



Recurso nº 935/2021

Resolución nº 1245/2021

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 23 de septiembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. L.G.H., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI), contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de servicio de *“Vigilancia y seguridad de los locales y edificios pertenecientes a la DPTGSS de Pontevedra”*, expediente con referencia 36PA21S02, convocado por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Pontevedra (Sede de Vigo), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Dirección General de la Tesorería General de la Seguridad Social, mediante Resolución de 28 de abril de 2021, inicia el procedimiento para la contratación del servicio de *“Vigilancia y seguridad de los locales y edificios pertenecientes a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Pontevedra en Vigo”*, expediente 36PA21S02. El plazo para la presentación de proposiciones finalizaba el 5 de julio de 2021.

En fecha 11 de mayo de 2021, se aprueban los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) y de Prescripciones Técnicas Particulares (en adelante, PPTP) para dicha licitación.

Segundo. En fechas 26 de mayo y 7 de junio de 2021, se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Boletín Oficial del Estado, respectivamente, el anuncio y documentos rectores de la licitación de referencia, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.



El contrato, no sujeto a regulación armonizada, tiene un valor estimado de 709.384,97 € (IVA excluido), sin división en lotes.

Los servicios que constituyen el objeto de este contrato están incluidos en el código CPV: 79710000-4 y 79714000-2, figurando en el Anexo IV 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).

Tercero. La licitación se desarrolla de conformidad con los trámites previstos en la LCSP y su normativa de desarrollo en todo aquello que no se oponga a la LCSP, y en particular por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), y el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007.

Cuarto. El PCAP, por cuanto aquí interesa, en su Cláusula 1.5 establece que:

“1.5 En la definición del objeto del presente contrato han sido tenidas en cuenta consideraciones sociales, de acuerdo con lo dispuesto en la Orden PCI/566/2019, de 21 de mayo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 12 de abril de 2019, por el que se aprueba el Plan para el impulso de la contratación pública socialmente responsable”.

La Cláusula Decimocuarta relativa a los “*Criterios de adjudicación de las ofertas*” dispone lo siguiente:

“14.1 En la valoración de las ofertas de los licitadores se procederá, mediante acuerdo motivado, a la exclusión de aquellas proposiciones que incumplan de forma manifiesta las especificaciones del presente pliego o las normas y demás disposiciones o instrucciones que resulten de aplicación al objeto de la licitación o a su realización, o por cualquier otra circunstancia prevista en la LCSP o en el RGLCAP.

Las ofertas excluidas no serán tomadas en cuenta en el procedimiento de valoración.



14.2 La valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se realizará con arreglo a los criterios de adjudicación que se indican a continuación en base a la mejor relación calidad-precio.

14.2.1. Criterio Precio

- *Se valorará el importe, IVA excluido, de la oferta económica formulada por el licitador*
- *Puntuación máxima: 49 puntos*
- *Ponderación: 49 por 100 sobre la puntuación total*

Atribución de puntos: La puntuación a atribuir al precio de licitación ofertado por el licitador se calculará con arreglo a la siguiente fórmula:

Puntuación = 49 X Precio de la Oferta más económica

Precio de la Oferta a valorar

14.2.2. Criterios cualitativos valorables por parámetros o fórmulas objetivas

- a) Acreditación de certificados de calidad en la prestación de servicios de vigilancia. Máximo 20 puntos.*

Certificado AENOR, o equivalente, de conformidad del sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada en base al Reglamento SP-2012-0001: 10 puntos

Certificación de gestión de la calidad en los servicios de seguridad privada GCSSP001:2012 o equivalente: 10 puntos

- *Puntuación máxima: 20 puntos*
- *Ponderación: 20 por 100 sobre la puntuación total*



- *Atribución de puntos: se valorará en 10 puntos cada uno de los certificados.*

b) Plan de formación: se valorará la presentación de un plan de formación dirigido a todos los vigilantes adscritos al servicio, en relación con sus labores de cara a una óptima ejecución de su servicio, así como en relación con la prevención de riesgos laborales.

