

Recurso 62/2026
Resolución 100/2026
Sección Tercera

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

Sevilla, 24 de febrero de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ■■■, en adelante la recurrente, contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Mantenimiento de jardines y zonas verdes de las barriadas de Campamento, Puente Mayorga, Guadarranque, Miraflores, Taraguilla, Estación de San Roque, Torreguadiaro, San Enrique de Guadiaro, Guadiaro y Pueblo Nuevo de Guadiaro, pertenecientes al Término municipal de San Roque», (expediente número CON 157/25 G 8365/25), convocado por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 30 de diciembre de 2025 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, ese mismo 30 de diciembre los pliegos fueron publicados en el perfil de contratante. El 19 de enero y el 2 de febrero de 2026, se publicaron en el perfil de contratante sendas comunicaciones de rectificación, tanto del anuncio de la licitación como de los pliegos. El valor estimado del contrato asciende a 7.702.032,51 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 21 de enero de 2026 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 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 no fue remitido por el órgano de contratación al Tribunal, incumpliendo así el mandato del artículo 56.2 de la LCSP, que establece: *«Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano de contratación autor del acto impugnado, este deberá remitirlo al órgano competente para la resolución del recurso dentro de los dos días hábiles siguientes a su recepción acompañado del expediente administrativo y del informe a que se refiere el párrafo anterior»*.

Posteriormente, tuvo entrada el 4 de febrero de 2026 escrito de la recurrente, presentado a través del sistema de interconexión de registros de la Administración General del Estado dirigido a este Tribunal, en el que daba traslado del escrito de impugnación que había presentado anteriormente ante el órgano de contratación, al no tener conocimiento de que el mismo hubiera sido tramitado. Es a partir de este momento que el Tribunal ha tenido conocimiento del mismo y ha procedido a su tramitación.

Por la Secretaría del Tribunal, el 5 de febrero 2026, 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, tras reiterar la solicitud y solicitar documentación complementaria, los días 11 y 13 de febrero de 2026.

El día 13 de febrero de 2026, este Órgano, por Resolución M.C. 20/2026, adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente.

La Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, sin que se haya recibido ninguna en el plazo concedido para ello.

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 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 expediente de contratación, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 30 de diciembre de 2025, por lo que el recurso presentado en el registro del órgano de contratación -el 21 de enero de 2026- se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Todo ello con independencia de que no se tuviera conocimiento del mismo hasta el 4 de febrero de 2026, fecha en la que la recurrente da traslado a este Tribunal ante el incumplimiento de su remisión por parte del órgano de



contratación, en el plazo de dos días hábiles siguientes a su recepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56.2 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 impugna 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 cláusula sexta del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que se remite respecto al desglose de los costes tenidos en cuenta para el cálculo del presupuesto base de licitación (PBL) al anexo III del pliego de prescripciones técnicas (PPT) argumentando: *«el Órgano de Contratación, a la hora de realizar el necesario desglose, se limita a fijar la cantidad total de cada concepto sin aportar mayor información al respecto, a sumar todos los conceptos y, con ello, a fijar el PBL.*

Especialmente, en lo que se refiere al desglose de los costes de personal, podemos apreciar que el Órgano de Contratación se limita a fijar una cuantía para cada una de las categorías de trabajadores (Encargado, Oficial, Jardineros) y a establecer el total (la sumatoria de los tres conceptos anteriores), que es la cifra que se utiliza como gasto de personal en el “AÑO 1”.

Salvo error de apreciación, no se encuentra en los pliegos ni en documentación adicional facilitada por el Órgano de Contratación más información que la anteriormente referida respecto al necesario desglose del PBL dispuesto.

Así pues, como cabe observarse, los pliegos, y más en concreto el PCJA, adolecen del debido desglose de costes directos e indirectos, y de los demás gastos necesarios para la correcta prestación del servicio, especialmente de los costes salariales estimados a partir del Convenio Colectivo aplicable.

