

Recurso 435/2025
Resolución 534/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 5 de septiembre de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] [REDACTED] contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de conservación de parques, zonas verdes y arbolado viario del término municipal de Mairena del Aljarafe (Sevilla)», expediente número 1117/2025, convocado por el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 6 y 7 de julio de 2025, respectivamente, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, el día 7 de julio, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante, excepto la memoria justificativa, que fue objeto de completa publicación el 17 de julio de 2025. El valor estimado del contrato asciende a 1.555.894,35 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). 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 (en adelante Real Decreto 817/2009) 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.

SEGUNDO. El 25 de julio de 2025 tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración General del Estado, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] (en adelante la recurrente) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución. En el escrito de impugnación se solicita además la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación. Dicho recurso, junto con el informe al mismo y la documentación necesaria para su tramitación y resolución, fue recibido en este Tribunal el 4 de agosto de 2025.



El día 8 de agosto de 2025, este Órgano por Resolución M.C. 114/2025 adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente.

Por la Secretaría del Tribunal, el 5 de agosto 2025, se solicita al órgano de contratación que remita listado en el que consten todas las entidades licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación, recibiendo la documentación solicitada el 6 de agosto de 2025, en la que se indica que no se ha presentado oferta alguna.

Por último, al constar la inexistencia de entidades licitadoras, no ha sido necesario dar trámite de alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el artículo 10.3 del 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.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, 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. Estarán también legitimadas para interponer este recurso (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.



Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación y con los criterios de adjudicación.

Al respecto, debe indicarse que los estatutos de la asociación recurrente establecen como ámbito de actuación en su artículo 3.a) «A todas las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines y/o trabajos complementarios en espacios ajardinados, arbolados y con todo tipo de elementos vegetales (...); y por otro lado entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 4 de sus estatutos «La representación colectiva, participación, gestión y defensa más amplia de los intereses económicos y profesionales de sus miembros ante los Poderes Públicos, y cualesquiera otras entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales.».

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios, cuyo valor estimado es superior a cien mil 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, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 7 de julio de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro del órgano de contratación el 25 de julio de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo «se proceda a anular y dejar sin efecto las DISPOSICIONES denunciadas y los documentos que las recogen (PLIEGOS), por la motivación expuesta, y consecuentemente, el propio procedimiento de contratación del cual forma parte. Ello con la finalidad de que el procedimiento de contratación se adecúe a las exigencias legales.».

Como primer motivo de impugnación, la recurrente alude al contenido de la memoria justificativa argumentando: «dicho documento no cumpliría con el contenido que debe tener la MEMORIA JUSTIFICATIVA conforme a lo dispuesto en la LCSP, en tanto que no incluye el suficiente desglose de costes que sustente el Presupuesto Base de Licitación (PBL)».



Argumenta que teniendo en cuenta el contenido del apartado 2 del anexo I del PCAP y del contenido de la citada memoria justificativa: *«no se habría llevado a cabo desglose alguno del PBL conforme exige la Ley, lo que impide determinar y revisar si el precio es suficiente y acorde, conforme a lo exigido en los Artículos 100, 101 y 102 de la LCSP. Falta dar cumplimiento a la obligación de desglosar detalladamente los costes del servicio.*

El importe del PBL fijado por el Órgano de Contratación no exime a éste del deber de incorporar a los Pliegos el correspondiente desglose de costes, conforme dispone el Artículo 100.2 de la LCSP, así como tampoco el de fijar un precio para el servicio a coste de mercado, conforme coligen los Artículos 101 y 102 de meritada Ley.

Para fijar asimismo el Valor Estimado del Contrato (VEC) se han de tener en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, pero también los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial».

Sobre las concretas infracciones la recurrente manifiesta las siguientes:

«- El PBL no indica debidamente y de forma desglosada los costes salariales estimados a partir de los Convenios laborales de referencia y aplicables al personal a destinar al servicio.

- Debería incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra las partidas como el absentismo, vacaciones, pluses, pluses fuera de Convenio, etc., siendo que, en caso de ser de empresa o centro de trabajo, facilitarse el Convenio aplicable. Y sobre todo, informar sobre los atrasos que hubiese pendientes en función de los acuerdos recogidos en dicho Convenio.

- No se determinan, tampoco, el resto de los costes directos del servicio, ni los indirectos.

- No existe un desglose conforme exige la LCSP aplicable.

