

**Recurso 237/2018****Resolución 231/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 30 de julio de 2018.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza de centros docentes públicos de Huelva y Provincia y sede administrativa del E.O.E. de Huelva capital, dependientes de la Delegación Territorial de la Consejería de Educación en Huelva, para el curso académico 2018/2019” (Expte. CONTR 2018/000002641), convocado por la Delegación Territorial de Educación en Huelva, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 19 de junio de 2018, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio también fue publicado, el 20 de junio de 2018, en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 2018/S 116-264720.



El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 4.213.692,00 euros.

**SEGUNDO.** A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

**TERCERO.** Con fecha 5 de julio de 2018, se presenta en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad CLECE, S.A. (en adelante CLECE), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT) que rigen la licitación del contrato mencionado en el encabezamiento de esta resolución.

**CUARTO.** El 6 de julio de 2018, se da traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y se le solicita que remita el informe al mismo, el expediente de contratación, las alegaciones sobre la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente y el listado comprensivo de las entidades licitadoras participantes en el procedimiento con los datos necesarios a efecto de notificaciones. La documentación solicitada tuvo entrada en este Órgano el 10 de julio de 2018.

**QUINTO.** Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 19 de julio de 2018, se dio traslado del recurso al resto de entidades licitadoras, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que consideraran oportunas, no habiéndose presentado ninguna en el plazo señalado que finalizó el 27 de julio de 2018.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Procede a continuación abordar la legitimación de la recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.”*

En el supuesto examinado, los motivos esgrimidos por la recurrente ponen de manifiesto que los pliegos restringen sus posibilidades de acceder a la licitación. Por tanto, queda acreditada la legitimación de aquella para recurrir pues precisamente las bases de esta le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se dirige contra los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado asciende a 4.213.692,00 euros, que pretende celebrar un ente del sector



público con la condición de Administración Pública, por lo que resulta procedente el recurso especial interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 b) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante (...).*

*En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...).”*

En el supuesto analizado, el plazo de interposición computa, de conformidad con el precepto legal transcrito, a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en el perfil, toda vez que las partes interesadas han podido acceder al contenido de los pliegos a través de aquel; en este sentido, la publicación en el perfil de contratante se llevó a cabo el 19 de junio de 2018. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; por lo que, al haberse presentado el escrito de recurso el 5 de julio de 2018 en el Registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativa particulares y el de prescripciones técnicas, solicitando de este



Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su nulidad y consecuentemente la del procedimiento de licitación, para que se pueda iniciar otro con los pliegos ajustados a la legalidad.

Funda su pretensión la recurrente en los siguientes alegatos que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho: vulneración de los siguientes artículos de la LCSP, 100.2 por no incluir un desglose del presupuesto base de licitación, 100 y 102 por ser el precio de licitación insuficiente para cubrir los costes laborales y 131 y 145 apartados 1 y 3.g) por no incorporar criterios de valoración que permitan adjudicar el contrato a la oferta que presente mejor relación calidad-precio.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente en los términos que se expondrán a lo largo de la presente resolución.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar el primer motivo del recurso en el que la recurrente denuncia la vulneración del artículo 100.2 de la LCSP, por no incluir un desglose del presupuesto base de licitación.

Señala que en el apartado 2 del anexo I del PCAP se recoge el presupuesto base de licitación, donde se indica el importe correspondiente a cada uno de los centros que integran cada lote; sin embargo, ni en el citado apartado, ni en ninguna otra parte del PCAP, se realiza un desglose de los costes directos e indirectos que se han tenido en cuenta para calcular dicho presupuesto base de licitación, tal y como exige el artículo 100.2 de la LCSP.

