Recurso 645/2026
Resolución 673/2026
Sección Primera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 21 de octubre de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [redacted] contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige la licitación del contrato de servicio denominado «Prestación de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones en las visitas al público del Conjunto Arqueológico Dólmenes de Antequera», (expediente CONTR 2026 235705), convocada por la Delegación Territorial de Cultura, Patrimonio Histórico y Deporte en Málaga, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El día 24 de septiembre de 2026, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, se publicó el anuncio de licitación del contrato indicado en el encabezamiento, tramitado mediante procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 1.276.279,20 euros.

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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. Con fecha 5 de octubre de 2026, tuvo entrada en el registro del Tribunal el recurso especial interpuesto por la recurrente contra el PCAP del citado expediente solicitando, entre otras cuestiones, que se declare la nulidad de algunos apartados del mismo.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, se da traslado al órgano de contratación y se le solicita que aporte informe sobre el mismo, así como, la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

En el presente procedimiento, a petición de la recurrente, se ha dictado la Resolución M.C. 179/2026, de 9 de octubre de 2026, por la que este Tribunal ha acordado adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, con suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados.

Con fecha 13 de octubre de 2026, la recurrente presenta escrito con alegaciones complementarias refiriéndose a la licitación anterior del mismo servicio, con objeto de incidir en la justificación del primer motivo del recurso. La Secretaría del Tribunal, da traslado al órgano de contratación del citado escrito y le solicita que aporte informe sobre el mismo. Lo solicitado fue recibido en este Órgano.

Asimismo, con fecha 13 de octubre de 2026, el órgano de contratación emite certificado sobre los licitadores que habían presentado oferta, del que se desprende que, antes de la comunicación al órgano de contratación de la resolución de suspensión cautelar del procedimiento, seis entidades habían presentado oferta, a las cuales la Secretaría del Tribunal otorgó trámite de alegaciones, no habiéndose presentado ninguna.

A la vista del citado certificado sobre los licitadores presentados se observa que la recurrente no ha presentado oferta, a pesar de que en el escrito de interposición manifestó que lo haría.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 LCSP y 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.

SEGUNDO. Legitimación.

El artículo 48 de la LCSP dispone lo siguiente:

“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”.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el citado artículo hemos de analizar si la recurrente tiene legitimación para la interposición del recurso ya que no ha presentado oferta, a pesar de que en el escrito de interposición manifestó que “presentará su proposición dentro del plazo de presentación, con posterioridad a esta interposición, sin que ello suponga aceptación de las cláusulas que aquí se impugnan”.

En su escrito de interposición manifiesta que “las cláusulas aquí impugnadas determinan tanto la posibilidad de [la recurrente] de competir en condiciones de igualdad como el contenido de su oferta: el peso real del precio y el coste laboral que debe asumir”.

Seguidamente, indica que “es la concesionaria del centro de visitantes de El Torcal de Antequera, uno de los cinco monumentos que integran el Sitio… la ventaja competitiva de ISP reside en la calidad —experiencia en la atención al visitante dentro del propio Sitio, conocimiento del bien y capacidad de coordinación entre componentes—, y el PCAP la neutraliza al convertir la adjudicación en una subasta (motivo primero). La información laboral omitida solo la conoce la contratista saliente, que goza así de una ventaja informativa en la formulación del precio (motivo tercero). Y la prohibición absoluta de subcontratación impide a ISP organizar la ejecución con colaboradores especializados (motivo cuarto). El perjuicio es directo, concreto y actual”.

A la vista de lo indicado, este Tribunal considera que la recurrente ostenta legitimación para la interposición del recurso especial planteado contra los pliegos que rigen el procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, en tanto que combate cláusulas que le impiden concurrir en condiciones de igualdad a la licitación, tales como la configuración de los criterios de calidad, la información laboral omitida que solo conoce la contratista saliente, que goza así de una ventaja informativa en la formulación del precio o como la prohibición absoluta de subcontratación que le impide organizar la ejecución con colaboradores especializados.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto, el recurso se interpone contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación relativo a un contrato de servicios de cuantía superior a 100.000 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, conforme a la documentación contenida en el procedimiento, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

QUINTO. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Primera. Incumplimiento del artículo 145.4 de la LCSP respecto de los criterios relacionados con la calidad.

Sostiene que, al tratarse de un servicio incluido en el Anexo IV de la LCSP, los criterios relacionados con la calidad deben representar al menos el 51 % de la puntuación, porcentaje que el PCAP cumple solo formalmente, pues de los 51 puntos atribuidos a las denominadas mejoras, 31 corresponden a una bolsa gratuita de horas que, a su juicio, constituye realmente un criterio económico al consistir en prestar más horas del mismo servicio sin contraprestación, mientras que el curso de prevención de riesgos laborales, y eventualmente también el de primeros auxilios, se limita a valorar obligaciones legales o convencionales del contratista, de modo que la puntuación realmente vinculada a la calidad quedaría por debajo del mínimo legal y la adjudicación terminaría dependiendo esencialmente del precio.