Por lo tanto, al incumplirse la obligación esencial de incluir el correspondiente desglose del presupuesto de licitación en costes directos e indirectos, gastos generales (GG) y Beneficio Industrial (BI), y al no aportarse el debido detalle al respecto, los Pliegos, dada su actual redacción, vulnerarían el principio de transparencia con grave perjuicio a los licitadores en el momento de preparar sus ofertas. Con ello, no sólo no se permite a los licitadores disponer de la información adecuada para presentar sus ofertas, sino también de poder analizar si han sido correctamente calculados todos los costes del servicio y si el PBL y el VEC son suficientes para cubrir los mismos, y en su caso, poder ejercitar las oportunas acciones contra los Pliegos por inviabilidad económica del Contrato».

Como segundo motivo de impugnación, la recurrente cuestiona la configuración de determinados criterios de adjudicación de aplicación mediante fórmulas. En concreto, cuestiona la valoración con 2,5 puntos por la aportación de cada uno de los certificados ISO u homologables siguientes: ISO9001 control de calidad, ISO14001 gestión ambiental, ISO50001 gestión energética, ISO45001 gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

Cuestiona la configuración del criterio afirmando: *«ser exigidos como criterio de adjudicación; más cuando los mismos, y es preciso advertir, se configuran como un criterio que carece de la más mínima precisión y justificación respecto a su vinculación con el objeto del contrato y, además, son referidos a la empresa en conjunto, y no a la actividad en concreto a desempeñar».*

Más concretamente manifiesta, refiriéndose a la exigencia de todos los certificados anteriormente citados: *«Nos encontraríamos ante un certificado aplicable a toda la empresa, y no al servicio en concreto, que además no quedaría vinculado (ni se ha justificado mínimamente ello por el Órgano de Contratación), con el objeto del Contrato».*

Alude a doctrina sobre la cuestión concluyendo lo siguiente: *«nos encontramos con un criterio de adjudicación no vinculado al objeto del contrato (con vulneración de la exigencia del Artículo 145 de la LCSP), que no garantiza una mejora en la relación calidad-precio y que sería contrario a los principios de igualdad, transparencia y libre competencia. Ello porque dicho criterio acreditaría características intrínsecas de cada empresa que afectan*



básicamente a las peculiaridades de su organización, es decir, acredita sus condiciones subjetivas en orden a la consecución de un certificado (herramienta) de “excelencia”, pero que no guarda relación con el objeto del contrato, ni con las prestaciones a realizarse por el adjudicatario, ni afecta directamente a la mayor o menor calidad en la prestación del servicio licitado. No es relevante, por lo tanto, este criterio a efectos de determinar la mejor proposición en atención a la relación calidad-precio, porque no se refiere a cualidades propias de la proposición, sino a circunstancias de la empresa licitadora considerada en su conjunto.

Conforme a todo lo expuesto, considera esta parte que este motivo de denuncia debería ser acogido por el Tribunal al que humildemente nos dirigimos».

Motivos por los que solicita la anulación de los pliegos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En su informe se opone al recurso interpuesto. Presenta alegaciones respecto de cada uno de los motivos de impugnación:

1. Sobre el desglose del estudio económico y el peso del coste de personal.

El órgano de contratación argumenta que la previsión del 85% de los costes de personal no constituye en sí misma una limitación injustificada a la concurrencia, sino que responde a la naturaleza intensiva en mano de obra del servicio licitado. Argumenta que se publicó una corrección de la memoria justificativa el 17 de julio de 2025 en la que se incluye el desglose de gastos legalmente exigido de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP.

Argumenta que para calcular el presupuesto base de licitación (PBL) se ha apoyado en los siguientes elementos: inventario previo de zonas a conservar, aplicación de frecuencias de labores y cálculo de rendimientos y horas anuales.

Afirma que hallado el volumen anual de horas de trabajo se ha procedido al cálculo de los costes salariales teniendo en cuenta el convenio colectivo sectorial de aplicación, el de jardinería actualmente en vigor y de aplicación general al sector, sobre estos costes manifiesta que ha previsto un incremento de un 3% anual, en línea con las actualizaciones acordadas históricamente en el sector y las proyecciones económicas actuales.

Indica que en el cálculo de los costes salariales ha incluido: salario base según categoría, complementos y pluses (asistencia, peligrosidad, transporte, nocturnidad, etc.), proporcional de vacaciones, festivos y descansos y cargas sociales empresariales.

Alega que ha realizado la siguiente estimación y estructura de costes: recursos humanos (85%), vehículos y maquinaria (10%), materiales y consumos de conservación (5%), y que sobre esta base se ha aplicado: gastos generales (13%), beneficio industrial (6%) e impuesto sobre el valor añadido (21%).