Concluye la recurrente que al no realizarse un desglose de los costes directos o indirectos tenidos en cuenta para calcular el presupuesto base de licitación, además de contradecir directamente el citado artículo -100.2 de la LCSP-, se le causa un grave perjuicio, pues no se puede saber qué partida se ha destinado a la mano de obra y cuál es la correspondiente a los costes de gestión de la empresa y como consecuencia de ello, se desconoce si el importe de licitación previsto para cubrir el precio de la mano de obra se ajusta al convenio colectivo de aplicación y si



el porcentaje o cuantía prevista para las partidas de beneficio industrial y gastos generales y de estructura son suficientes o no, lo que le imposibilita formular una oferta económica con garantías.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta en síntesis que dada la naturaleza económica del presente contrato decidió no desglosar en el PCAP una estructura de costes única para todo el contrato, debido a la complejidad de cada uno de los 24 lotes, al estar compuestos por centros con sistema mixto de limpieza, centros con sistema de limpieza exclusivo de empresa y, a su vez, cada centro educativo de cada lote con un personal con distinta antigüedad, lo que arroja como resultado costes sociales distintos por lote.

Concluye el órgano de contratación que para conocer la naturaleza económica del contrato se debe estudiar el PPT con objeto de definir los parámetros que se deben conocer para establecer los costes salariales. En este sentido, expone cuál es el período de vigencia del contrato, los tipos de centros educativos en función de la limpieza: mixto y de empresa, datos relativos al personal a subrogar, los días de trabajo en función de un tipo u otro de centro y que las vacaciones se realizarán en tiempos no lectivos por lo que no generan coste de sustitución.

Pues bien, para analizar la controversia se ha de partir de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP que dispone que *«En el momento de elaborarlo [el presupuesto base de licitación], los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.»*



Asimismo, por otra parte, el artículo 101.2 de la citada LCSP, al referirse al valor estimado, establece en su primer párrafo que *«En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial»*. Y, asimismo, en el último párrafo que *«En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación»*.

Por su parte, la cláusula 3 del PCAP dispone en su párrafo segundo que *«El presupuesto base de licitación, que será adecuado a los precios de mercado, se desglosará en el anexo I, indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia»*, y en su párrafo octavo que *«El valor estimado del contrato, calculado conforme al artículo 101 de la LCSP, será el recogido en el anexo I (...)»*.

Así pues, de los preceptos transcritos y de lo dispuesto en la cláusula 3 del PCAP, puede extraerse como conclusión que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurre en el supuesto examinado-, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes



salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida.

En el supuesto examinado, en el anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación aparece el importe global y el de cada uno de los centros que integran cada uno de los lotes en los que se divide el contrato. Asimismo, respecto del valor estimado del contrato aparece el importe global como resultado de adicionar al presupuesto base de licitación la consideración de una prórroga de la misma duración que el contrato inicial.

Sin embargo, tanto para el supuesto del valor estimado como del presupuesto base de licitación, en todos y cada uno de los lotes en que se divide el contrato, no aparecen las exigencias previstas en el PCAP y en la LCSP, tales como el que se haya tenido en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial -para el cálculo del valor estimado- y la indicación en el PCAP o documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional -para el cálculo del presupuesto base de licitación-. Omisiones que quedan acreditadas en base a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe, al señalar que “dada la naturaleza económica del presente contrato decidió no desglosar en el PCAP una estructura de costes única para todo el contrato, debido a la complejidad de cada uno de los 24 lotes”; y ello a pesar de las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP.

El problema, por tanto, se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y, consecuentemente, del valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados para cada uno de los lotes en que se divide el contrato conforme a lo anteriormente expuesto. Con ello se vulnera lo dispuesto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, así como lo establecido en la cláusula 3 del PCAP, y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para



las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato.

Procede, pues, la estimación del primer motivo del recurso interpuesto anulando los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento.

**SÉPTIMO.** En el segundo de los motivos del recurso, la recurrente denuncia la vulneración de los artículos 100 y 102 de la LCSP, por ser el precio de licitación insuficiente para cubrir los costes laborales.

Indica la recurrente que no obstante lo expuesto en el alegato anterior, tal y como se acredita con el estudio de costes que realiza en el escrito de interposición, el presupuesto base de licitación no es suficiente ni tan siquiera para cubrir con los costes de la mano de obra.