- *Puntuación máxima: 20 puntos*
- *Ponderación: 20 por 100 sobre la puntuación total*
- *Atribución de puntos:*

Cursos de 3 a 5 horas: 2 puntos

Cursos de 6 a 10 horas: 5 puntos

Cursos de 11 horas en adelante: 9 puntos

Orientativamente los cursos podrán ser sobre:

- *Planes de emergencia y evacuación*
- *Manejo de CCTV, incluida grabación de imágenes*
- *Atención al público y gestión de conflictos*
- *Defensa personal*
- *Manejo de aparatos de RCP.*

c) Se valorará el ofrecimiento de una bolsa de horas sin coste para la Dirección provincial de la Tesorería, con un límite de 300 horas, destinadas a realizar cualquiera de los trabajos incluidos en el objeto del contrato

- *Puntuación máxima: 4 puntos*



- *Ponderación: 4 por 100 sobre la puntuación total*
 - *Atribución de puntos: Solo se valorará si se ofrecen las 300 horas.*
- d) *Se valorará que el vehículo o vehículos utilizados para efectuar el suministro cuenten con la clasificación en la categoría C o superior, según la etiqueta ambiental de la Dirección General de Tráfico, conforme al Plan Nacional de Calidad del Aire 2017-2019 (Plan Aire II):*

Los criterios para obtener el distintivo de categoría C serán los establecidos en la página oficial de la "Dirección General de Tráfico.

- *Puntuación máxima: 4 puntos.*
 - *Ponderación: 4 por 100 sobre la puntuación total.*
 - *Atribución de puntos: Solo se valorará si se ofrecen como mínimo la clasificación*
- e) *Se valorará el ofrecimiento de rondas de vigilancia en edificios vacíos propiedad de la TGSS con carácter mensual para las propiedades de la TGSS en Sanxenxo y Nigrán, y semanal para las oficinas de Vigo (Carretera provincial, avenida de Camelias, calles San Roque, Doctor Cadaval, y García Barbón 36):*
- *Puntuación máxima: 2 puntos*
 - *Ponderación: 2 por 100 sobre la puntuación total*
 - *Atribución de puntos: Solo se valorará si se ofrece para todos los inmuebles referidos con la periodicidad especificada.*
- f) *Se valorará el ofrecimiento del mantenimiento del servicio de conexión de alarma de intrusión e incendio en las oficinas de la administración de doctor Cadaval, San Roque y sede de la Dirección provincial en García Barbón 36: 1 punto*
- *Puntuación máxima: 1 puntos*



- *Ponderación: 1 por 100 sobre la puntuación total*
- *Atribución de puntos: Solo se valorará si se ofrece para todos los inmuebles.*

14.3 Se considerará, en principio, como anormalmente baja la oferta toda oferta considerada en su conjunto que se encuentre en los siguientes supuestos:

Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.

Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta. Cuando concurren tres o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media.

Se entenderá como oferta considerada en su conjunto el resultado de restar al importe ofertado en el documento anexo del PCAP el resultado de multiplicar el nº de puntos obtenidos en los criterios de adjudicación del apartado 14.2.2 por 5.320,38 (valoración económica por cada punto consistente en dividir el presupuesto base de licitación, sin IVA, entre 100).

De acuerdo a lo establecido en el artículo 149.3 de la LCSP, cuando hubieren presentado ofertas empresas que pertenezcan a un mismo grupo, en el sentido del artículo 42.1 del Código de Comercio, se tomará únicamente, para aplicar el régimen de identificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aquella que fuere más baja, y ello con independencia de que presenten su oferta en solitario o conjuntamente con otra empresa o empresas ajenas al grupo y con las cuales concurren en unión temporal.

14.4 El empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato, se resolverá mediante la aplicación por orden de los mismos criterios sociales, referidos al momento de finalizar el plazo de presentación de ofertas, que se enumeran en el artículo 147.2 de la LCSP”.