En este sentido, se ha de señalar que la información relativa al PBL que ha sido facilitada resulta insuficiente, dado que en la misma, si bien se dispone el importe de cada concepto que integra el PBL, ello se ha hecho sin el necesario desglose y, especialmente, el relativo a los costes laborales, aportando un desglose del salario base, los costes de Seguridad Social, pluses, etc., del personal afecto a la prestación del servicio. Ello impide conocer dichos conceptos y su importe asociado, junto con el resto de información relevante, al objeto de realizar una correcta evaluación de los costes laborales y presentar una oferta económica en condiciones de plena igualdad; además de constatar el valor dado a dichos conceptos, y su conformidad y suficiencia».

Sobre las concretas infracciones la recurrente manifiesta las siguientes:

«• El PBL no indica de forma desglosada y con desagregación de género los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia y aplicable al personal.

• Deberían incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra, entre otras partidas, el absentismo, vacaciones, pluses fuera de Convenio, Seguridad Social, etc., siendo que, en caso de ser de empresa o centro de trabajo, facilitarse el mismo. Y, sobre todo, informar sobre los atrasos que hubiese pendientes en función de los acuerdos recogidos en el Convenio Colectivo de aplicación.

• No consta ni se determinan en debida forma los costes directos, los costes indirectos, costes de formación, etc. ».

A juicio de la recurrente como consecuencia de lo anterior: *«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 juicios de valor, establecidos en la cláusula número 14 del PCAP. En concreto, cuestiona la ponderación con un máximo de 2 puntos por la aportación de los siguientes certificados de calidad; - EA 0050 Conducción Eficiente (hasta 0,33 puntos), - EMAS (hasta 0,33 puntos), - ENS (hasta 0,33 puntos), - ISO 14064 Huella del Carbono. (hasta 0,33 puntos), - ISO 27001 Seguridad Información (hasta 0,33 puntos) y, finalmente - ISO 5001 Gestión energética. (hasta 0,33 puntos)».

Impugna la configuración del criterio afirmando: *«Entiende esta representación que referida documentación requerida a través del Criterio denunciado no cabría ser considerada, exigida y puntuada como criterio de adjudicación, por no quedar referido como medio del Artículo 145 LCSP y por no quedar vinculado con el objeto del contrato; siendo que, en caso de requerirse, tendría que haberlo sido como documentación acreditativa de la Solvencia Técnica».* Manifiesta que no justifica el órgano de contratación en qué medida la aportación de estos certificados supondrá una mejora en la calidad de la prestación del servicio. Procede a analizar la finalidad de cada certificado y a subrayar la circunstancia de que resultan de aplicación a toda la empresa y no al servicio concreto objeto del contrato y que no ha sido justificado por el órgano de contratación en los pliegos su vinculación con el objeto del contrato.

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. Así pues, no cabría su exigencia como criterio de adjudicación.*

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 PBL, en concreto, del coste de personal.



Manifiesta que en el pliego se desglosan todos los costes a un nivel de desagregación superior al exigido, ya que se incluyen no solo los costes directos e indirectos, sino que se desglosa el de personal, vestuarios, maquinaria, equipos de protección individual.

En lo relativo a los costes de personal manifiesta que: *«No indica la Ley en ninguno de los preceptos mencionados por el recurrente como incumplidos, las exigencias de reflejar el absentismo, vacaciones, pluses fuera de convenio y Seguridad Social tal y como dice en el recurso. Solamente exigen los preceptos antes transcritos, que el presupuesto base de licitación indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia cosa que se hace, y así consta debidamente en el pliego en el que se desglosa la cuantía del coste de personal por categoría, se referencia el convenio del cual se han extraído los costes y su desagregación por género, indicando que en este caso no procede puesto que el convenio aplicable no hace tal desagregación por género».*

Afirma que, no obstante: *«con un criterio de máxima transparencia y garantía de la libre concurrencia, se hace constar que esta Administración ha procedido a publicar en la Plataforma de Contratación del Sector Público una aclaración relativa al desglose tenido en cuenta para el cálculo del presupuesto base de licitación, a fin de facilitar a los licitadores una información adicional sobre los criterios y parámetros utilizados en su determinación.*

Asimismo, y con el objeto de que todos los posibles licitadores pudieran disponer de tiempo suficiente para analizar dicha aclaración y, en su caso, adaptar sus ofertas, se acordó la ampliación del plazo para la presentación de proposiciones.