En este sentido, afirma que teniendo en cuenta los datos aportados por el órgano de contratación en los pliegos, incluidos los de los trabajadores adscritos al servicio y que son objeto de subrogación, y tomando como referencia el convenio de agencias de limpieza de edificios y locales de la provincia de Huelva -suscrito el 2 de marzo de 2016-, así como la antigüedad de los trabajadores y las horas mínimas diarias y periodos indicados en la cláusula 3.2 y en el anexo I del PPT, el presupuesto base de licitación con respecto a todos los lotes está por debajo del coste de la mano de obra en la cantidad que aparece para cada uno de ellos en el escrito de recurso.

Concluye que en función de lo anterior se puede comprobar, que el presupuesto base de licitación no cubre el coste de la mano de obra solicitada teniendo en consideración las tablas salariales establecidas en el convenio colectivo citado y, consecuentemente, tampoco los gastos de absentismo, materiales, uniformes, así como los gastos generales y el beneficio industrial, lo que supone, a su juicio, que la prestación del servicio es insostenible con el presupuesto de licitación establecido



en los pliegos.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso manifiesta que el presupuesto de licitación actual es el resultado de incrementar en un 8,21% el presupuesto de licitación anterior correspondiente al curso 2016/17, siendo los mismos centros y lotes que la licitación anterior; sin embargo, la subida contemplada según convenio para esos dos años ha sido de 1,8%. En este sentido, señala que dicha licitación anterior tuvo 8 ofertas, entre las que se encontraba la de CLECE, resultando cuatro empresas adjudicatarias que a lo largo de los dos años de vigencia del contrato no han tenido ninguna incidencia de pago puntual a sus trabajadores.

Asimismo, indica que con los datos contenidos en el PPT, y a los solos efectos de acreditar que el precio de licitación es adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato, en el anexo B del informe al recurso ha procedido a calcular el precio de la hora de prestación del servicio de limpieza de la categoría profesional empleada por las empresas del sector, aunque como se ha advertido por la complejidad de la naturaleza de cada lote es una simplificación solo a efectos didácticos.

Pues bien, la estimación del primer motivo del recurso, y con ello la anulación de los pliegos para que en su caso se proceda por el órgano de contratación a dar cumplimiento a lo establecido por los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, supone que en los nuevos que se aprueban se deberán reflejar para el presupuesto base de licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, y para el valor estimado se han de tener en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

En ese sentido, una vez aprobados en su caso los nuevos pliegos será cuando se pueda apreciar si el presupuesto base de licitación cubre los costes salariales así como el resto de gastos en los términos que demanda la recurrente. En efecto, una vez que el órgano de contratación proceda a dar cumplimiento a lo establecido por



los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP es posible que el presupuesto base de licitación y, en consecuencia, el valor estimado pueda variar en alguno o algunos de los lotes o en la totalidad de los mismos ya sea al alza o a la baja, lo que unido al preceptivo desglose de aquellos, permitirán verificar en su caso, en un potencial recurso, lo ahora denunciado por la recurrente.

**OCTAVO.** En el tercero y último de los motivos del recurso, la recurrente denuncia la vulneración de los artículos 131 y 145 apartados 1 y 3.g) de la LCSP, por no incorporar criterios de valoración que permitan adjudicar el contrato a la oferta que presente mejor relación calidad-precio.

Afirma la recurrente que los criterios de adjudicación previstos en este procedimiento de licitación, recogidos en el anexo XI del PCAP, se limitan a 3, siendo todos ellos valorables mediante la aplicación de fórmulas.

En este sentido, señala que con la nueva LCSP la fórmula de mejor relación calidad-precio ha venido a sustituir a la oferta económicamente más ventajosa, como criterio para seleccionar la mejor oferta presentada en una licitación. A su juicio, con ello se pretende recuperar la importancia de los elementos cualitativos frente a los económicos a la hora de elegir a la entidad adjudicataria, circunstancias que no concurren en el presente caso en el que se pretende adjudicar el contrato a la oferta económicamente más baja.