Quinto. Resulta del expediente de contratación, como dato fáctico de interés, informe, de 27 de abril de 2021, sobre justificación de los criterios de adjudicación en los siguientes términos:

“(…)

- *Tratándose de un contrato con servicio intensivo de mano de obra se ha excluido la elección de un único criterio de adjudicación en aplicación de lo dispuesto en el artículo 145.3.g) LCSP.*

- *Tratándose de un servicio relacionado en el Anexo IV de la LCSP, la calidad además representará como mínimo el 51 % de la puntuación asignable a las ofertas.*

- *La adjudicación se realizará pues utilizando una pluralidad de criterios en base a la mejor relación calidad precio, evaluado con arreglo a criterios económicos y cualitativos vinculados al objeto del contrato y formulados de manera objetiva posibilitando que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.*

Los criterios propuestos son:

✓ *El criterio del coste será el precio del servicio (IVA excluido), que se valorará con la siguiente fórmula, siendo 49 los puntos máximos atribuidos al mismo:*

Puntuación = 49 X (Precio de la Oferta más económica/ Precio de la Oferta a valorar).

✓ *Como criterios cualitativos se proponen los siguientes:*

· *Para tratar de garantizar la máxima rigurosidad y calidad posible de la empresa adjudicataria, se valorarán los siguientes certificados (puntuación máxima 20 puntos)*

· *Certificado AENOR, o equivalente, de conformidad del sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada en base al Reglamento SP-2012-0001: 10 puntos*



· *Certificación de gestión de la calidad en los servicios de seguridad privada GCSSP001:2012, o equivalente: 10 puntos.*

(...)”

Sexto. En fecha 16 de junio de 2021, la entidad ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI) presenta en el registro electrónico de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el PCAP de esta licitación, instando su anulación en la medida en que se contemplan, como criterios de adjudicación cualitativos y objetivos evaluables mediante fórmula, dos determinados certificados de calidad (Certificado AENOR de conformidad del sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada en base al Reglamento SP-2012-0001 y Certificación de gestión de la calidad en los servicios de seguridad privada GCSSP001:2012).

Mediante otrosí se interesa la suspensión del procedimiento de contratación, con arreglo a los artículos 49 y 56 de la LCSP.

Séptimo. Previo requerimiento y traslado del recurso de la Secretaría de este Tribunal al órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, se recibió el expediente administrativo y el correspondiente informe de aquel, de fecha 24 de junio de 2021, en el que se interesa la desestimación en cuanto al fondo del recurso.

Octavo. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal, por delegación de este, dictó resolución de 2 de julio de 2021, acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin afectar al plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para su conocimiento y resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. Constituye el objeto del presente recurso los pliegos rectores de la contratación de referencia, actuación de un poder adjudicador Administración pública susceptible de impugnación por estar incluida en el apartado a) del artículo 44.2 de la LCSP.

Tratándose de un contrato de servicios con valor estimado superior a cien mil euros, resulta susceptible de recurso especial en materia de contratación, de acuerdo con el artículo 44 apartados 1. a) y 2 a) ambos de la LCSP.

Tercero. Delimitado el objeto de la presente impugnación, debe indicarse que la entidad recurrente ostenta legitimación activa para la interposición del recurso en su condición de titular de intereses legítimos colectivos, concretos y no meramente hipotéticos, con arreglo a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP.

De conformidad con lo establecido en este precepto legal:

“Podrá interponer el recurso 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”.

Su legitimación resulta también de lo previsto en el artículo 24.1 del 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 (RPERMC), a tenor del cual:

“1. 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”.

Particularmente, la recurrente es una asociación representativa de los intereses de las empresas de servicios de seguridad integral, de cuyos estatutos (artículos 3 y 6) resulta que pueden formar parte de la misma personas físicas y jurídicas que desarrollen una actividad empresarial incluida en el objeto del contrato cuyos pliegos se impugnan.

Este es además el criterio que se ha mantenido por este Tribunal, entre muchas otras, en nuestras Resoluciones nº 934/2018, de 11 de octubre de 2018 y 456/2019, de 30 de abril de 2019.

Cuarto. Corresponde el análisis del cumplimiento de las prescripciones que en relación con el plazo, forma y lugar de interposición de este recurso se establecen en los artículos 50 y 51 de la LCSP y 17 a 21 del RPERMC.