Todo ello se realizó sin que ello suponga reconocimiento alguno de insuficiencia o incorrección del desglose inicialmente contenido en los pliegos, pues esta Administración entiende que, aun cuando no se hubiera efectuado dicha aclaración, el desglose del precio incorporado al presupuesto base de licitación cumplía plenamente con los requisitos legales exigidos por la Ley de Contratos del Sector Público y resultaba suficiente para que los licitadores pudieran calcular y formular adecuadamente sus proposiciones».

Motivos por los que solicita la desestimación de este motivo de recurso.

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

El órgano de contratación manifiesta su intención de justificar la vinculación al objeto del contrato de los certificados de calidad que establece en los pliegos como criterio de adjudicación. En este sentido manifiesta: *«esta parte considera que las certificaciones exigidas en el pliego aseguran que las empresas certificadas deban cumplir con requisitos estrictos de calidad, lo que garantiza que los proyectos se ejecutan con los mejores estándares.*

Asimismo, las certificaciones exigidas aseguran que las empresas emplean técnicas sostenibles, contribuyendo a un mantenimiento respetuoso con el medio ambiente».

Realiza una serie de manifestaciones en las que vincula el objeto del contrato con cada una de las certificaciones de calidad exigidas. Alude a la doctrina sobre la cuestión en lo relativo a que resulta posible el establecimiento de los certificados de calidad como criterios de adjudicación del contrato en determinadas circunstancias cuando se encuentran vinculados al objeto del contrato, indica que se han establecido desde la perspectiva de la proporcionalidad. Alude a la incoherencia de la recurrente dado que, según indica, diversas empresas que forman parte de la asociación dispondrían de las certificaciones objeto de la controversia lo que a su juicio apoyaría su argumento de que los mismos se encuentran vinculados con el objeto del contrato y que resulta incoherente la recurrente con su impugnación.



Se procede a reproducir de forma resumida la justificación incluida en el informe del órgano de contratación sobre el establecimiento de los certificados de calidad como criterio de adjudicación de aplicación mediante juicios de valor:

1) - EA 0050 Conducción Eficiente (hasta 0,33 puntos): *«El Certificado EA0050 es un estándar reconocido que valida el cumplimiento de buenas prácticas en la gestión de flotas de vehículos. Este certificado abarca aspectos cruciales como la seguridad vial, la eficiencia energética y la responsabilidad medioambiental. Obtener esta certificación optimiza el rendimiento de la flota de vehículos y reduce costes operativos.*

Incluir el certificado EA 0050 (Conducción Eficiente) en el pliego está alineado con la normativa de contratación pública sostenible y está plenamente justificado desde los puntos de vista técnico, ambiental, económico y de seguridad. A continuación, vamos a ver las ventajas de incluir dicho certificado» Enumera las siguientes, que son en el informe desarrolladas: 1. Reducción del consumo de combustible, 2. Reducción de emisiones contaminantes, 3. Mejora de la seguridad vial en entornos urbanos, 4. Menor desgaste y mantenimiento de los vehículos, 5. Apoyo a los objetivos de sostenibilidad municipales, 6. Mejora de la cualificación del personal adscrito al contrato y 7. Mejora de la imagen pública del ayuntamiento.

2) - EMAS (hasta 0,33 puntos): *«Se justifica su inclusión en el pliego ya que este certificado garantiza una gestión ambiental integral de todas las actividades de jardinería, exige un cumplimiento legal ambiental verificado, obliga a una mejora ambiental continua auditada periódicamente y requiere una declaración ambiental pública, aumentando la transparencia ante la ciudadanía. Esto redundará en el Ayuntamiento en una reducción del impacto ambiental en parques y zonas verdes, una alineación con la Contratación Pública Verde de la UE y una mayor credibilidad frente a vecinos, medios y órganos de control.*

Asimismo, se debe tener en cuenta la obligación de incluir criterios de medio ambiente en los pliegos de contratación.

Por lo anteriormente expuesto, se debe entender que en un contrato de estas características está más que justificado la inclusión de este certificado».