Por los motivos indicados solicita la desestimación del presente motivo.

2. Sobre la legalidad del uso de certificaciones ISO como criterio de valoración.

El órgano de contratación alude a doctrina sobre la cuestión. Manifiesta que la posesión de certificados ISO o certificaciones equivalentes se valora con hasta 10 puntos sobre 100. Se incluye la mención de equivalentes.



Sobre la vinculación de los mismos al objeto del contrato alude al contenido de un informe de 31 de julio de 2025, del órgano de contratación sobre esta cuestión y en la que se llega a las siguientes conclusiones:

- La vinculación es clara al incidir directamente en la calidad, sostenibilidad y seguridad y eficiencia del servicio.
- La naturaleza del servicio, con elevada exposición a riesgos laborales, hace imprescindible la exigencia de una sólida gestión preventiva, acreditada objetivamente mediante la ISO45001 o certificaciones homologadas.
- Se garantiza la no discriminación y la libre concurrencia mediante la admisión de certificados equivalentes.
- Se promueve la coherencia con las estrategias de sostenibilidad, eficiencia energética, contratación pública ecológica y prevención de riesgos laborales vigentes en el ámbito nacional e internacional.

Afirma que especial mención merece la norma ISO50001, cuya valoración se justifica por su contribución directa a la reducción de emisiones contaminantes y a la mejora de la eficiencia energética, cuya inclusión se alinea con los objetivos de la Agenda Urbana Española y con la agenda urbana del municipio.

El órgano de contratación alude al contenido del artículo 145 de la LCSP. Afirma que no se aprecia restricción injustificada al principio de igualdad de trato ni discriminación hacia entidades que no cuenten con las citadas certificaciones, siempre que puedan demostrar la calidad de sus procesos por otros medios.

Motivos por los que se solicita la desestimación del recurso interpuesto.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen que se centra en determinar si en el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato elaborado por el órgano de contratación se ha efectuado el preceptivo desglose legalmente exigido, asimismo, se habrá de analizar la configuración en el PCAP del criterio de adjudicación en el que se valora la posesión de determinados certificados de calidad. Por motivos metodológicos se comenzará analizando la segunda de las cuestiones.

1. Sobre el criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas relativo a la posesión de certificados de calidad.

La asociación recurrente cuestiona la improcedencia del criterio de adjudicación relativo a los certificados de calidad por su propia naturaleza, al no quedar acreditada la vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato y por referirse a características generales de las propias empresas.

Planteado en estos términos, el debate se circunscribe a la configuración como criterios de adjudicación de estar en posesión de las certificaciones de calidad que se indican en el apartado 3.4. del anexo I del PCAP.

En efecto, conviene recordar que la calidad es mencionada en la LCSP en distintos preceptos y referida a diferentes aspectos del procedimiento de adjudicación de los contratos, como ya señalábamos en nuestra Resolución 11/2021, de 21 de enero. En este sentido, la calidad aparece referenciada en la regulación de los criterios de adjudicación, que han de cumplir los requisitos del artículo 145, y de manera especial, deben estar vinculados con el objeto del contrato en los términos que establece dicho precepto:

“Artículo 145. Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato.

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

(...)



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.

(...)

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.”

Por otro lado, este precepto, regulador de los criterios de adjudicación, principal cuestión objeto de controversia, ha de ser interpretado conforme a la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, de la cual interesa destacar, a los efectos del presente motivo del recurso, los siguientes considerandos:



“(89)

La noción de criterios de adjudicación es clave en la presente Directiva, por lo que resulta importante que se presenten las disposiciones pertinentes del modo más sencillo y racional posible. Puede conseguirse utilizando los términos «oferta económicamente más ventajosa» como concepto preponderante, puesto que, en último término, todas las ofertas ganadoras deben haberse escogido con arreglo a lo que el poder adjudicador considere la mejor solución, económicamente hablando, entre las recibidas. Para evitar confusión con los criterios de adjudicación actualmente conocidos como la «oferta económicamente más ventajosa» en las Directivas 2004/7/CE y 2004/18/CE, procede utilizar una terminología distinta para abarcar dicho concepto: la «mejor relación calidad-precio». Por consiguiente, se debe interpretar con arreglo a la jurisprudencia relativa a dichas Directivas, salvo cuando exista una solución material y claramente diferente en la presente Directiva.