Por lo que respecta a la interposición del recurso en plazo, resulta del expediente de contratación que el anuncio de licitación fue publicado con fecha 26 de mayo de 2021 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el mismo se da acceso directo a los pliegos rectores de esta licitación, habiendo sido interpuesto el recurso especial en materia de contratación el 16 de junio de 2021 y, por tanto, dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde el día siguiente al de dicha publicación de esta documentación del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 50.1.b) de la LCSP, según el que:

“Artículo 50.1. 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. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.

En el caso del procedimiento negociado sin publicidad el cómputo del plazo comenzará desde el día siguiente a la remisión de la invitación a los candidatos seleccionados.

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

Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho”.

Por su parte, el artículo 19.2 del RPERMC establece que:

“Artículo 19.2. 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 forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido.

En caso contrario, el cómputo comenzará a partir del día siguiente a aquél en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los interesados para su conocimiento. En este último caso, cuando dichos documentos hayan sido puestos a disposición de los interesados solamente por medios electrónicos, el plazo para recurrir comenzará a computarse a partir de la fecha en que concluya el de presentación de las proposiciones, salvo que hubiese constancia de que fueron conocidos con anterioridad a dicha fecha. Cuando no se hubieran puesto a disposición de los interesados por medios electrónicos el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a aquel en se hayan entregado al recurrente”.

Quinto. Tras el análisis de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de las cuestiones de fondo.

La entidad asociativa recurrente denuncia la infracción del artículo 145 de la LCSP y se alza contra los pliegos con base en un único motivo de impugnación consistente en censurar la disconformidad a Derecho de dos de los criterios de adjudicación cualitativos establecidos por entender que los mismos vulneran los principios que presiden la contratación pública de libertad de acceso a las licitaciones, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos y transparencia.

Los criterios de adjudicación cuestionados son:

- Estar en posesión de Certificado AENOR de conformidad con el sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada en base al Reglamento SP-2012-0001.

Particularmente, en relación con el aludido criterio, con cita de la doctrina de este Tribunal contenida en las Resoluciones nº 115/2018, de 9 de febrero, 217/2018, de 12 de marzo y 232/2018, de 12 de marzo, se alega que: “(...) *lo que ha quedado claro es que en realidad esta pseudo certificación en cualquier caso se referiría a las características del licitador y en ningún caso cumpliría los requisitos establecidos en la LCSP para los criterios de valoración que ya se han expuesto, máxime por cuanto que, como tajantemente se establece en el considerando 97 de la Directiva, 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, y es obvio que la certificación repetida no consiste más que (en palabras de ese Tribunal) en una serie de recomendaciones acerca de los principios que deben inspirar la actuación de este tipo de empresas, respecto a sus trabajadores, sus clientes o la sociedad; los requisitos para el desarrollo de su actividad y propuestas para el establecimiento de un sistema de gestión profesional”.

- Estar en posesión de Certificación de gestión de la calidad en los servicios de seguridad privada GCSSP001:2012. Este criterio, además, se considera que adolece del llamado defecto de arraigo territorial.

Concretamente, sobre este criterio de valoración se alega que: “(...) *la certificación denominada GCSSP001:2012, que parece seguir en su denominación el mismo patrón que la reprobada en el motivo anterior (G gestión, C calidad, S servicios, S seguridad, P privada, 001 un ordinal y 2012 el año de invención) no es más que un marchamo que se han auto otorgado las empresas relacionadas con una determinada organización empresarial, pero en este caso de Méjico, denominada el Consejo Nacional de Seguridad Privada, A.C., como fácilmente puede comprobarse utilizando un buscador de internet (se adjunta documentos obtenidos con ese procedimiento).*

Obviamente, el criterio de valoración definido muestra los mismos defectos de falta de sustento en la serie de normas europeas o internacionales, falta de conocimiento generalizado, relación directa con los sujetos ofertantes y no con el objeto del contrato, ser un simple código de buenas prácticas de aplicación en el funcionamiento general por las empresas, y, por tanto, incumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 145 de la LCSP, en el considerando 97 de la Directiva y los señalados por la doctrina”.