3)- ENS (hasta 0,33 puntos): *«El certificado de calidad ENS (Esquema Nacional de Seguridad) se aplica a organizaciones que gestionan información sensible, incluyendo aquellas en el sector de jardinería que presten servicios a la administración pública. Este certificado asegura que se cumplen los requisitos de seguridad necesarios para proteger la información manejada.*

El ENS protege datos municipales (planos, inventarios verdes, incidencias, apps de gestión, datos personales del personal adscrito), reduce riesgos de ciberataques y fugas de información y garantiza la continuidad del servicio ante incidentes tecnológicos. Esto redundará en el Ayuntamiento al proporcionar una mayor seguridad jurídica y reducción de responsabilidades, asegurar el cumplimiento del Real Decreto 311/2022 y aportar fiabilidad en plataformas digitales usadas por el adjudicatario».

4)- ISO 14064 Huella del Carbono. (hasta 0,33 puntos): *«El certificado ISO 14064 identifica las emisiones asociadas a vehículos y maquinaria, transporte de personal y residuos verdes, a los consumos energéticos, facilita planes de reducción y compensación de CO₂ y aporta datos verificables y comparables entre licitadores.*

Esto proporciona al Ayuntamiento un mayor apoyo a los planes municipales de neutralidad climática, una mejora de la calidad del aire urbano y una herramienta objetiva para evaluar la sostenibilidad del contrato.

Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto y la obligación de incluir criterios de medio ambiente en los pliegos de contratación y teniendo en cuenta que este es un certificado sobre la gestión ambiental, creo que en un contrato de estas características está más que justificado la inclusión de este certificado».

5)- ISO 27001 Seguridad Información (hasta 0,33 puntos): *«La ISO/IEC 27001 es un estándar para la seguridad de la información. Especifica los requisitos necesarios para establecer, implantar, mantener y mejorar un sistema de*



gestión de la seguridad de la información, asegurando una gestión sistemática de la seguridad de la información del proveedor.

Este certificado protege información sensible como datos del contrato, sistemas de control y seguimiento y datos personales del personal adscrito. Reduce riesgos legales y reputacionales y garantiza la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información. Asimismo, complementa y refuerza el ENS, facilitando auditorías y controles internos y asegurando la trazabilidad y control documental del contrato.

Se debe tener en cuenta lo exigido en el apartado 3.1. del Pliego “Gestión informática del servicio”, en el que exige que “La plataforma informática estará supervisada y alojada en el ente local, o en su defecto en un centro de procesos de datos que cumpla las normativas más estrictas en cuanto a seguridad, servicio y certificaciones.”

Por lo anteriormente expuesto y lo expuesto en el apartado del certificado ENS se considera que la exigencia de este certificado queda justificada».

6)- ISO 5001 Gestión energética. (hasta 0,33 puntos): *«Ese certificado asegura la optimización del del consumo energético del servicio al optimizar el uso de la maquinaria eléctrica, los sistemas de riego automatizados, las instalaciones auxiliares (almacenes, viveros, puntos de carga) y los vehículos eléctricos o híbridos. La ISO 50001 garantiza la identificación y control de los usos energéticos significativos, la mejora continua de la eficiencia energética y la reducción del consumo innecesario lo que da como resultado un menor consumo energético asociado al contrato. Esto se traduce en una reducción del coste global del contrato al reducir el gasto operativo del adjudicatario. También contribuye a los objetivos de sostenibilidad y lucha contra el cambio climático, apoyando los compromisos municipales de neutralidad climática, transición energética y descarbonización de los servicios públicos. Esto se alinea con la Agenda Urbana de San Roque y con la Agenda Urbana Española, con el Pacto Verde Europeo y con las ODS 7, 11 y 13.*

Por otra parte, la certificación exige indicadores energéticos (EnPI), seguimiento periódico de consumos y planes de mejora documentados, lo que permite al ayuntamiento controlar y auditar el desempeño energético del servicio, solicitar informes objetivos y comparables y mejorar la trazabilidad del contrato.

En definitiva, este certificado ayuda a reducir el consumo y el coste energético del servicio, mejora la sostenibilidad ambiental del contrato, aumenta el control y la transparencia, refuerza la imagen del ayuntamiento y garantiza una contratación pública eficiente y responsable lo que justifica la inclusión del mismo».