En las alegaciones complementarias hace mención a la licitación anterior del mismo servicio, para insistir en que las mejoras no funcionaron como criterio de calidad y en que su naturaleza es económica y para indicar que el curso de prevención de riesgos laborales no discriminó entre las ofertas ya que era un criterio que todos los licitadores satisfacen comprometiéndose a lo que la ley ya les impone, por lo que no mide calidad alguna.

Segunda. Subsidiariamente, indeterminación de la bolsa gratuita de horas.

Para el caso de que se admita que dicha bolsa constituye una mejora, alega que su configuración vulnera el artículo 145.7 de la LCSP, al no concretar suficientemente sus requisitos, límites y

modalidades, pues no se especifican los puestos, funciones o recintos a los que podrán destinarse las horas, si podrán exigirse en festivos, horario nocturno o eventos, el preaviso y forma de solicitud, el tratamiento de las horas no utilizadas, su régimen durante las prórrogas ni las consecuencias de ofertar más de 100 horas, lo que impediría a los licitadores conocer con precisión el alcance y coste del compromiso asumido.

Tercera. Insuficiencia de la información sobre el personal a subrogar y falta de desagregación de los costes salariales.

Alega la vulneración de los artículos 100.2, 130 y 132 de la LCSP por considerar incompleta la información del Anexo XVI, al no precisarse la modalidad de las excedencias, las condiciones del personal sometido al convenio de atención a personas con discapacidad y la eventual condición de Centro Especial de Empleo de la contratista saliente, los períodos de actividad del personal fijo discontinuo ni la existencia de pactos en vigor, omisiones que, a su juicio, impiden calcular correctamente los costes de subrogación y otorgan una ventaja informativa a la actual contratista, añadiendo que los costes salariales tampoco aparecen desagregados por género conforme exige el artículo 100.2 de la LCSP.

Cuarta. Prohibición absoluta de subcontratación.

Finalmente, impugna el apartado 10 del Anexo I del PCAP por considerar contrario al artículo 215.2.e) de la LCSP que se califiquen como críticas todas las tareas del contrato y se reserve íntegramente su ejecución al contratista, pues entiende que la justificación ofrecida es genérica y no identifica las concretas prestaciones que, por su especial naturaleza, deberían ejecutarse directamente, convirtiendo la previsión en una prohibición absoluta de subcontratación que excedería de lo permitido legalmente.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone al recurso y solicita su íntegra desestimación, al considerar que las previsiones controvertidas del PCAP se ajustan a la LCSP, formulando, en síntesis, las siguientes alegaciones.

Primera. Sobre los criterios relacionados con la calidad y la bolsa gratuita de horas.

Defiende que la bolsa de hasta 100 horas anuales constituye un verdadero criterio cualitativo y no una rebaja encubierta del precio, pues se trata de horas extraordinarias destinadas a atender fluctuaciones propias de un servicio cultural, eventos extraordinarios o picos imprevistos de visitantes, proporcionando mayor flexibilidad, continuidad y capacidad de adaptación al servicio sin coste adicional, configuración que considera amparada por los artículos 145.2 y 145.7 de la LCSP y respaldada por las Resoluciones 51/2020 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias y 934/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Asimismo, sobre la formación en prevención de riesgos laborales, afirma que no se puntúa el cumplimiento de las obligaciones legales generales, sino una formación específica vinculada a las características de la infraestructura cultural, que excede de los mínimos legalmente exigibles, rechazando igualmente que el eventual reducido coste de las mejoras o la posibilidad de que todos los licitadores alcancen la máxima puntuación desvirtúe su carácter cualitativo.

Respecto a las alegaciones complementarias de la recurrente interesa su inadmisión o, subsidiariamente, su desestimación al considerar que introduce una réplica no prevista legalmente y se fundamenta en documentación que ya era pública y accesible antes de la interposición del recurso. En cuanto al fondo, sostiene que los criterios impugnados se ajustan a la LCSP, defendiendo que la bolsa de horas y las acciones formativas constituyen criterios vinculados a la calidad de la prestación y que la experiencia de la licitación anterior demuestra que tales criterios influyeron efectivamente en la adjudicación y no quedaron absorbidos por el precio. Asimismo, rechaza la suspensión del procedimiento por entender que perjudica el interés público y solicita el levantamiento de la medida cautelar acordada.

Segunda. Sobre la supuesta indeterminación de la bolsa de horas.

Rechaza que la mejora vulnere el artículo 145.7 de la LCSP, al entender que las horas se encuentran suficientemente delimitadas, tasadas y directamente vinculadas al objeto contractual, existiendo un límite máximo de 100 horas que permite a los licitadores conocer desde el inicio el esfuerzo económico máximo que pueden asumir y evita ofertas desproporcionadas o incontroladas; añade que las ofertas que superen dicho máximo obtendrían, por aplicación de la propia lógica del criterio, el máximo de 31 puntos sin valoración adicional del exceso.