Contrariamente, el órgano de contratación en el informe emitido al recurso argumenta sobre las alegaciones de la asociación recurrente, con cita de la doctrina de este Tribunal contenida en las Resoluciones número 456/2019, de 30 de abril, 786/2019, de 11 de julio, 739/2020, de 26 de junio y 858/2020, de 31 de julio, que: “(...) *la admisibilidad de los certificados de calidad como criterio de adjudicación ha de ser especialmente posible en*

contratos como estos de vigilancia, con empleo intensivo de mano de obra, en el que toda certificación relativa a la empresa, ha de referirse necesariamente a un servicio en el que según datos de la Base de datos RSE (Ratios sectoriales de sociedades no financieras. Banco de España (central de Balances)/Registros de España (Registros Mercantiles-CPE) Comité Europeo de Centrales de Balances, de la cifra neta de negocios, los gastos de personal pueden representar hasta un 85,15% y de media representan un 64% del total según datos de 2019”, concluyendo así que “la utilización del certificado como criterio de adjudicación, y no de solvencia no limita la participación, sino que condicionaría, en todo caso, la puntuación”; y que “se admiten certificados equivalentes”, negando el aludido defecto de arraigo territorial porque “la nacionalidad de la certificadora, es un dato que siempre se va a producir sin que ello suponga que se da mayor preferencia a las empresas de una nacionalidad frente a la de otras”.

Sexto. Centrados los términos de la controversia de fondo planteada, con carácter previo, debe recordarse lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 1 de la LCSP, según el que:

“3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”.

En interpretación de los ahora artículos 145 y 146 de la LCSP, debe reiterarse que la fijación de los criterios de adjudicación por parte del órgano de contratación es discrecional, siempre que los mismos cumplan las condiciones siguientes: 1) guarden una vinculación directa con el objeto del contrato y no con características o circunstancias de la empresa licitadora, 2) sean formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y 3) permitan garantizar la evaluación de las ofertas en condiciones de competencia efectiva.

El artículo 145 de la LCSP, al establecer los requisitos y modalidades de los distintos criterios valorativos, comienza estableciendo lo siguiente:

“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:

(...)

2º 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

(...)”.

En relación con los criterios de adjudicación, en su diferenciación con los criterios de solvencia, debemos traer a colación lo que acerca de los mismos hemos sostenido en nuestra doctrina contenida en la Resolución nº 858/2020, de 31 de julio del mismo año, que se invoca por el órgano de contratación en su informe al recurso, y en la que con cita de algunas otras, señalamos lo siguiente:

“Como vemos, el primer aspecto de los antes reseñados que ha de concurrir en un criterio para que pueda serlo verdaderamente de adjudicación es que concurra en él la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación.

A ese fin, la Directiva 2014/24 determina en su Considerando 89 que:

(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...».

Y en el Considerando 90 determina que

(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. Del mismo modo debería aclararse que dicha evaluación de la oferta económicamente más ventajosa también podría llevarse a cabo solo sobre la base del precio o de la relación coste-eficacia. Por otra parte, conviene recordar que los poderes adjudicadores gozan de libertad para fijar normas de calidad adecuadas utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato».

Por tanto, con arreglo a la Directiva, la determinación de la oferta económicamente más ventajosa debe efectuarse sobre la base criterios objetivos que garanticen el respeto de los principios de transparencia, no discriminación e igualdad de trato, y respecto de la fijación de normas de calidad, los poderes adjudicadores deben gozar de libertad utilizando especificaciones técnicas o condiciones de rendimiento del contrato.

La Directiva 2014/24 concreta en su Considerando 92 la condición esencial de todo criterio de adjudicación, al determinar que:



(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».

Por tanto, como dijimos en nuestra resolución 235/2019, “la Directiva concreta ese aspecto esencial de todo criterio de adjudicación en que ha de 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 (PT) y han de elegirse criterios que permitan obtener obras, suministros y servicios de gran calidad que respondan lo mejor posible a sus necesidades. Por tanto, con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obra, el suministro o el servicio a contratar, tal como se define en las especificaciones técnicas”.

Por tanto, para que sea válido el criterio de adjudicación es necesario que sea objetivo (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permita evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades.