Motivos por los que 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 subcriterio de adjudicación evaluable mediante juicios de valor «5.2. certificados de calidad», ponderado con un máximo de dos puntos, relativo a la posesión de certificados de calidad.

La asociación recurrente cuestiona la improcedencia del subcriterio 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 la cláusula 14 del PCAP, en concreto, en su apartado B), 5.2.

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, dicha norma 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 subcriterio controvertido en cuestión aparece regulado en la memoria justificativa y en la cláusula 14 del PCAP, en concreto, en su apartado B), 5.2. del PCAP. Se configura como criterio de adjudicación aplicable mediante juicios de valor de la siguiente manera: *«Se valorará la aportación de los siguientes certificados de calidad: - EA 0050 Conducción Eficiente (hasta 0,33 puntos), - EMAS (hasta 0,33 puntos), - ENS (hasta 0,33 puntos), - ISO 14064 Huella del Carbono (hasta 0,33 puntos), - ISO 27001 Seguridad Información (hasta 0,33 puntos), - ISO 5001 Gestión energética. (hasta 0,33 puntos)»*. 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, nos referiremos a todos los certificados excepto al relativo al grado de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad que se abordará de forma individualizada más adelante. Así, se infiere que ni en el PCAP ni en la memoria figura justificación de la elección de este subcriterio 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, sin quedar justificado en los pliegos la preceptiva vinculación con el objeto del contrato.

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 establecimiento del grado de cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad (ENS) como aspecto a valorar en los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos.

La posibilidad de utilizar el grado de cumplimiento del ENS como criterio de adjudicación es una cuestión que ya ha sido anteriormente analizada por este Tribunal en su Resolución 489/2021, de 25 de noviembre, en la que se indica: *«Así se dictó la resolución de 13 de octubre de 2016, cuyo contenido se ha transcrito, y en el apartado sexto de la misma se establece expresamente la responsabilidad de las entidades públicas contratantes de notificar a los operadores del sector privado que participen en la provisión de soluciones tecnológicas o la prestación de servicios, la obligación de que tales soluciones o servicios sean conformes con lo dispuesto en el Esquema Nacional de Seguridad y posean las correspondientes Declaraciones o Certificaciones de Conformidad, según lo señalado en la presente Instrucción.*

Por tanto, las medidas de seguridad que deben adoptar los proveedores de servicios no las fija el propio proveedor, sino que serán las determinadas por la Administración contratante, en virtud de la naturaleza de los servicios prestados (sistemas de categorías básica, media o alta), sin que pueda entenderse que con dicha exigencia se limita la concurrencia, siendo además dicha comprobación previa de conformidad con el ENS esencial para la prestación del servicio en las condiciones de seguridad exigidas por la normativa actual.

En este sentido, debe tenerse en cuenta además, aunque no lo citan las partes, si es necesario inexcusablemente la exigencia del ENS. Así la Resolución nº 924/2017, de 11 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) resolvía el recurso interpuesto contra los pliegos de la licitación de un contrato de servicios de implantación de un nuevo sistema de información para la gestión tributaria integral, en la que se establece la exigencia de acreditación de conformidad con el ENS como prescripción técnica, para entender la recurrente que estos certificados son “cualidades propias de las empresas licitadoras y no de las ofertas” y que su exigencia como prescripción técnica supone limitar el acceso de concurrencia de las empresas y puede suponer una exclusión para participar en la licitación; el Tribunal afirma que resulta plenamente conforme a Derecho la exigencia de la Certificación de Conformidad con el ENS como prescripción técnica, dado que se trata de una especificación concreta relativa a la seguridad en la prestación del servicio, ya que las medidas de seguridad que deben adoptar los proveedores de servicios vienen determinadas por la Administración contratante, en virtud de la naturaleza de los servicios a prestar y, por tanto, considera que su exigencia no limita la concurrencia, “siendo además dicha comprobación previa de conformidad con el ENS esencial para la prestación del servicio en las condiciones de seguridad exigidas por la normativa actual”.