Al respecto, indica que si bien el tercer criterio (aportación de un mecanismo de control informatizado) puede suponer una mejora para la calidad del servicio, el segundo criterio de adjudicación (aportación de certificado que acredite que se han visitado las instalaciones), no supone una mejora del servicio ni en términos cualitativos ni económicos, ni guarda relación con el objeto del contrato; a su entender, el hecho de que una licitadora acuda a las instalaciones donde se ha de ejecutar el servicio es un simple hecho objetivo que no implica que su oferta sea mejor, ni que vaya a realizar una mejor prestación del servicio, más aun cuando no existe un proyecto técnico que acredite que la potencial entidad licitadora, con esa visita, ha obtenido un mejor conocimiento del servicio y por tanto va a ejecutarlo con una mayor calidad.



Concluye la recurrente insistiendo en que conforme al artículo 145 de la LCSP, la adjudicación se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación, en base a la mejor relación calidad-precio, debiendo estar vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva para garantizar la competencia. Asimismo, indica que dicho artículo específicamente define en su apartado 3, letra g), en relación con los contratos de servicios, que procederá la aplicación de más de un criterio de adjudicación (con excepciones tasadas), y muy especialmente en aquellos que sean contratos *intensivos de mano de obra*, donde el precio no podrá ser el único criterio de adjudicación.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que en el momento actual, en el que el personal que desarrolla el servicio lleva muchos años conociendo perfectamente qué prestación técnica tiene que realizar, cómo y cuándo debe prestarla, no es posible que las empresas puedan presentar variantes al programa de trabajo, que básicamente consisten en la limpieza de las dependencias del centro, tal como está descrita en el apartado 3.3 del PPT.

Por ello, a su juicio, no ha considerado oportuno incluir ningún criterio de juicio de valor referido a programas y métodos de trabajo, ya que la experiencia demuestra que las licitadoras se limitan a copiar y pegar el programa de la licitación anterior, ya sea de un hospital o una oficina del Servicio Andaluz de Empleo, o de la profusa documentación existente en internet, además de la complicación que supone para la mesa de contratación, o para la comisión técnica constituida al efecto, el valorar estas programaciones, que la realidad demuestra que no llegan a implementarse en el centro; sí se ha considerado, a petición de los responsables de los centros educativos, que se pudiera controlar la efectiva prestación de las horas estipuladas en el pliego, teniendo en cuenta que son prestadas en horario de tarde cuando ya el equipo directivo no está y que la propia adjudicataria no puede supervisar debido a la cantidad y dispersión geográfica de los centros adjudicados; así como la procedencia de que visiten los centros previamente para conocer su realidad.

Concluye el informe al recurso que, en definitiva, se obtiene una mejor relación calidad-precio en la prestación del servicio consiguiendo que se preste la cantidad



de horas inicialmente presupuestadas, lo que redundará en unas mejores condiciones de higiene y salud para toda la comunidad educativa del centro.

Vistas las alegaciones de la partes procede el análisis de la controversia en la que la recurrente denuncia, por un lado, que con los criterios de adjudicación propuestos por el órgano de contratación no se favorece a aquellas ofertas que ofrecen una mejor relación calidad-precio, sino que prima la oferta más baja y, por otro lado, que se valora el hecho de hacer una visita a los centros que a su entender no tiene relación con el objeto del contrato.

1. Respecto de la denuncia de la recurrente de que los criterios de adjudicación propuestos no favorecen a aquellas ofertas que ofrecen una mejor relación calidad-precio, sino que prima la oferta más baja, el anexo XI del PCAP -criterios de adjudicación y baremos de valoración- recoge tres criterios de adjudicación ponderables de forma automática, correspondiendo a la oferta económica un máximo de 60 puntos, 20 puntos a la aportación de determinados certificados y otros 20 puntos a las ofertas que propongan cierto control de presencia del personal que realiza el servicio.