Si bien es cierto que la Directiva 2014/24 no ignora que los factores que intervienen en la producción de la obra, el suministro o el servicio se integran en el objeto del contrato en sentido amplio, comprensivo de los factores que intervienen en cualquier fase del ciclo de vida de la prestación, ello no altera que la vinculación del criterio de adjudicación con el



objeto del contrato, aunque sea a través de alguno de los factores que interviene en la realización de la concreta prestación a contratar, ha de permitir siempre evaluar comparativamente el rendimiento de las ofertas sobre el contrato, y más en concreto, sobre la obra, el suministro o el servicio.

Lo anterior resulta confirmado por el Considerando 94 de la Directiva 2014/24, que determina que:

(94) «Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta».

Es decir, las cualidades del personal empleado determinantes de la calidad en la ejecución del contrato sí pueden emplearse como criterio de adjudicación, pero solo si ello es determinante para el nivel del rendimiento del contrato, aspecto éste último que el artículo 67 de la Directiva concreta en que esa calidad del personal pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato. De lo que se sigue que un criterio de adjudicación solo puede basarse en aspectos, circunstancias o cualidades concurrentes en el personal empleado en la ejecución del contrato cuando ello afecte al nivel de rendimiento de la prestación objeto del contrato, o afecte de manera significativa a la ejecución del contrato.

Pues bien, en caso de que se tenga en cuenta la calidad del personal (como por ejemplo en los servicios intelectuales), se pueden utilizar como criterios de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal; sin embargo, no pueden constituir criterios de adjudicación aquellos que no permiten evaluar comparativamente las ofertas en términos de su rendimiento sobre el objeto del contrato, en cuanto no afectan a la calidad de su ejecución ni, por ello, a su valor económico.

Por otra parte, como determina la propia Directiva 2014/24, algunas consideraciones sociales vinculadas al proceso de producción solo pueden utilizarse de forma limitada

como criterios de adjudicación o como condición de ejecución, tal y como establece el Considerando 98 de la Directiva 2014/24, en cuanto determina que:

«...deberían aplicarse de conformidad con la Directiva 96/71/CE, según es interpretada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y no elegirse o aplicarse de una forma que discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos de otros Estados miembros o de terceros países que sean parte en el ACP o en los Acuerdos de Libre Comercio en los que la Unión sea parte. Por consiguiente, los requisitos que afecten a las condiciones básicas de trabajo reguladas por la Directiva 96/71/CE, como las cuantías de salario mínimo, deben seguir situándose en el nivel establecido por la legislación nacional o por convenios colectivos que se aplican de conformidad con el Derecho de la Unión en el contexto de dicha Directiva».

Dijimos también en nuestra resolución 235/2019 que “afecta también a la cuestión que nos ocupa la circunstancia de que algunas consideraciones sociales que reúnan los requisitos exigidos pueden operar como criterios de adjudicación o como condiciones de ejecución, pero otras solo pueden operar como condiciones de ejecución, sin duda porque no pueden reunir los requisitos intrínsecos para ser criterio de adjudicación, tal y como determina la Directiva 2014/24, en el Considerando 98, párrafo segundo”. En dicho considerando se señala:

(98) «Las condiciones de ejecución de un contrato pueden tender también a favorecer la aplicación de medidas que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres en el trabajo, la mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la conciliación del trabajo y la vida familiar, la protección medioambiental o animal, respetar en lo sustancial los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y contratar un número de personas discapacitadas superior al que exige la legislación nacional».

(104) «El propósito de las condiciones de ejecución de un contrato es establecer requisitos específicos en relación con dicha ejecución. De modo diferente a como ocurre con los criterios para la adjudicación de contratos, que constituyen la base para hacer una evaluación comparativa de la calidad de las ofertas, las condiciones de ejecución de



un contrato constituyen requisitos objetivos fijos que no inciden en la evaluación de las ofertas».

De acuerdo con lo expuesto, solo pueden establecerse como criterios de adjudicación aquellos criterios o consideraciones que permitan efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas (PPT). Por tanto, con cada criterio se ha de medir el rendimiento de cada oferta, respecto del objeto del contrato, objeto que se concreta en las obras, suministros y servicios a contratar para satisfacer sus necesidades, es decir, el objeto contractual en sentido estricto, que lo es la prestación concreta objeto del contrato, la obra, el suministro o el servicio a contratar, tal como se define en las especificaciones técnicas”.