Tercera. Sobre la información del personal objeto de subrogación y los costes salariales.

Sostiene que el Anexo XVI contiene información suficiente para que los licitadores puedan calcular los costes laborales, al identificar individualmente a los 22 trabajadores afectados e indicar su categoría profesional, convenio colectivo aplicable, tipo de contrato, jornada, antigüedad y salario bruto anual, considerando que las restantes circunstancias invocadas por la recurrente pertenecen al riesgo ordinario de la actividad empresarial y no generan desigualdad entre los licitadores; rechaza, por ello, la aplicación al presente supuesto de la Resolución 646/2026 del TARCJA, al considerar que en aquel caso se habían omitido datos económicos y estructurales esenciales, circunstancia que no concurre en esta licitación, y añade, respecto de la falta de desglose por género de los costes salariales, que estos se han calculado conforme a las tablas del convenio colectivo aplicable, que establecen retribuciones objetivas por categorías sin distinción por razón de sexo, por lo que el género del personal subrogado no altera el coste económico que deben considerar los licitadores.

Cuarta. Sobre la reserva de ejecución directa y la subcontratación.

Niega que el apartado 10 del Anexo I contenga una prohibición genérica e injustificada de subcontratación, sosteniendo que la ejecución directa se encuentra justificada por el carácter crítico e indivisible de las prestaciones desarrolladas en un espacio declarado Patrimonio Mundial por la UNESCO, pues las funciones de información, recepción, control de accesos y atención a los visitantes forman una unidad material cuya fragmentación podría afectar al control de aforos, a la conservación de las estructuras arqueológicas, a la calidad de la difusión cultural y al control directo de la prestación; asimismo, considera que la jurisprudencia europea invocada por la recurrente no resulta aplicable al no establecerse un límite porcentual y abstracto a la subcontratación, precisando que la reserva de ejecución directa no impediría contratar externamente a especialistas para impartir los cursos formativos, al constituir estos compromisos internos de formación del personal y no prestaciones finales dirigidas a los visitantes.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

La controversia se circunscribe a determinar si determinadas previsiones del PCAP relativas a los criterios de adjudicación, la denominada bolsa gratuita de horas, el curso de prevención de riesgos laborales, la información sobre el personal susceptible de subrogación y la reserva de ejecución directa de las prestaciones, se ajustan a la LCSP.

Primera. Sobre los criterios de adjudicación y el porcentaje mínimo de criterios relacionados con la calidad.

El artículo 145.4 de la LCSP exige que, en los contratos de servicios del Anexo IV, los criterios relacionados con la calidad representen al menos el 51 % de la puntuación.

Como cuestión previa, hemos de comprobar si, efectivamente, el objeto del presente contrato se incardina en los servicios del Anexo IV de la LCSP y, por tanto, se aplica el citado porcentaje de criterios de adjudicación relacionados con la calidad.

La respuesta debe ser afirmativa dado que PCAP establece que el código CPV aplicable es el 92521000-9 - Servicios de museos", que está incluido en el tramo "de 92360000-2 a 92700000-8", del citado Anexo IV, correspondiente a los "Servicios administrativos sociales, educativos, sanitarios y culturales".

El apartado 8 del Anexo I del PCAP atribuye un máximo de 49 puntos a la proposición económica y los restantes 51 puntos a las denominadas mejoras, correspondiendo 31 puntos a una bolsa gratuita de hasta 100 horas anuales y 20 puntos a cuatro cursos de formación, a razón de 5 puntos cada uno.

a) Bolsa de horas.

Partiendo de lo anterior, hemos de analizar qué tipo de criterio de adjudicación es el "establecimiento de una bolsa gratuita de horas anuales", circunstancia que determinará el cumplimiento o no del porcentaje del 51 % de criterios de adjudicación relacionados con la calidad.

La recurrente sostiene que el porcentaje mínimo del 51 % de criterios relacionados con la calidad exigido para los servicios del Anexo IV de la LCSP se cumple solo formalmente, pues considera que la bolsa de 100 horas gratuitas, valorada con 31 puntos, constituye en realidad una reducción del precio, al consistir en prestar gratuitamente las mismas unidades de servicio que son retribuidas mediante un precio unitario por hora.

Frente a ello, el órgano de contratación, ni en la memoria, ni en los pliegos, justifica, siquiera mínimamente, la elección de este criterio de adjudicación del contrato, sino que es en el informe al recurso donde indica que dichas horas tienen carácter extraordinario y están dirigidas a atender circunstancias no comprendidas en la programación ordinaria del servicio, como eventos extraordinarios o picos imprevistos de visitantes, proporcionando mayor flexibilidad y capacidad de adaptación.

A este respecto, es doctrina de este Tribunal, por todas Resolución 634/2026, de 16 de septiembre de 2026, que "la motivación aportada en sede de recurso no puede subsanar la omisión de una motivación previa, expresa y verificable en el expediente de contratación, exigible *ex ante* conforme a

los artículos 100 y 116.4 de la LCSP, puesto que priva a los licitadores de conocer la configuración y valoración de las mejoras en el momento de preparación de sus ofertas".