Al respecto, no debemos olvidar que la finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la entidad adjudicadora, gozando el órgano de contratación de discrecionalidad para la fijación de los criterios de adjudicación y para atribuir a cada uno de ellos la ponderación que considere más adecuada en cada caso, dentro del marco legal y de respeto a los principios de la contratación; discrecionalidad sobre la que este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 113/2017, de 25 de mayo.

Pues bien, del examen de los criterios antes expuestos se deduce que formalmente cumplen lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, donde el único límite que se establece es que en los contratos de servicios del Anexo IV así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, circunstancias que no concurren en el supuesto examinado, los criterios relacionados con la calidad deban 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 de la propia LCSP -exigencia de un comité de expertos para la valoración de las ofertas-.

Por otro lado, tampoco estamos en el supuesto previsto en el artículo 145.7 de la LCSP, que dispone que cuando los criterios cuya cuantificación dependa de un juicio de valor tengan atribuida una ponderación mayor que la correspondiente a los criterios evaluables de forma automática, a las mejoras establecidas como criterio de adjudicación no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Una vez sentado lo anterior, no puede acogerse por este Tribunal lo alegado por la recurrente en el sentido de entender que con los criterios de adjudicación propuestos por el órgano de contratación no se favorece a aquellas ofertas que ofrecen una mejor relación calidad-precio, sino que prima la oferta más baja y ello por cuanto, como se ha señalado, la Administración goza de discrecionalidad en la elección de los criterios de adjudicación que mejor se ajusten a las necesidades que pretende satisfacer a través del contrato y que, en el supuesto examinado, el órgano de contratación ha respetado las exigencias relativas a la mejor relación calidad-precio previstas en la LCSP y la recurrente no ha acreditado que la configuración en cuestión supere el razonable marco de discrecionalidad permitido.

En consecuencia, en base a las consideraciones expuestas, procede desestimar esta primera parte del tercer motivo del recurso.

2. Procede analizar seguidamente el alegato de la recurrente en el que denuncia que el criterio de adjudicación “aportación de un certificado”, en el que se valora el hecho de hacer una visita a los centros, a su entender no tiene relación con el objeto del contrato. En este sentido, el citado criterio previsto en el anexo XI del PCAP dispone lo siguiente: *«Aportación de un certificado de algún miembro de equipo directivo de los que componen el Lote, de que el licitador ha visitado las instalaciones del centro docente para conocer la realidad de los trabajos objeto*



*del contrato a realizar en el mismo. Máx. 20 puntos. Por cada certificado que se aporte tendrá una puntuación en su Lote de (...)».*

Pues bien, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión aquí suscitada en resoluciones anteriores. Así, en la Resolución 240/2015, de 29 de junio, reproducida recientemente en la 136/2018, de 10 de mayo, señalábamos que *“No debe olvidarse que lo determinante para apreciar la objetividad del criterio elegido no es que guarde una mera relación con el suministro, sino que se halle directamente vinculado al mismo en el sentido de que repercuta en una clara mejora de sus cualidades o características intrínsecas o de las condiciones concretas de ejecución de la propia prestación. No en vano el TRLCSP insiste en que la vinculación sea directa, por lo que no basta la mera relación que pueda existir entre objetos diferentes (material fungible de radiología y mesa de anestesia) para la buena ejecución de una determinada técnica médica, sino que lo relevante será que el criterio elegido aporte una ventaja directa a los materiales concretos que se están adquiriendo por medio del contrato, bien porque aumente su calidad, eficacia o eficiencia, bien porque favorezca su ejecución en cuanto al plazo, condiciones de entrega etc., o en última instancia, porque se trate de un elemento accesorio imprescindible para el buen funcionamiento o uso del bien adquirido”.*