En aplicación de esta doctrina en especial al supuesto que nos ocupa, tal y como hemos convenido en nuestra Resolución nº 51, de 22 de enero de 2021, cabe reiterar aquí lo siguiente:

“Como hemos expresado en nuestra reciente Resolución nº 976/2020, de 11 de septiembre, con glosa de las Resoluciones 456/2019, de 30 de abril y 786/2019, de 11 de julio, el Tribunal mantiene un criterio general desfavorable a la utilización de certificados de calidad como criterios de valoración, por entender que se trata de criterios que revelan la solvencia de las empresas licitadoras, pero sin conexión con el objeto del contrato. Los criterios de adjudicación, relativos a la calidad o a aspectos medioambientales, deben estar vinculados al objeto del contrato, tal y como exige el artículo 145.2 en relación con el artículo 145.6 de la LCSP, entendiendo que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas. Éste y no otro es el criterio mantenido por el Tribunal en la Resolución nº 549/2020, de 17 de abril citada por el órgano de contratación.

En este expediente, tanto la valoración del certificado ISO 9001, relativo a los requisitos del sistema de gestión de la calidad implantado en la empresa, como del certificado ISO

14001, que alude a los requisitos del sistema de gestión ambiental, se refieren a aspectos relativos a la capacidad de la empresa, a la correspondencia de los sistemas de gestión de calidad y medioambientales implantados y aplicables a todos los procesos productivos con los requisitos de las normas citadas y no a características que cualifiquen la prestación en sí misma, que permitan, tal y como hemos reiterado en las resoluciones antedichas, 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”, sin que puedan configurarse como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación y no las características intrínsecas de la concreta prestación”.

Estos razonamientos resultan plenamente aplicables en este caso que se revisa, encontrándonos ante certificados de calidad previstos como criterios de adjudicación de carácter cualitativo en el PCAP, los cuales 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, por lo que en modo alguno permiten efectuar tal evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto de los servicios de seguridad objeto del contrato, tal como los mismos se definen en las especificaciones técnicas de los pliegos rectores de esta licitación, sin que el órgano de contratación ofrezca justificación adecuada al respecto y habiendo además tenido oportunidad de pronunciarse este Tribunal, si bien que contemplado como condición de solvencia, sobre la certificación relativa al “*sistema de gestión profesional y deontológico de los servicios de seguridad privada*” en la Resolución número 232/2018, de 12 de marzo, en recurso interpuesto por la misma asociación aquí recurrente, que la invoca en apoyo de su argumentación.

Así, debemos mantener nuestra doctrina reiterada, entre otras en las resoluciones número 405/2018, 786/2019 y 456/2019 –estas dos últimas son citadas por el órgano de contratación en su informe al recurso–, la cual es acorde con la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y la jurisprudencia del TJUE, acerca de la improcedencia de la utilización de los certificados de calidad como criterios de



adjudicación de los contratos, sin perjuicio de su posible utilización como medios para acreditar la solvencia técnica de las licitadoras, como consecuencia de la existencia de dos fases diferentes en el procedimiento de contratación, destinada la primera a la comprobación de la aptitud de los licitadores para la ejecución de contrato y la segunda, en cambio, a la valoración comparativa de las ofertas presentadas, con independencia de las condiciones subjetivas de los licitadores, que han debido valorarse con antelación.

En atención al régimen jurídico y la doctrina expuestos, procede acordar la anulación de la Cláusula 14.2.2. a) y de las que resulten concordantes con lo en aquella previsto del PCAP impugnado, por no resultar la misma ajustada a Derecho en la medida en que contempla como criterios de adjudicación los certificados que se cuestionan.

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. L.G.H., en representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL (AESPRI), contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de servicio de “*Vigilancia y seguridad de los locales y edificios pertenecientes a la DPTGSS de Pontevedra*”, expediente con referencia 36PA21S02, convocado por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Pontevedra (Sede de Vigo), declarando la nulidad de la cláusula 14.2.2 a) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por su disconformidad a Derecho.

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 al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1.f) y



46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.