El órgano de contratación invoca en apoyo de su posición la Resolución 51/2020, de 26 de febrero de 2010, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Canarias (TACPC) y la Resolución 934/2018, de 11 de octubre de 2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

Analizando dichas resoluciones se observa que en la Resolución 51/2020 del TACPC se impugnan los pliegos de un contrato de seguridad y vigilancia por incluir como criterios cualitativos y una valoración máxima de 51 puntos, una bolsa de horas de libre disposición anuales en cualquier régimen, sin gasto adicional para la Administración, justificando el órgano de contratación en el PCAP por qué considera que este criterio repercute directamente en la calidad de la prestación del servicio, básicamente porque ello supone una mejor atención a los ciudadanos así como, a los trabajadores del Cabildo, "garantizando de este modo una mayor seguridad y orden".

El propio PCAP cita la Resolución del TACRC 934/2018 relativa también a un contrato de vigilancia y seguridad, que, asimismo, basa la repercusión en la calidad de la prestación del servicio del criterio de una bolsa de horas extraordinarias en que "*se utilizan este mayor número de horas para reforzar el servicio en momentos de aglomeraciones o cuando circunstancias especiales exigen una mayor presencia de elementos de seguridad, lo que facilita una mayor atención a las personas que esperan a ser atendidas en las Oficinas de la AEAT, así como una mayor seguridad de las mismas*".

El criterio de adjudicación consistente en el ofrecimiento de una bolsa de horas no retribuidas constituye, por su propia naturaleza económica, una minoración indirecta del precio unitario de licitación. Cuando la prestación contractual se estructura mediante precios unitarios por hora de mano de obra, ofertar unidades de tiempo adicionales a coste cero para la Administración no mide un estándar cualitativo superior ni una aportación técnica diferenciada en la ejecución del servicio, sino que altera el coste efectivo por hora prestada.

En consecuencia, con independencia del sector de actividad del contrato, toda bolsa de horas gratuitas en la que la puntuación dependa exclusivamente de la cantidad de horas ofertadas tiene carácter estrictamente económico y no puede ser computada dentro del porcentaje mínimo del 51% reservado a los criterios de calidad previstos en el artículo 145.4 de la LCSP. En este contrato de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones en las visitas al público, la denominada bolsa gratuita consiste en poner a disposición de la Administración hasta 100 horas anuales adicionales del mismo servicio objeto de contratación, mientras que el precio contractual se determina precisamente mediante precios unitarios por hora, sobre un total de 20.952 horas; por tanto, el compromiso ofertado no supone, en sentido estricto, una mejora de las características técnicas o funcionales de las horas de servicio contratadas, sino la prestación de un mayor número de unidades de esa misma prestación sin contraprestación económica adicional.

Así, el criterio no compara la organización del refuerzo, el tiempo de respuesta, la cualificación de quienes lo realizan ni un estándar técnico superior, sino que otorga más puntos exclusivamente a quien se compromete a prestar más horas del mismo servicio sin cobrar por ellas. Manteniéndose idéntico el precio ofertado, el aumento de horas reduce el coste efectivo por hora de servicio que soporta la Administración si utiliza la bolsa. Esa es la ventaja que mide la fórmula del pliego: una ventaja de coste, aunque se articule mediante unidades gratuitas en lugar de mediante una rebaja nominal del precio.

La finalidad invocada por el órgano de contratación, recordemos solo en sede de recurso, —atender acontecimientos o aumentos imprevistos de visitantes— acredita que las horas pueden ser útiles y estar vinculadas al objeto contractual. No demuestra, sin embargo, que el criterio tal como está formulado mida la calidad de esa respuesta: la puntuación depende únicamente del número de horas gratuitas.

La distinción resulta especialmente relevante cuando el artículo 145.4 de la LCSP reserva un porcentaje mínimo a criterios relacionados con la calidad; de otro modo, bastaría convertir una reducción del coste unitario en unidades adicionales sin precio para atribuirle formalmente puntuación cualitativa, en este caso relacionada con la calidad.

Esta interpretación no constituye una regla general asentada sobre todas las bolsas de horas. Existen resoluciones de otros órganos contractuales, como las analizadas anteriormente, que las consideran cualitativas cuando aprecian que refuerzan efectivamente el servicio. Su criterio no dispensa, no obstante, de examinar la configuración concreta de cada pliego. Aquí el rasgo exclusivamente puntuado es la cantidad de horas idénticas prestadas a coste cero, sin parámetro que mida una mejora técnica u organizativa diferenciada. Por ello, cabe sostener motivadamente que los 31 puntos tienen naturaleza económica a los solos efectos del cómputo del artículo 145.4, sin concluir por esa razón que toda bolsa gratuita sea ilícita.

