la contratación pública-, que fundamentan su

petición; motivos de invalidez que no se esgrimen en nuestro caso. Por ello, como dijimos, pues, en la Resolución antes citada, y debemos aquí repetir que "Así las cosas, el recurso no puede ser estimado puesto que el recurso especial en materia de contratación tiene por finalidad la revisión de la legalidad de los actos recurribles, singularmente por infracciones en materia de normativa contractual del sector público o directamente relacionada con ella. Así se desprende no solo de la naturaleza general de los recursos, sino de la previsión del artículo 47.2 "En todo caso, la resolución será congruente con la petición y, de ser procedente, se pronunciará sobre la anulación de las decisiones ilegales adoptadas durante el procedimiento de adjudicación...". A lo largo del escrito de recurso no se contiene ni una sola cita de precepto legal infringido, lo que aboca, necesariamente, a la desestimación y confirmación del acto recurrido».

Lo dicho en las resoluciones aquí extractadas resulta predicable en este caso, lo que ha de acarrear necesariamente la desestimación del presente motivo y, con ella, la del recurso 049/2021.

OCTAVO.- Por lo que respecta al tercer recurso acumulado, el que lleva el número 50/2021, interpuesto por la "FEDERACIÓN DE SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO UGT ARAGÓN", en el primer motivo de recurso se impugna la cláusula 12 del PPT, y se argumenta de la siguiente manera:

«*Pues bien: en el sistema de comprobación de cumplimiento del Objeto del Contrato, que es parte fundamentalísima del mismo, en su punto "12.5. Procedimiento de Evaluación y puntuación del nivel de calidad de la limpieza por centro sanitario." Se constata que no existe ni un solo elemento objetivo que justifique porqué se otorga la calificación y puntuación concreta a una zona. No se hace referencia a ninguna normativa que marque estándares de, por ejemplo número máximo de elementos patógenos por unidad de superficie*

que demostrarían que se ha limpiado o la presencia de elementos impropios en el suelo o en las paredes en una rango superior a un nivel determinado que demostrarían que no se ha limpiado o presencia máxima de microrganismos por metro cuadrado, o de elementos patógenos o cualquier otro elemento objetivo y medible o normativa que justifique dar una puntuación concreta ya que, como se puede ver las Fichas de Evaluación del ANEXO IX indican muy exhaustivamente dónde hay que ir pero no cuantifican los criterios objetivos a tener en cuenta ni qué hay medir y considerar para otorgar una puntuación u otra. Sólo indican dónde hay que mirar. Además, de poco serviría el punto: El Hospital se reserva la facultad de encargar a una empresa externa la realización de esta valoración, en caso de discrepancias sobre los resultados obtenidos, siendo en este caso a cargo del adjudicatario los costes que se le deriven." Dado que esa empresa tampoco encontraría en el PPT criterios objetivos comunes a la Administración y al Adjudicatario con los que guiarse o la normativa que debería aplicar según el PPT para justificar su puntuación ya que en ningún punto indica una referencia objetiva o Normativa que se deba aplicar para otorgar un nivel u otro de calidad en la limpieza.

Éste extremo supone una indefensión clara, total y absoluta por parte del Adjudicatario respecto al concepto de Cumplimiento del Objeto del Contrato al ser éste inmedible e incuantificable a la luz del PPT. Las indefiniciones de éste calado, con independencia de que no estén permitidas en el TRLCSP generan en contratos en los que la práctica totalidad es mano de obra, tensiones entre la empresa y sus trabajadores, como es el caso, al no tener cuantificado de una manera objetiva, o no solamente subjetiva, cuál es el objetivo de limpieza a alcanzar y cómo se mide.

En resumen, el apartado 12.5 del PPT incumple, entre otros muchos el art 125.b. de TRLCSP, al no indicar qué hay que medir que sea objetivo, medible y cuantificable, para otorgarle al Adjudicatario un Nivel de Calidad Muy Mala, Mala o Deficiente, Aceptable o Buena dando lugar a que el SALUD puede decir

que el Nivel de Calidad es muy malo y el adjudicatario decir que aceptable y ambos sean indemostrables atendiéndonos al PPT».

En este motivo del recurso, tal y como denuncia el órgano de contratación en su informe, falta legitimación de la actora puesto que no tiene por objeto la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores dado que falta el requisito de existir un perjuicio cierto, pues es meramente hipotético, en tanto que se trata de una mera conjetura considerar que la supuesta falta de objetividad de los controles establecidos en el pliego va a producir «*tensiones entre la empresa y sus trabajadores*». Por lo que, con arreglo a la doctrina señalada en el Fundamento de Derecho Sexto de este acuerdo, al que nos remitimos para evitar ser reiterativos, procede la inadmisión del presente motivo de recurso.

NOVENO.- El segundo motivo del recurso 050/2021 tiene por objeto la impugnación del Anexo XV del PCAP que es el que establece el régimen de penalidades, debido a que –según manifiesta el sindicato actor–: «*al no indicar un parámetro de medida objetivo supone un incumplimiento del artículo 1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre ya que implica una falta de transparencia y subjetividad en la imposición de penalidad, así como indefensión ante el posible recurso*».