(90)

La adjudicación de los contratos debe basarse en criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato con el fin de garantizar una comparación objetiva del valor relativo de los licitadores que permita determinar, en condiciones de competencia efectiva, qué oferta es la oferta económicamente más ventajosa. Debería establecerse explícitamente que la oferta económicamente más ventajosa debería evaluarse sobre la base de la mejor relación calidad-precio, que ha de incluir siempre un elemento de precio o coste.

(...)

(92)

Al evaluar la mejor relación calidad-precio, los poderes adjudicadores deberían determinar los criterios económicos y de calidad relacionados con el objeto del contrato que utilizarán a tal efecto. Estos criterios deben, pues, permitir efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas. En el contexto de la mejor relación calidad-precio, la presente Directiva incluye una lista no exhaustiva de posibles criterios de adjudicación que incluyen aspectos sociales y medioambientales. Se debe alentar a los poderes adjudicadores a elegir los criterios de adjudicación que les permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades.”

97

(...)

No obstante, la condición de que exista un vínculo con el objeto del contrato excluye los criterios y condiciones relativos a la política general de responsabilidad corporativa, lo cual no puede considerarse como un factor que caracterice el proceso específico de producción o prestación de las obras, suministros o servicios adquiridos. En consecuencia, los poderes adjudicadores no pueden estar autorizados a exigir a los licitadores que tengan establecida una determinada política de responsabilidad social o medioambiental de la empresa”.

Expuesta la normativa cabe realizar una primera consideración: la calidad aparece en la LCSP referida a distintos aspectos del procedimiento de licitación de los contratos, y, en lo que ahora interesa, distingue entre lo que es la calidad de las empresas licitadoras (conectada pues con su solvencia técnica o profesional, constituyendo dentro de esta una especialidad la aportación de certificados acreditativos del cumplimiento de normas de garantía de calidad o de normas de gestión medioambiental) y la calidad de las ofertas que aquellas presenten.

Este Tribunal, en su Resolución 105/2015, de 17 de marzo, declaró la posibilidad de exigir como requisito de solvencia técnica, nunca como criterio de adjudicación, la aportación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental, debiendo ser reconocidos todos los certificados de calidad o de gestión medioambiental expedidos conforme a las normas europeas, aceptando incluso otras pruebas equivalentes de garantía de la calidad o de gestión medioambiental que presenten los empresarios. En similar sentido, los órganos competentes para la resolución del recurso especial tienen una consolidada doctrina sobre la posibilidad de emplear certificados de calidad como criterios de adjudicación, habiendo señalado que si bien



pueden exigirse como criterio de solvencia, no cabe establecerlos como criterios de adjudicación (entre otras, las Resoluciones 65/2013, 29/2015, 30/2015 y 54/2019 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales; la Resolución 40/2011, de 14 de julio, del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, y el Acuerdo 84/2015 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

Así, en la Resolución 786/2019, de 11 de julio, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, criterio reiterado en su Resolución 976/2020, de 11 de septiembre, señaló: *“Así 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.*

Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada –y otras muchas– interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Y sobre este particular el órgano de contratación no expone en su informe una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato sino que considera que, al tratarse de un suministro y no de un servicio, esta vinculación se da de forma necesaria en la medida en que los certificados exigidos evalúan la buena praxis medioambiental en el proceso de fabricación, producción y transporte del producto que se va a adquirir, lo que está inscrito en el ciclo de la vida del mismo.

Ciertamente este Tribunal no dispone de los conocimientos técnicos para valorar, en el caso concreto, si cada uno de los certificados exigidos está o no relacionado con el objeto del contrato. Sobre la existencia de esta vinculación la mercantil recurrente no se pronuncia y el órgano de contratación la justifica de forma general, alegando como se ha dicho que en los contratos de suministro los certificados acreditan la buena praxis social y medioambiental de la empresa en sus procesos productivos, que por definición están vinculados con el objeto del contrato en la medida en que lo suministrado es el resultado de estos procesos que son objeto de la acreditación medioambiental o social.

Sin embargo, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”, lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2014 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación, (...).”

De esta manera, en virtud de lo expuesto, y a modo de recapitulación, podemos afirmar que tal como aparecen configurados en la LCSP los certificados de calidad están contemplados como forma de acreditar la solvencia técnica de las empresas; que los criterios de adjudicación han de estar vinculados con el objeto del contrato; y que esta exigencia de vinculación debe interpretarse en el sentido de referirse a las características de la oferta que los licitadores presentan, es decir sobre cómo van a ejecutar las prestaciones propias del contrato.

