



Recurso nº 784/2024

Resolución nº 1021/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 5 de septiembre de 2024

VISTO el recurso interpuesto por D. J.I.B.G-E., en representación de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL o la recurrente) contra los pliegos rectores del expediente de contratación administrativa 2DGT2AP00031, relativo a la “*Contratación de un servicio de limpieza en las dependencias oficiales de las Jefaturas Provinciales de Tráfico y Oficinas Locales de Tráfico en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Castilla la Mancha*”, promovido por la Dirección General de Tráfico del Ministerio del Interior, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 30 de mayo de 2024, se publicó en Diario Oficial de la Unión Europea anuncio de la licitación que nos ocupa. Se trata de un contrato de servicios de limpieza de las Jefaturas Provinciales de Tráfico y Oficinas Locales de Tráfico de las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Castilla La Mancha con un año de duración y cuatro eventuales renovaciones y un valor estimado de 6.704.489,95 €. Se establecen como criterios de selección de carácter automático el económico (70 puntos) y un criterio de calidad (30 puntos).

Segundo. Con anterioridad, se habían aprobado los pliegos rectores de la contratación, estableciendo el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) dentro de los criterios de adjudicación que se valorará:



“2. Oferta técnica. Hasta 30 puntos Se puntuará según se indica a continuación a los licitadores que acrediten documentalmente de las siguientes certificaciones:

- Certificación ISO 14001 Sistema Gestión Medioambiental (o equivalente); 10 puntos*
- Certificación OSHA 18001 o bien ISO 45001 Seguridad y Salud en el Trabajo (o equivalente): 10 puntos*
- Certificación SA8000 Responsabilidad Social (o equivalente): 10 puntos”*

Tercero. En fecha 14 de junio de 2024, se ha interpuesto el presente recurso solicitando la anulación de los pliegos por cuanto la exigencia de certificación SA8000 o equivalente, relativa a la responsabilidad social no es un criterio relacionado con el objeto del contrato y por tanto no puede ser un criterio de adjudicación. Cita en fundamento del recurso el artículo 67.3 de la Directiva Europea 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, así como el artículo 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP) y la doctrina de este Tribunal (resoluciones 600/2016, 235/2019). Invoca, en particular, la resolución 675/2024, en recurso de la misma recurrente por idéntico motivo.

Cuarto. El órgano de contratación ha remitido, junto con el expediente, informe en que invoca que el certificado exigido *“aumenta de manera efectiva la calidad en el trabajo diario de los empleados que realizan el servicio”* admitiendo la presentación de certificados equivalentes, por lo que no existe discriminación alguna.

Quinto. Mediante Resolución de 28 de junio de 2024 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de manera que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



Sexto. El 4 de julio de 2024 se dio traslado del recurso al resto de licitadores para la presentación de alegaciones, sin que hayan evacuado el trámite.

Séptimo. En la tramitación de este recurso, se han observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente LCSP y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. En cuanto a la admisibilidad del presente recurso, debemos acudir al artículo 44.1 LCSP que dispone:

“Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.”

Por su parte, el apartado 2 a) del precepto citado reconoce la impugnabilidad de los pliegos del contrato, con lo que, a la luz del valor estimado del contrato que nos ocupa y del acto que se impugna, es susceptible de recurso.

Tercero. Siendo de aplicación a los recursos, por imperativo del artículo 50.1 a):

“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:

(...)



- b) *Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos.”*

Atendido a lo anterior, el recurso se habría interpuesto en plazo.

Cuarto. El recurso se presenta por asociación legitimada para ello, de conformidad con el art. 48 LCSP, que prevé:

“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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

A la vista del objeto social de la asociación recurrente y del objeto y fundamento del recurso, en la medida que supone una defensa de los intereses de, al menos, muchos de sus asociados, hemos de reconocerle legitimación, como así lo hemos hecho en varias ocasiones con respecto a la misma recurrente ASPEL (resoluciones 784/2024 y 675/2024, entre otras).

Quinto. Superados los óbices de admisión procede entrar a conocer del recurso determinando si la exigencia de una certificación de calidad (de responsabilidad social) o equivalente puede incluirse en la selección del licitador como criterio de adjudicación o, por



el contrario, como invoca el recurrente, ello no resulta lícito por no referirse al objeto del contrato.