No obstante, también hay resoluciones, más recientes que aquellas, que indican el carácter económico de dicha bolsa de horas, así, hay que hacer mención a la Resolución 282/2025, de 2 de julio de 2025, del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP), en la que, analizando un contrato de un servicio de seguridad, donde, al igual que en el presente supuesto, ni la memoria justificativa ni el PCAP aportan ninguna explicación sobre los criterios de adjudicación establecidos, se indica lo siguiente:

«El criterio de adjudicación “Bolsa anual de 25 horas anuales para servicios extraordinarios” está relacionado directamente con los costes que implican la prestación del servicio, dado que se valora el cumplimiento de una de las prestaciones que constituyen el objeto del contrato -esto es, los servicios extraordinarios de vigilancia que, en el momento de diseñar la licitación, resultan difíciles de prever-, aún más cuando éstas se estructuran en torno a la prestación de mano de obra.

En concreto, a la vista de la configuración de los elementos económicos del contrato, el criterio de adjudicación discutido es un factor que opera de forma determinante en el precio global final del contrato y en el precio unitario por hora en la que se estructura, que variará en función de las horas ejecutadas cada año, dado que el PBL se ha fijado según precios unitarios sobre horas anuales estimadas.

En este sentido, la bolsa de horas extraordinarias que ofrecen las empresas -que tienen un coste para ellas pero que, por definición como criterio de valoración, se presentan como “gratuitas” para el órgano de contratación- minora el precio unitario y, por tanto, el precio global -pues, en ningún caso, el precio final a pagar puede superar el presupuesto del contrato según la carga de trabajo inicial-, resulta así que estos criterios tienen una incidencia decisiva y estratégica en el momento de configurar las ofertas económicas por parte de las empresas interesadas en participar en la licitación» (el subrayado no es nuestro).

Por todo ello, dadas las características reseñadas de la licitación y la falta de la justificación que exige el artículo 116.4 de la LCSP en relación con la configuración de un criterio de adjudicación que consiste, en esencia, en el ofrecimiento de una cantidad de unidades de tiempo con mano de obra para prestar la actividad que constituye el objeto del contrato, el TCCSP concluye indicando que la bolsa anual de horas forma parte de los criterios de adjudicación de carácter económico.

En el presente supuesto, a la vista de lo expuesto, este Tribunal, no puede atribuir a la bolsa de horas la condición de criterio relacionado con la calidad a los efectos específicos del artículo 145.4 de la LCSP, pues aquello que se premia es esencialmente una mayor cantidad de la prestación por el mismo precio y no una cualidad que permita apreciar una mejor ejecución de las prestaciones contratadas.

Por tanto, hemos de colegir que los 31 puntos de la bolsa gratuita de horas no deben sumarse a los criterios relacionados con la calidad. De los 100 puntos previstos, únicamente los 20 atribuidos a cursos de formación quedarían inicialmente identificados como potencialmente cualitativos, sin perjuicio del examen que haremos a continuación al analizar tal cuestión.

b) Formación.

Aun cuando se ha estimado el motivo de recurso correspondiente a la bolsa gratuita de horas, es conveniente, a mayor abundamiento, analizar la impugnación sobre los cursos de formación en aras a que el órgano de contratación a la hora de redactar los nuevos criterios conozca la opinión de este Tribunal.

El curso de prevención de riesgos laborales objeto de impugnación se describe de este modo en el apartado 8 de la memoria justificativa y en el apartado 8,B).2.B del anexo I del PCAP:

"B. Cursos de formación (Máximo 20 puntos). Se valorará con máximo de 20 puntos el compromiso de impartir, a cargo de la empresa adjudicataria, cursos de formación específica de interés para el desempeño profesional, de modo presencial o en formato on line. La puntuación será la siguiente:
Impartición de un curso de prevención de riesgos laborales de al menos 10 horas de duración –5 puntos".

Como podemos apreciar, ambos documentos caracterizan el curso únicamente por su materia y duración mínima, pero no se concretan contenidos adicionales que permitan distinguirlo de la formación obligatoria. La afirmación del informe del órgano de contratación de que excederá los mínimos legales no suple dicha definición previa.

Así, el artículo 145.2 de la LCSP permite valorar la formación vinculada a la ejecución del contrato cuando aporte una ventaja diferenciada a la prestación. No cabe, en cambio, otorgar puntuación por el mero cumplimiento del deber empresarial de proporcionar formación preventiva suficiente, adecuada y específica del puesto, impuesto por el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales:

"*Artículo 19. Formación de los trabajadores.*

1. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, como cuando se produzcan

cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo.

La formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario.

2. La formación a que se refiere el apartado anterior deberá impartirse, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo o, en su defecto, en otras horas pero con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma. La formación se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores".

Con carácter general, no procede atribuir puntuación dentro de los criterios de calidad a aquellos compromisos formativos que se limiten a dar cumplimiento a deberes u obligaciones legales o convencionales ya impuestas imperativamente al empresario por la normativa laboral o sectorial aplicable (como el deber general de formación preventiva del artículo 19 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales).