En este sentido debe destacarse cómo el legislador al trasponer la Directiva 2014/24/UE, y para determinar la vinculación con el objeto contrato, ha hecho referencia a las prestaciones del contrato. En efecto, el artículo 67.3 de la Directiva establece que *“Se considerará que los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato público cuando se refieran a las obras, suministros o servicios que deban facilitarse en virtud de dicho contrato...”* mientras que el artículo 145.6 de la LCSP 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,(...)”.

A la vista de lo expuesto, teniendo en cuenta que los certificados de calidad solo pueden ser configurados como criterios de adjudicación del contrato cuando hacen referencia a características propias del producto o servicio que constituye el objeto del contrato, no lo pueden ser en el caso de aquellos certificados que hacen referencia exclusivamente a características propias de las empresas, pues en tales casos deben configurarse como criterios de solvencia de dichas entidades.

El criterio controvertido en cuestión aparece regulado en la memoria justificativa y en el anexo I del PCAP. Se configura como criterio de adjudicación de aplicación mediante fórmulas de la siguiente manera: «3. Posesión de certificados ISO u homologables: Se valorará con 2,5 puntos por certificado presentado». Diferenciando entre los siguientes ISO 9001, ISO 14001, ISO 50001 e ISO 45001, todos ellos van acompañados de una nota a la que se remiten y en la que se indica: «*Serán normas ISO u otras homologadas para los mismos ámbitos de aplicación». Sin que exista motivación de la vinculación entre el criterio de adjudicación y el objeto del contrato, en el PCAP ni en la memoria justificativa.

De lo anterior, se infiere que ni en el PCAP ni en la memoria figura justificación de la elección de los criterios de adjudicación, ni, por ende, su vinculación con el objeto del contrato. Por su parte, el órgano de contratación no indica en qué parte del expediente se encontraría la citada justificación, sino que procede a realizar en el informe un análisis de en qué medida el objeto del contrato sí estaría vinculado a la aportación de dichos certificados como criterio de adjudicación. Sobre lo anterior, debemos indicar que dicha información no puede ser tenida en cuenta a efectos de la resolución del presente recurso dado que la recurrente no ha tenido acceso a ella y por lo tanto no ha podido oponerse a sus argumentos.

Por ello, aplicando la doctrina expuesta al caso concreto que estamos examinando, podemos concluir que, al introducirse en el PCAP como criterio de adjudicación la aportación de certificados de cumplimiento de normas de calidad, se infringe la doctrina establecida en la interpretación de la normativa de aplicación, por lo que debe estimarse este motivo del recurso. Por ello no pueden admitirse como criterios de adjudicación características relacionadas con la capacidad técnica, económica o profesional de los licitadores, especialmente los referidos a las características de la empresa, como los certificados contemplados en el PCAP.

El motivo debe, pues, ser estimado procediendo a la anulación del referido criterio por la falta de vinculación con el objeto del contrato al no quedar justificado en el expediente.

2. Sobre el desglose del PBL en costes directos e indirectos, gastos generales y beneficio industrial.

Al respecto, de la lectura conjunta de los artículos 100.2 y primer párrafo del 101.2 de la LCSP, reproducidos por la recurrente, es posible entender que el nivel de desglose del presupuesto base de licitación y, por ende, de valor estimado del contrato sería el de costes directos, costes indirectos, gastos generales de estructura y beneficio industrial. Dicho desglose coincide con el recogido, aunque para el contrato de obras, en los artículos 130 y 131 del RGLCAP.

Así las cosas, de lo expuesto se infiere que los tipos de costes exigidos en ambos artículos lo son (i) directos, que serían aquellos en los que puede incurrir una empresa y que, de manera inequívoca, se usan para la realización y producción de los productos o servicios, entre los que cobran enorme importancia los de mano de obra sobre todo en la ejecución de los servicios, e (ii) indirectos, que serían los que, siendo necesarios, no son directamente imputables a la producción de un bien o servicio en particular, tales como alquiler de edificios y coste de



instalaciones temporales, entre otros. Asimismo, a los costes directos e indirectos han de añadirse los gastos generales de estructura, que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros. En este sentido, el Informe 40/19 de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado los define como aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado. Por último, el beneficio industrial es la parte del precio que se corresponde con el beneficio de la persona empresaria o contratista.