A este respecto, como recogía este Tribunal en su Resolución 85/2017, de 2 de mayo, se ha manifestado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia, de 17 de septiembre de 2002, asunto C-513/99 *Concordia Bus Finland Oy Ab*, que en su apartado 52, recogiendo el parecer de la Comisión Europea indica que esta *“considera que los criterios de adjudicación de contratos públicos que pueden tenerse en cuenta para apreciar la oferta económicamente más ventajosa deben cumplir cuatro requisitos. A su juicio, dichos criterios deben ser objetivos, aplicables a todas las ofertas, estrictamente relacionados con el objeto del contrato de que se trate y suponer una ventaja económica que redunde en beneficio directo de la entidad adjudicadora”.*

La doctrina anterior es la que sostienen, igualmente, otros Órganos de recursos contractuales. Así, el Tribunal Administrativo Central de Recursos contractuales



ha sostenido en la Resolución 130/2011, de 27 de abril, que los criterios de adjudicación mencionados en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP) presentan la característica común de que todos ellos constituyen circunstancias de la prestación, y en la Resolución 600/2016, de 22 de julio, ha afirmado que *“el criterio primordial para saber si una determinada mejora o criterio de adjudicación guarda relación directa o no con el objeto del contrato resulta que del mismo derive una mejor prestación del servicio ofertado. En definitiva atendiendo a la prestación propia que constituye el objeto de cada contrato (servicio, entrega de bienes, obra...) la mejora o el criterio de adjudicación debe aportar un valor añadido a la ejecución de las mismas”*.

Asimismo, se ha de indicar que esta cuestión no cambia en la nueva LCSP, de aplicación al supuesto examinado, cuyo artículo 145 regula los requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato. El nuevo precepto legal sigue previendo -como no podría ser de otro modo- la vinculación de los criterios al objeto del contrato hasta el punto de que su apartado 6 dispone que *«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”*.

Por consiguiente, como ya señalábamos en la reciente Resolución 112/2018, de 25 de abril, *«Queda claro, pues, a la luz de ambos textos legales -TRLCSP y Ley 9/2017, de 8 de noviembre-, que el criterio se hallará vinculado al objeto contractual cuando se refiera o integre prestaciones que deban realizarse en virtud del contrato en cuestión, lo que redundará en el hecho de que la vinculación ha de incidir necesariamente en aquellas tareas o actividades que deben*



*desplegarse para la ejecución de la prestación, no pudiendo apreciarse esta incidencia cuando el criterio se refiere a actividades distintas, como sucede en el supuesto examinado donde la mejora afecta a la dispensación de medicamentos que es una actividad posterior y diferente al suministro de los mismos».*

En este sentido, resulta evidente que el criterio de adjudicación elegido “aportación de un certificado” no guarda relación con el objeto de contrato, ni supone una ventaja directa para el servicio, bien porque aumente su calidad, eficacia o eficiencia, bien porque favorezca su ejecución, pues el mero conocimiento que se ha podido obtener con la visita sin proyección sobre la oferta concreta no garantiza una mejor prestación del servicio. Al respecto, ha de darse la razón a la recurrente cuando manifiesta que la circunstancia de que una entidad licitadora acuda a las instalaciones donde se ha de ejecutar el servicio es un simple hecho objetivo que no implica que su oferta sea mejor, ni que vaya a realizar una mejor prestación del servicio, ni que con esa visita haya obtenido un mejor conocimiento de la prestación y por tanto va a ejecutarla con una mejor calidad. Es por ello que no cabe sostener la vinculación al objeto del contrato del criterio de adjudicación analizado.

En consecuencia, en base a las consideraciones expuestas, procede estimar esta segunda parte del tercer motivo del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en los fundamentos de derecho sexto y octavo de la presente, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal



## ACUERDA

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **CLECE, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza de centros docentes públicos de Huelva y Provincia y sede administrativa del E.O.E. de Huelva capital, dependientes de la Delegación Territorial de la Consejería de Educación en Huelva, para el curso académico 2018/2019” (Expte. CONTR 2018/000002641), convocado por la Delegación Territorial de Educación en Huelva y, en consecuencia, anular ambos pliegos en el sentido expuesto en la presente resolución, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, 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 letra K) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