En consecuencia, no procede computar los cinco puntos que comportan la impartición del curso como criterio de adjudicación y, por tanto, su puntuación debe sustraerse de los criterios de calidad en la configuración examinada.

Sin embargo, la coincidencia temática alegada respecto del curso de primeros auxilios no permite, por sí sola, extender automáticamente a este la misma conclusión, sin identificar qué formación concreta resulta exigible para los puestos y qué aportación distinta se pretende valorar.

Para que un curso de formación sea ponderable como criterio cualitativo al amparo del artículo 145.2 de la LCSP, el pliego debe definir con precisión un contenido técnico o metodológico especializado que exceda manifiestamente del marco regulatorio obligatorio y aporte un valor añadido contrastable a la prestación del servicio.

Por ello, al resultar aplicable al contrato el mínimo del 51% de criterios de calidad dispuesto en el artículo 145.4 de la LCSP, la distribución impugnada no lo satisface, ya que solo serían computables como tales 15 puntos, por lo que debe estimarse este motivo de recurso y procede modificar los criterios de adjudicación al objeto que los criterios relacionados con la calidad representen, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas.

Por último, indicar que la eventual facilidad, alegada por la recurrente, con que distintos licitadores pudieran alcanzar la puntuación máxima en estos criterios no acredita, por sí misma, una infracción distinta, ya que la legalidad se enjuicia por el contenido y la ponderación establecidos en el pliego, no por conjeturas sobre futuras ofertas, ni por acontecimientos acaecidos en licitaciones anteriores.

Segunda. Sobre la pretendida indeterminación de la mejora de una bolsa gratuita de horas.

Subsidiariamente, la recurrente sostiene que la bolsa de horas incumple lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP sobre las mejoras por no determinar suficientemente sus condiciones de ejecución, alegando, entre otros extremos, que no se concretan los puestos, horarios o acontecimientos en que

podrá utilizarse, el plazo de preaviso, el régimen de las horas no consumidas o las consecuencias de ofrecer más de 100 horas.

El órgano de contratación opone que la mejora se encuentra suficientemente acotada tanto cuantitativa como materialmente, pues establece un máximo de 100 horas anuales, directamente vinculadas a las prestaciones objeto del contrato y destinadas a atender necesidades extraordinarias, de modo que el licitador puede conocer de antemano el esfuerzo económico máximo que comporta su oferta; asimismo, precisa que las ofertas superiores a 100 horas obtendrán el máximo de 31 puntos, sin valoración del exceso.

Al ser una petición subsidiaria y al haberse estimado la pretensión principal, no procedería entrar en su análisis, no obstante, a mayor abundamiento, este Tribunal considera conveniente recordar su doctrina al respecto.

Así, hay que analizar la consideración como "mejora" del citado criterio de adjudicación y, consecuentemente, la aplicación o no de lo dispuesto en el artículo 145.7 de la LCSP, que exige que las mejoras se encuentren suficientemente especificadas, considerándose que así ocurre cuando se fijan, de manera ponderada y con concreción, sus requisitos, límites, modalidades y características, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En este sentido, en nuestra Resolución 106/2020, de 12 de mayo, a la que se refería la Resolución 583/2021, de 23 de diciembre, ya indicábamos que:

> "*Este Tribunal comparte lo expuesto por dicho Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en la citada Resolución 591/2019 en la que se dispone en lo que aquí interesa que «La expresión prestaciones adicionales a las definidas en el contrato se puede entender de dos maneras distintas:*
>
> *a) Todas las adicionales que excedan de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria.*
>
> *b) Solamente aquellas prestaciones adicionales no definidas en los pliegos.*
>
> *Este Tribunal ya ha tenido ocasión de estudiar estas cuestiones con anterioridad, por todas, resolución número 20/2019, de 11 de enero de 2019, habiéndose decantado por la segunda interpretación propuesta, dado que el referido precepto después de fijar la definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato. Es evidente que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que mejoren las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato. Por lo que parece que las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP son las prestaciones adicionales y distintas a las definidas en el contrato».*
>
> *En el supuesto analizado, el PCAP parte de un número anual de horas que sirve como base para la determinación del presupuesto base de licitación. Así pues, siguiendo el criterio expuesto en la resolución parcialmente transcrita, el criterio de adjudicación consistente en la bolsa de horas para limpiezas extraordinarias por encima de ese mínimo necesario establecido en el pliego no constituye una mejora en el sentido del artículo 145.7 de la LCSP al no tratarse de una prestación*

adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras".

En el presente supuesto, el criterio de adjudicación impugnado no constituye una mejora en el sentido estricto de prestaciones adicionales y distintas a las previstas en el contrato tal y como establece el artículo 145.7 de la LCSP. En el contrato se parte de un número total de 20.952 horas anuales para la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado (véanse los apartados 2.A, 2.B y 2.C del Anexo I del PCAP), por lo que la oferta de un mayor número de horas, como bolsa adicional de horas no supone la realización de una prestación adicional y distinta a la definida en el contrato, ni por tanto le resulta de aplicación la regulación prevista en el precepto legal para las mejoras.