Así, el cumplimiento de conformidad con el ENS se puede exigir como prescripción, en la medida en que se trata de un requisito que define las características mínimas exigidas de un producto o de un servicio, de manera que, como requisito mínimo que deben cumplir las ofertas de las empresas licitadoras en los procedimientos que resulte procedente, estas lo deben cumplir para poder optar a convertirse en adjudicatarias del contrato, algo que a la luz de la memoria técnica no deja la posibilidad de su examen a este Tribunal. No obstante, esto no ha sido discutido y por tanto no es necesario ahondar en su examen, sino únicamente si es posible utilizarlo por el Ayuntamiento como criterio de adjudicación.

Esto será así para aquellos casos en los que los operadores presten servicios o provean soluciones a las entidades públicas a las que no resulte exigible el cumplimiento del ENS, por no serlo de conformidad con el artículo 30 del Real Decreto 3/2010, para la solución tecnológica o para el servicio del ente que contrata, y que, no obstante, el órgano de contratación considere adecuado o conveniente que las empresas licitadoras estén en situación de acreditar esta conformidad en sus ofertas, se podría valorar la inclusión en los pliegos como criterio de



adjudicación, lógicamente siempre que el requerimiento de este cumplimiento de conformidad con el ENS se considere proporcionado dado el objeto del contrato y cumpla los requisitos básicos de los criterios de valoración de las ofertas, de acuerdo con lo que establece el artículo 145 de la LCSP.

Es cierto que la justificación con relación al artículo 145.5 de la LCSP no se realiza, ni en la memoria ni en el PPT, y sería más que deseable conforme a dicho artículo 30 del Real Decreto 3/2010, haber establecido porque no es exigible necesariamente (y haberse entonces conformado como requisito técnico del PPT). Asimismo si bien, se estima que dados los requerimientos mínimos del pliego parece que requiere que se presten servicios de datos de internet, y dado el ámbito del contrato, se podría estimar proporcional establecer como criterio acreditar que la solución cumple con todas las medidas y requerimientos del ENS y de las instrucciones técnicas de seguridad aplicables, pero el pliego en el caso concreto carece en su documentación de cualquier explicación que motive su exigencia, como criterio de adjudicación, si es que debiere ser solicitado como tal, puesto que la indefinición, tal y como se ha citado, pudiere hacer dudar incluso a que dependiendo de la finalidad del uso de esos datos en las líneas de móvil pudiere ser necesario a dar cumplimiento a la obligación normativa de ajustarse el ENS esas comunicaciones, por lo que hubiera sido su configuración necesaria como requisito para el acceso a la licitación o como prescripción técnica del servicio. No obstante, esta justificación no se realiza».

Pues bien, aplicando la doctrina anteriormente reproducida al supuesto concreto, procede comenzar manifestando que ni en el PPT, ni en el PCAP se hacen alusión alguna al ENS, salvo cuando se enuncia en el PCAP -en el sentido anteriormente reproducido- para indicar que la disposición del certificado -sin indicar el grado de cumplimiento- es objeto de valoración. Sobre esta cuestión, en el informe al recurso sí se hace referencia a la «*exigencia de este certificado*», lo que sin perjuicio de que dicha información no pueda ser tenida en cuenta a los efectos de la resolución del presente recurso -en tanto que no aparece en los pliegos y la recurrente no la ha conocido y por lo tanto no ha tenido la ocasión de rebatirla- tampoco aclara: (i) si la disposición del certificado sería obligatoria por lo que se habría de exigir a todos los licitadores, en cuyo caso el criterio de adjudicación estaría mal configurado dado que se habría de considerar -la posesión del certificado- un requisito de aptitud, o si bien, (ii) el mismo no sería obligatorio, caso en el que sí podría haberse establecido como criterio de adjudicación, pero quedando configurado igualmente de manera incorrecta al no haberse justificado en los pliegos su vinculación con el objeto del contrato. En conclusión, sea de una manera o de otra, al no estar correctamente configurado en los pliegos el grado del cumplimiento del ENS, procede la estimación de este motivo de recurso.

3. 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, del 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.

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 (...)”*.