Este motivo del recurso debe correr la misma suerte que el anterior, dada la ausencia de legitimación *ad causam*, por la misma razón de ausencia de perjuicio cierto para el colectivo de los trabajadores, debiendo ser inadmitido.

DÉCIMO.- El siguiente motivo de recurso se impugna la falta de inclusión o previsión en el PCAP de una específica penalidad, argumentándose lo siguiente:

«*Pues bien, en éste nuevo Contrato además se ha eliminado la PENALIDAD por incumplimiento por parte del Adjudicatario de no prestar el número de jornadas por él mismo ofertadas y autoriza a que no se realicen al indicar que únicamente no se pagarán las jornadas no realizadas. (Punto 13 del PPT)*

Parece más que evidente que, en un tipo de Contrato en el que su ejecución y buena praxis depende exclusivamente de la mano de obra debería penalizarse un elemento tan importante como es no realizar las jornadas que el propio Adjudicatario pone en su oferta ya que, como hemos explicado en éste punto, en un mercado como el actual no penalizar económicamente éstos incumplimientos genera problemas futuros, impide la correcta ejecución del contrato, genera sobrecarga para los trabajadores, genera problemas de salud pública para los ciudadanos y desde el punto de vista administrativo ineficiencia en el gasto.»

En este motivo del recurso de nuevo falta la legitimación *ad causam* de la recurrente, pues la recurrente justifica la impugnación de la falta de establecimiento de penalidades para exigir el cumplimiento de las jornadas ofertadas, en el interés de la Administración y en el de los ciudadanos, pero sin que se explique el perjuicio cierto que ello ha de ocasionar a los trabajadores. Por ello, procede la inadmisión del presente motivo.

UNDÉCIMO.- En el siguiente motivo de recurso, de nuevo, tiene por objeto la impugnación de la ausencia de previsión en los pliegos que rigen la licitación de reglas que la recurrente estima pertinente introducir, con el siguiente razonamiento:

«*No indica ni la periodicidad con la que se realizará esa comprobación, ni un elemento que justifique porqué se le otorga los 5 puntos en cada uno de los subapartados o por el contrario se le otorgan 0 puntos, lo que genera una imposibilidad real de la Administración en saber si se han realizado correctamente los trabajos planificados, una indefensión por parte del Adjudicatario al no incluir ningún elemento objetivo y un desconocimiento por parte de los trabajadores en conocer cual es el objetivo último de la Administración pública al analizar la calidad en ese apartado*».

De nuevo, falta la defensa de los intereses corporativos de los trabajadores en la pretensión de la recurrente, pues no resulta admisible entender como tal el conocimiento de los trabajadores del «*objetivo último de la administración*», por lo que procede inadmitir también el presente motivo.

DUODÉCIMO.- Por último lugar, el sindicato recurrente impugna el Anexo XV del PCAP relativo al "*Incumplimiento de las condiciones especiales de la Ejecución del Contrato"* debido a que: «*es necesario recordar que la Autoridad Laboral en el caso de imposición de sanciones a las empresas por los motivos de incumplimiento de obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales notifica esa sanción a la Empresa y al trabajador u Organización Sindical que la ha interpuesto.*

Dado que ni en el PCAP ni en el PPT aparece documento alguno a rellenar mensualmente y ni siquiera se pide una Declaración Responsable en la que la empresa indique que cumple con la normativa de prevención de Riesgos laborales y que no se le ha impuesto sanción alguna relacionada con éste supuesto se convierte en prácticamente imposible de ejecutar esa importante penalidad».

De nuevo, falta en el escrito de recurso la justificación de cómo la hipotética imposibilidad de ejecutar las penalidades establecidas en el PCAP va a

producir un perjuicio directo a los intereses corporativos de los trabajadores por lo que debe inadmitirse asimismo este motivo por falta de legitimación *ad causam*. Ello determina la desestimación del recurso especial nº 050/2021.

En virtud de cuanto precede, y al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP así como en los artículos 2, 17 y siguientes de la LMMCSPA, previa deliberación, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, por unanimidad de sus miembros, adopta el siguiente

III. ACUERDO

PRIMERO.- Desestimar los recursos especiales interpuestos por la "ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA", "COMISIONES OBRERAS DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS DE ARAGÓN" Y "FEDERACIÓN DE SERVICIOS, MOVILIDAD Y CONSUMO UGT ARAGÓN", frente al anuncio y los pliegos que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud», promovido por ese Organismo Autónomo del Gobierno de Aragón.

SEGUNDO.- Levantar la suspensión dictada –con carácter cautelar– mediante Resolución 9/2021, de 25 de mayo, de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

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 sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

CUARTO.- Notificar el presente acuerdo a todos los interesados en este procedimiento y ordenar su inserción en la sede electrónica del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón.

El presente acuerdo es definitivo en vía administrativa y ejecutivo en sus propios términos, en virtud del artículo 49.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y contra el mismo sólo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de dicha norma jurisdiccional, todo ello de acuerdo con la regulación contenida en el artículo 59 de la LCSP.