Tercera. Sobre la suficiencia de la información relativa al personal objeto de subrogación y los costes salariales.

La recurrente denuncia que el Anexo XVI contiene información insuficiente para evaluar con exactitud los costes derivados de la subrogación, mientras que el órgano de contratación sostiene que proporciona información individualizada de los 22 trabajadores afectados, incluyendo categoría profesional, convenio colectivo, tipo de contrato, jornada, antigüedad y salario bruto anual, considerando las restantes circunstancias alegadas comprendidas dentro del ordinario riesgo empresarial.

La cuestión debe analizarse desde la finalidad perseguida por el artículo 130 de la LCSP, que obliga a facilitar en el pliego la información sobre las condiciones de los contratos de trabajo necesaria para evaluar con exactitud los costes de la subrogación.

El deber impuesto al órgano de contratación no consiste únicamente en trasladar formalmente la información recibida de la contratista saliente, sino en proporcionar aquella información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implique la medida de subrogación; sin perjuicio de que sea la empresa que viniese efectuando la prestación la obligada a suministrar dicha información al órgano de contratación.

Desde esta perspectiva, debe diferenciarse entre datos accesorios y aquellos que puedan incidir efectivamente en la existencia o alcance de la obligación de subrogación y en su coste. La recurrente identifica incertidumbres relativas a los períodos de actividad de personal fijo discontinuo, la modalidad de dos excedencias, los pactos aplicables y las condiciones de personas sujetas a un convenio distinto; plantea asimismo la eventual condición de Centro Especial de Empleo de la contratista saliente. Todas ellas son circunstancias que pueden incidir en la determinación de las obligaciones que habrá de asumir el futuro adjudicatario y, por consiguiente, presentan relevancia para la preparación de la oferta.

La ausencia de información mínima afecta también a los principios de igualdad y transparencia del artículo 132 de la LCSP. La empresa que está prestando los servicios conoce *ex ante* el coste laboral real —plantilla que presta el servicio y condiciones— mientras que los licitadores externos no pueden acceder legítimamente a esa información. La falta de publicación de los listados con los datos mínimos del artículo 130.1 de la LCSP genera una ventaja informativa incompatible con la transparencia y la igualdad, y restringe artificialmente la competencia al impedir que los licitadores formulen ofertas económicamente viables.

No resulta suficiente, frente a ello, afirmar que “las supuestas omisiones que alegan en el recurso entran dentro del margen ordinario del riesgo y ventura del tráfico comercial y no truncan la igualdad de trato”.

Procede estimar parcialmente este motivo de impugnación al objeto de incorporar o completar la relación de las condiciones del personal a subrogar en el Anexo XVI del PCAP, previo requerimiento a la empresa saliente sobre los extremos relevantes, a fin de poner a disposición de los licitadores aquellos datos adicionales relativos a los trabajadores afectados que sean necesarios para permitir una adecuada evaluación del coste de la eventual subrogación.

Distinta conclusión merece la pretendida nulidad derivada exclusivamente de la falta de desagregación por género. El órgano de contratación sostiene que los costes se han calculado conforme a las tablas del convenio colectivo aplicable para la correspondiente categoría profesional, siendo idénticas las retribuciones con independencia del sexo de la persona trabajadora.

Siendo ello así, y en la medida en que la recurrente no identifica una diferencia salarial por género que pudiera tener repercusión efectiva en el cálculo del presupuesto, no procede atribuir a esta concreta omisión, aisladamente considerada, eficacia invalidante del pliego, sin perjuicio del deber de observancia de las exigencias de desglose establecidas en el artículo 100.2 de la LCSP.

Cuarta. Sobre la reserva de ejecución directa y la prohibición de subcontratación.

Finalmente, la recurrente cuestiona el apartado 10 del Anexo I del PCAP, que reserva a la adjudicataria la ejecución de todas las prestaciones del contrato, mientras que el órgano de contratación sostiene que la medida viene justificada por el carácter sensible e indivisible de las funciones desarrolladas en un espacio declarado Patrimonio Mundial.

El artículo 215 de la LCSP configura la subcontratación como una posibilidad del contratista y permite al órgano de contratación establecer que determinadas tareas críticas sean ejecutadas directamente por aquel, siempre que dicha determinación se justifique en el expediente de contratación.

El precepto se refiere, por tanto, a «determinadas tareas críticas», lo que exige una identificación concreta de las prestaciones afectadas y una motivación suficiente de las razones por las que su naturaleza hace necesaria la ejecución directa. La posibilidad legal de imponer tal limitación no ampara, sin una justificación particularmente intensa, la atribución indiscriminada de carácter crítico a la totalidad de las prestaciones que conforman el objeto contractual.