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 aquellos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de este, 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 los pliegos ni en la memoria justificativa del contrato. Así, como anteriormente se ha indicado, el PCAP remite al PPT, en el que se realiza una desagregación de costes anual. Para cada uno de los años se realiza un desglose igual al que a continuación se reproduce y que se establece en el anexo III del PPT, así para el primer año se indica lo siguiente:



Personal	1.212.978,53 euros
Vestuario y Epis	6.800,00 euros
Materiales, consumibles y herramientas	70.150,00 euros
Maquinaria	10.675,00 euros
Vehículos	67.875,00 euros
Subtotal	1.368.478,53 euros
GG y BI 19% (12%+7%)	260.010,92 euros
Total Base	1.628.489,45 euros
IVA 21%	341.982,79 euros
TOTAL	1.970.472,24 euros

Más adelante, en el propio anexo se indica lo siguiente:

«DESGLOSE DE COSTES DE PERSONAL SERVICIO DE MANTENIMIENTO DE JARDINES

Encargado 37.917,06 €

Oficial 366.059,76 €

Jardineros 809.001,71 €

Total 1.212.978,53 €»

Como indica el órgano de contratación, tras la interposición del recurso se publicó en el perfil de contratante el 2 de febrero de 2026, un documento denominado *«desglose de costes de personal»*, con el siguiente contenido:

Nº	Categoría	Salario	S.S.	Otros	Total
1	Encargado	25.590,24	8.879,81	3.447,01	37.917,06
10	Oficial	247.053,90	85.727,70	33.278,16	366.059,76
23	Jardineros	545.995,62	189.460,48	73.545,61	809.001,71
	Total	818.639,76	284.068,00	110.270,78	1.212.978,53

Asimismo, se contiene tanto en el citado anexo como en la documentación publicada con posterioridad, la siguiente información: *«Para la elaboración de los costes de personal del servicio de mantenimiento de jardinería se ha tenido en cuenta el convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería 2021-2024 y sus tablas salariales. El convenio no establece desagregación por género por lo que no existen diferencias por este motivo»*.

Como anteriormente se ha mencionado, esta última información se ha publicado, según indica el órgano de contratación, con el objeto de aclarar los costes de personal y de acuerdo con la máxima transparencia, ampliando además el plazo de presentación de proposiciones, aunque afirme el órgano de contratación que entiende que la redacción inicial de los pliegos ya cumplía con la legalidad vigente.

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 el resto de documentación contractual -incluida la aclaración posterior- 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. En concreto, se aprecia que no se ha incluido en el PBL los costes indirectos, que como anteriormente se ha indicado son 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.



Además, con relación a la desagregación de los costes de personal, como ha indicado este Tribunal en otras ocasiones, por ejemplo, en su Resolución 9/2026, de 23 de enero: *«el desglose debe abarcar no solo el coste salarial básico, sino también los costes sociales (cuotas y cotizaciones a la Seguridad Social), eventuales pluses y complementos retributivos de convenio, así como cualquier otro gasto laboral obligatorio, como la parte proporcional de pagas extraordinarias, vacaciones, indemnizaciones y conceptos similares directamente relacionados con la prestación del servicio. Este desglose es esencial para que los licitadores puedan comprobar la suficiencia de medios y precios propuestos, y garantizar la viabilidad económica de la prestación conforme al mercado y a la normativa laboral. En definitiva, los costes a desglosar deberían incluir: el salario base por cada categoría profesional concreta, los complementos retributivos por convenio, las cotizaciones sociales empresariales, los costes derivados de pagas extras, vacaciones y descansos, y cualquier requisito salarial accesorio impuesto por la normativa vigente en el sector»*.

Sobre lo anterior, no se debe perder de vista que 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.

Como se ha indicado, este desglose no se incluye ni en los pliegos, ni en la documentación aclarativa posterior que se publicó en el perfil de contratante, el 2 de febrero de 2026.

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.