Asimismo, cabe preguntarse dentro de cada tipo de gastos cuál es el nivel de desglose que exige la normativa contractual. Al respecto, este Tribunal en sus resoluciones, entre otras, en las 136/2022 de 18 de febrero, 451/2022 de 22 de septiembre y 325/2024 de 9 de agosto, ha puesto de manifiesto que los artículos 100 y 101 de la LCSP no obligan a un desglose individualizado de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura.

Sin embargo, en lo que aquí interesa, el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP afirma que en los contratos en 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 que se examina, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP, que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes (v.g., entre otras, Resoluciones de este Tribunal 641/2023 de 15 de diciembre, 69/2024 de 9 de febrero y 513/2024 de 15 de noviembre).

En el presente supuesto el desglose legalmente exigible -costes directos, costes indirectos, gastos generales y beneficio industrial- no se encuentra correctamente recogido ni en el PCAP ni en la memoria justificativa del contrato. Así, tanto en el anexo I al PCAP como en la memoria se desglosa el presupuesto por anualidad y partida presupuestaria, adicionalmente se indica lo siguiente:

«La estructura de costes directos de un servicio de conservación de zonas verdes, mantiene las siguientes proporciones medias:

Recursos Humanos: 85%

Vehículos y maquinaria: 10%

Materiales de conservación: 5%

A esto se le suma los gastos generales, el beneficio industrial y el I.V.A. (IVA 21%)».

Además, como indica el órgano de contratación, se incluye en la memoria justificativa -tras su rectificación el 17 de julio de 2025-, una tabla anexa que se denomina «*estudio económico y cálculo del precio de licitación*», en la misma sí se incluye un desglose por categoría profesional, pluses, pagas, seguridad social y se incluye un cálculo unificado de costes de gastos generales y beneficio industrial realizado sobre los propios costes de personal, documento del que se desconoce si ha tenido conocimiento la entidad recurrente. En cualquier caso, aun teniendo en cuenta el nuevo contenido, no se encuentra una clara diferenciación entre los costes directos e indirectos y no se diferencia entre los gastos generales y el beneficio industrial, desconociendo el importe desglosado de todos ellos.



Así, y a pesar de que en este documento el órgano de contratación facilita un mayor detalle, lo cierto es que ni en los pliegos ni en resto de documentación contractual se incluye un desglose que facilite de forma diferenciada los preceptivos costes: directos, indirectos, los gastos generales y el beneficio industrial en los términos requeridos, teniendo en cuenta lo anteriormente manifestado. Solo en el informe al recurso el órgano de contratación facilita una información que serviría al menos parcialmente para conocer el desglose, si bien, este Órgano no puede atender a esa información dado que la recurrente no la ha podido conocer y por lo tanto no ha podido oponerse a ella.

Pues bien, de la redacción de los citados documentos contractuales no cabe inferir que se cumpla la regulación contenida en los artículos 100 y siguientes de la LCSP respecto del PBL. El artículo 100.2 dispone que *“En el momento de elaborarlo, 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 forme 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 el artículo 101.2 del mismo texto legal establece 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 (...)”*.

A la vista del contenido de la memoria y de los pliegos, y teniendo en cuenta la regulación legal que acabamos de exponer, lo primero que se aprecia es el insuficiente desglose contenido en tales documentos contractuales. Estamos en presencia de un contrato donde el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total. Por tanto, será necesario que el PCAP desglose costes directos e indirectos y otros eventuales gastos.

La finalidad del legislador, al incluir ese obligado desglose de costes y partidas en el presupuesto y al vincular los costes salariales del contrato a los previstos en el convenio laboral de referencia, es que los licitadores puedan conocer, a la hora de preparar sus proposiciones, si el PBL y VE es suficiente para cubrir los costes de ejecución y si, en definitiva, la contratación les resulta económicamente rentable. No obstante, en el supuesto examinado, el desglose exigido por el legislador no se cumple.

El citado incumplimiento impide a este Tribunal pronunciarse sobre la suficiencia o no del PBL y VE al desconocer la totalidad de los costes efectivos, conceptos y gastos se han tomado en consideración para alcanzar las cantidades señaladas como presupuesto y valor estimado. Procede, pues, estimar en los términos expuestos el motivo del recurso, y, por ende, el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el anuncio de licitación y los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, 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 el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la [REDACTED] [REDACTED] contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de conservación de parques, zonas verdes y arbolado viario del término municipal de Mairena del Aljarafe (Sevilla)», expediente número 1117/2025, convocado por el Ayuntamiento de Mairena del Aljarafe (Sevilla) y, en consecuencia, anular los actos impugnados para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 114/2025, de 8 de agosto.

TERCERO. 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.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas 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.