En este sentido, el apartado 10 del Anexo I del PCAP justifica tal extremo indicando que “la ejecución directa resulta necesaria para asegurar la unidad de actuación, el control efectivo de la prestación, la responsabilidad única frente al órgano de contratación y el cumplimiento de los estándares de calidad, seguridad, confidencialidad y trazabilidad exigidos en la ejecución del contrato. La intervención de terceros podría comprometer dichos objetivos y dificultar el adecuado seguimiento y control de las obligaciones contractuales”.

Posteriormente, en sede de recurso, el órgano de contratación ha aportado razones relacionadas con la protección patrimonial, el control de aforos, la unidad de actuación y la existencia de una cadena de mando directa e indivisible, que pueden justificar que determinadas prestaciones especialmente

sensibles deban ejecutarse directamente. Sin embargo, tales argumentos no permiten concluir, sin una mayor individualización, que absolutamente todas las actividades comprendidas en el contrato revistan idéntico carácter crítico.

La facultad reservada al órgano de contratación por el artículo 215.2.e) de la LCSP para exigir la ejecución directa de "determinadas tareas críticas" no ampara la declaración indiscriminada del carácter crítico de la totalidad de las prestaciones que integran el objeto del contrato. Una reserva global equivale a una prohibición absoluta y de facto de la subcontratación, contraviniendo el principio de libre concurrencia. La determinación de las tareas críticas exige una motivación *ex ante*, concreta y segregada en el expediente de contratación, individualizando qué actividades específicas justifican la ejecución directa y por qué la intervención de subcontratistas comprometería la prestación.

En el supuesto analizado, la declaración de que todas las tareas son críticas produce materialmente una prohibición absoluta de subcontratación, mientras que la motivación ofrecida podría ser aplicable genéricamente a la práctica totalidad de los contratos de servicios y no contiene una individualización de las prestaciones cuyo carácter crítico justificaría específicamente la necesidad de su ejecución directa.

Debe recordarse, además, que la propia cláusula 16 del PCAP establece que la persona contratista podrá concertar con terceros la realización parcial de la prestación " lo que implicará la realización de una parte de la prestación, objeto del contrato, por persona o entidad distinta de la persona contratista" con las limitaciones del artículo 215 de la LCSP, y advierte expresamente de que la limitación de la subcontratación no podrá producir una restricción efectiva de la competencia (el subrayado es nuestro).

Resulta significativo, además, que el propio órgano de contratación admita que la adjudicataria pueda recurrir a terceros para impartir la formación valorada como mejora, al considerar que esta no constituye una prestación final dirigida al usuario. Esta precisión evidencia que en el ámbito global de las obligaciones contractuales existen actuaciones susceptibles de ejecución por terceros sin que por ello resulte comprometida la unidad de actuación invocada.

Por tanto, aun reconociendo el margen de apreciación del órgano de contratación para determinar las prestaciones cuya especial sensibilidad justifique su ejecución directa, procede estimar este motivo, anulando la previsión en cuanto atribuye indiscriminadamente carácter crítico a la totalidad de las tareas, sin perjuicio de que el órgano de contratación pueda establecer en el nuevo pliego la ejecución directa de aquellas prestaciones concretas respecto de las cuales motive suficientemente su carácter crítico.

SÉPTIMO. Efectos de la estimación parcial del recurso.

La estimación parcial del recurso afecta a 36 puntos de los 100 posibles y modifica la proporción de los criterios relacionados con la calidad, incumpliendo el umbral mínimo del 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas en contratos del anexo IV, pues solo alcanza el 15 por ciento, lo que determina la nulidad del PCAP y, con ello, de la licitación convocada.

En consecuencia, procede anular el apartado 8.B.2 del Anexo I del PCAP relativo a "mejoras", acordando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a su aprobación, a fin de que el órgano de contratación proceda, si persiste la necesidad contractual, a su adecuada reformulación, excluyendo la

bolsa de horas gratuitas de los criterios cualitativos y estableciendo unos criterios realmente relacionados con la calidad que representen, al menos, el 51% de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas; a completar la información necesaria sobre las condiciones laborales del personal sujeto a subrogación en el anexo XVI del PCAP; y a revisar la reserva de ejecución directa establecida en el apartado 10 del Anexo I del PCAP, circunscribiéndola, en su caso, a tareas críticas concretamente identificadas y debidamente justificadas.

Una vez reformulados y aprobados los pliegos deberá otorgarse un nuevo plazo para la presentación de proposiciones.

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 [redacted], contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la licitación del contrato de servicio denominado «Prestación de servicios auxiliares de información, recepción, control de accesos y comprobación de instalaciones en las visitas al público del Conjunto Arqueológico Dólmenes de Antequera», (expediente CONTR 2026 235705), convocada por la Delegación Territorial de Cultura, Patrimonio Histórico y Deporte en Málaga, en los términos expresados en el fundamento de derecho sexto y con los efectos establecidos en el fundamento de derecho séptimo.

SEGUNDO. El levantamiento de la medida cautelar acordada mediante Resolución M.C. 179/2026, de 9 de octubre de 2026, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO. De acuerdo 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.

NOTIFÍQUESE 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.