Sin embargo, procede realizar una manifestación con relación a la alegación de la recurrente sobre la falta de desagregación por género de los costes laborales. Sobre esta particular se ha manifestado este Tribunal en las Resoluciones 224/2020, 226/2020, ambas de 2 de julio y 375/2020, de 6 de noviembre, aludiendo igualmente a pronunciamientos de otros Órganos como el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que, entre otras, en su Resolución 1333/2019, de 18 noviembre, en lo que aquí interesa dispone que *«una cosa es que no se pueda llevar a cabo esa desagregación por géneros si no existen diferencias retributivas según convenio aplicable, o no se puedan determinar los importes según géneros del concreto personal adscrito al contrato, y otra que se omita toda indicación a dichas circunstancias en el documento en que se haga el desglose de los costes que forman el presupuesto base de licitación del contrato, en particular, de los directos y dentro de ellos, de los costes salariales, pues en el primer caso existiría incumplimiento del mandato legal, mientras que en el segundo, no, puesto que se mencionaría y concretaría la imposibilidad de cumplirlo y su causa: inexistencia de diferencias en convenio y/o imposibilidad de conocer el género del personal que se adscribirá a la ejecución del contrato. En nuestro caso, en el Anexo VIII del PCAP no se menciona nada sobre desglose de costes salariales con desagregación por razón de género, ni, en particular, indica que no se efectúa porque no existen diferencias retributivas que permitan desagregar los costes salariales por géneros, ni posibilidad de hacerlo por desconocimiento del género del personal a adscribir al contrato. Procede, por ello, estimar el recurso en este aspecto, si bien en los términos indicados, ya que la sola alegación de que el convenio de referencia establece el principio de igualdad e impone el establecimiento de un plan de igualdad no ampara que no se haga aquella indicación en el documento en el que se efectúe el desglose de los costes que integran el presupuesto del contrato para dar cumplimiento a lo exigido por el artículo 100.2 de la LCSP en el caso en que proceda desagregar los costes salariales estimados mediante desagregación por géneros y categorías profesionales»*. En este supuesto como se ha reproducido sí se contiene en los pliegos alusión a que no se realiza desagregación de género en el PBL dado que no existe en el convenio colectivo de aplicación.



Finalmente, la recurrente manifiesta que en el desglose del PBL no se incluye, especialmente, información sobre los atrasos que hubiera pendientes en función de los acuerdos recogidos en el convenio colectivo de aplicación. Pues bien, sin tener el escrito de impugnación más fundamentación sobre el motivo de recurso que lo anteriormente reproducido, sí procede manifestar que a la hora de fijar el órgano de contratación el PBL se ha de tener en cuenta el convenio colectivo de referencia (Artículo 100.2 de la LCSP), cuestión que resulta distinta a la circunstancia de que en aquellos casos en los que exista obligación de subrogación la entidad que viniese ejecutando la prestación del servicio tenga que facilitar al órgano de contratación, entre otras cuestiones, el convenio colectivo que resulte de aplicación al personal objeto de subrogación (Artículo 130.1 de la LCSP) además de los listados del personal objeto de subrogación y otros detalles y todo ello para que los licitadores participantes accedan a la información necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará la citada medida.

Este tipo de cuestiones no son nuevas y ya han sido abordadas ampliamente por este Tribunal. Así, en nuestra Resolución 131/2020, de 28 de mayo, sosteníamos, con apoyo en doctrina jurisprudencial y de otros tribunales administrativos de recursos contractuales, que en el cálculo del presupuesto y valor estimado de los contratos donde el factor humano es un elemento esencial habrá que contemplar, conforme a lo dispuesto en los artículos 100 y siguientes de la LCSP, los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación y no del personal

que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. Y añadíamos que *«una cosa es que la empresa*

entrante venga obligada por el convenio colectivo a subrogarse en toda la plantilla destinada en el contrato que asume y otra que, si las necesidades públicas a satisfacer con el nuevo contrato han cambiado o se han reducido, venga obligada a destinar a todos ellos al nuevo contrato que le ha sido adjudicado, pudiendo en tales casos, como sostiene el Tribunal Supremo, proceder al despido por causas objetivas, a una reducción de jornada o a cualquier otra solución legal respecto a los trabajadores subrogados».

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] contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Mantenimiento de jardines y zonas verdes de las barriadas de Campamento, Puente Mayorga, Guadarranque, Miraflores, Taraguilla, Estación de San Roque, Torreguadiaro, San Enrique de Guadiaro, Guadiaro y Pueblo Nuevo de Guadiaro, pertenecientes al Término municipal de San Roque» (expediente número CON 157/25 G 8365/25), convocado por el Ayuntamiento de San Roque (Cádiz) 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. 20/2026, de 13 de febrero.

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.