El punto de partida de nuestro análisis se encuentra, tal y como se ha invocado, en el artículo 145 LCSP que establece el tipo de los criterios de adjudicación, disponiendo:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Los criterios cualitativos deberán ir acompañados de un criterio relacionado con los costes el cual, a elección del órgano de contratación, podrá ser el precio o un planteamiento basado en la rentabilidad, como el coste del ciclo de vida calculado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.

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

(...)



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

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

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

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

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

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

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud



de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

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

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

7. En el caso de que se establezcan las mejoras como criterio de adjudicación, estas deberán estar suficientemente especificadas. Se considerará que se cumple esta exigencia cuando se fijen, de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato.

En todo caso, en los supuestos en que su valoración se efectúe de conformidad con lo establecido en el apartado segundo, letra a) del artículo siguiente, no podrá asignársele una valoración superior al 2,5 por ciento.

Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.

Las mejoras propuestas por el adjudicatario pasarán a formar parte del contrato y no podrán ser objeto de modificación."

Pues bien, para interpretar si el criterio puede incluirse en el PCAP por ser un criterio social de los que se contemplan en el precepto o no hemos de remitirnos a nuestra interpretación en sede de la resolución 675/2024, dictada en recurso 488/2024 el pasado 30 de mayo de 2024:



“Por último, en lo que se refiere a la impugnación del criterio 6 que otorga 2 puntos por poseer la certificación SA8000 Responsabilidad Social, es preciso indicar que los certificados relativos a responsabilidad social corporativa se refieren a sistemas de gestión responsable y sostenible de la organización empresarial y si bien se inspiran en normas y tratados internacionales no constituyen certificados de cumplimiento normativo sino que pretenden establecer estándares internacionales sobre buen gobierno, gestión responsable y sostenible, etc. Los organismos que los otorgan son empresas privadas y su solicitud es totalmente voluntaria y no exime del cumplimiento de la normativa de aplicación en cada caso.

Partiendo de lo dicho, es necesario resolver si su exigencia en este tipo de contratos de servicios de limpieza está justificada y resulta acorde con el principio de concurrencia y de igualdad entre las empresas.

Dichos certificados son de escasa implantación en nuestro entorno y están dirigidos a empresas de determinado tamaño, puesto que aunque en principio cualquier empresa puede implantar el sistema de gestión propuesto por las empresas certificadoras y que permite obtener el certificado, es obvio, a la vista de la metodología que utilizan (implantación de sistemas de gestión con una serie de auditorías de control y verificaciones periódicas) y sus objetivos, buenas prácticas en gobierno corporativo, incremento de la confianza, mejora de la reputación, etc.), que está pensado para empresas medias y grandes. Incluso en algún caso se contempla que “pueden existir sectores donde el cumplir con todos los requerimientos de la Norma represente una dificultad excesiva”, estableciéndose una lista de excepciones. (Sistema SA 8000).

En cualquier caso, este tipo de criterios de adjudicación que atañen a la política general de responsabilidad corporativa de la empresa, no son admisibles a tenor de lo que dispone el considerando 97 de 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, como dijimos en la resolución 262/2020, de 20 de febrero de 2020: “No obstante, la condición de que exista 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, servicios o suministros 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”

Este precepto de la Directiva contiene un mandato claro y, por tanto, se considera que tiene efecto directo, y que debe prevalecer sobre la legislación nacional.

En cuanto a la definición de lo que debe entenderse por “responsabilidad corporativa”, “responsabilidad social corporativa” o “responsabilidad social empresarial” (RSE), la Comisión europea considera como tal “la integración voluntaria de las consideraciones medioambientales y sociales en las actividades empresariales”

En consecuencia, el recurso debe estimarse también por este motivo, debiendo suprimirse del PCAP la exigencia del certificado citado.”

Esta es lógicamente la tesis que debe prevalecer en el presente recurso, lo que provoca la estimación del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.I.B.G-E., en representación de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza contra los pliegos rectores del expediente de contratación administrativa 2DGT2AP00031, relativo a la “*contratación de un servicio de limpieza en las dependencias oficiales de las Jefaturas Provinciales de Tráfico y Oficinas Locales de Tráfico en las Comunidades Autónomas de Aragón, Cataluña y Castilla la Mancha*”, anulando la cláusula 12.2 del cuadro de características del PCAP la



consideración del certificado SA 8000 u equivalente como criterio de adjudicación, ordenando, asimismo, la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de dicho pliego.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES