



Recurso nº 1030/2022 C. A. Castilla- La Mancha 67/2022

Resolución nº 1180/2022

Sección 2ª

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

En Madrid, a 6 de octubre de 2022

VISTO el recurso interpuesto por D. F.A.D., en nombre y representación de PROMOCION DE LA FORMACION LAS PALMAS, S.L. contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares para contratar los *“servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía de las Escuelas Infantiles Municipales “La Curva” y “Elvira Lindo”*”, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 25 de marzo de 2022 se publica anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público, por el cual se convoca la licitación por procedimiento abierto para la adjudicación del contrato administrativo de *“contrato de los servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía de las Escuelas Infantiles Municipales “La Curva” y “Elvira Lindo”*”. El valor estimado del contrato se cifra en 2.135.491,38 €.

Se presentaron a la licitación las siguientes entidades:

- ATREYO BLOTA CARTO SL
- COLORIN SIN FIN S.L.
- CORREPASILLOS S.L.
- KOALA SOLUCIONES EDUCATIVAS S.A.



- MEGADIVER SOCIOEDUCATIVA S.L.
- PROMOCIÓN DE LA FORMACION LAS PALMAS S.L.

Segundo. En fecha 26 de mayo de 2022 se procede por parte de la Mesa de Contratación a la apertura de los sobres que contenían los criterios valorables mediante fórmulas. Consta en el acta de la mesa lo siguiente:

“ 2.- Apertura criterios evaluables automáticamente:

Se procede a la apertura de los archivos que contienen los criterios valorables en cifras o porcentajes de las empresas admitidas, con el siguiente resultado:

Licitador 1 ATREYO BLOTA CARTO S.L.

MISMA OFERTA PARA AMBAS ESCUELAS INFANTILES:

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 10 horas/semana

Porcentaje de alimentos ecológicos: 15 %

Número de Certificaciones ISO: 4

Licitador 2 COLORIN SIN FIN S.L.

MISMA OFERTA PARA AMBAS ESCUELAS INFANTILES:

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 33 horas

Porcentaje de alimentos ecológicos: 54 %

Número de Certificaciones ISO: 0

Licitador 3 CORREPASILLOS S.L.

MISMA OFERTA PARA AMBAS ESCUELAS INFANTILES:



Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 1 persona de mantenimiento que realizará 20 horas semanales

Porcentaje de alimentos ecológicos: 75 %

Número de Certificaciones ISO: 0

Licitador 4 KOALA SOLUCIONES EDUCATIVAS S.A.

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 35,3 horas semanales

Porcentaje de alimentos ecológicos: 80 %

Número de Certificaciones ISO: 5

Licitador 5 MEGADIVER SOCIOEDUCATIVA S.L.

Para el lote 1: E.I. LA CURVA

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 1 persona para apoyo educativo con categoría de “auxiliar” con una dedicación de 20 horas semanales.

Porcentaje de alimentos ecológicos: 79,03 %

Número de Certificaciones ISO:

- CALIDAD 9001/2015 con alcance a las oficinas centrales de Megadiver y 22 escuelas infantiles municipales gestionadas por la empresa.

- MEDIOAMBIENTE 14001/2015 con alcance a las oficinas centrales de Megadiver y 22 escuelas infantiles municipales gestionadas por la empresa. - RSC 26000 con alcance a la empresa como institución en su conjunto.

Para el lote 2: E.I. ELVIRA LINDO



Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 1 persona para apoyo educativo con categoría de “auxiliar” con una dedicación de 15 horas semanales.

Porcentaje de alimentos ecológicos: 79,03 %

Número de Certificaciones ISO:

- CALIDAD 9001/2015 con alcance a las oficinas centrales de Megadiver y 22 escuelas infantiles municipales gestionadas por la empresa.

- MEDIOAMBIENTE 14001/2015 con alcance a las oficinas centrales de Megadiver y 22 escuelas infantiles municipales gestionadas por la empresa. - RSC 26000 con alcance a la empresa como institución en su conjunto.

Licitador 6 PROMOCIÓN DE LA FORMACION LAS PALMAS S.L.

MISMA OFERTA PARA AMBAS ESCUELAS INFANTILES:

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 40 horas semanales: 20 horas en auxiliar de educación y 20 horas en limpieza y mantenimiento

Porcentaje de alimentos ecológicos: 74 %

Número de Certificaciones ISO: 25

Es decir, en lo que ahora interesa, a KOALA le constan 5 certificaciones y a PROMOCION DE LA FORMACION LAS PALMAS, S.L., 25.

Tercero. En fecha 14 de junio de 2022, en el acta de la Mesa se hace constar, en lo que a la adjudicataria y a la hoy recurrente se refiere lo siguiente:

2.- Valoración criterios evaluables automáticamente.



“Visto y analizado el informe del Servicio Técnico la valoración criterios evaluables automáticamente es la siguiente:

[...]

Licitador 4 KOALA SOLUCIONES EDUCATIVAS S.A.

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 35.3 h. semanales – 26.47 puntos

Porcentaje de alimentos ecológicos: 80 % - 20 puntos

Número de Certificaciones ISO: 39 certificados – 4.15 puntos

TOTAL: 50.62 PUNTOS

[...]

Licitador 6 PROMOCIÓN DE LA FORMACION LAS PALMAS S.L.

Número de profesionales que amplía a partir de los mínimos exigidos: 40 h. semanales -30 puntos.

Porcentaje de alimentos ecológicos: 74 % - 18.50 puntos

Número de Certificaciones ISO: 25 certificados – 2.66 puntos

TOTAL: 51.16 PUNTOS

Es decir, a KOALA le constan 39 certificaciones, frente a las 5 que figuran en el Acta nº2 de la mesa) y a PROMOCION DE LA FORMACION LAS PALMAS, S.L., 25.

Cuarto. En fecha 21 de junio de 2022, ante la diferente relación de certificados atribuida a KOALA en ambas actas, por parte de la hoy recurrente se presenta escrito de alegaciones dirigido a la Mesa de contratación poniendo de manifiesto la discrepancia advertida e



indicando que, a su juicio, se trataría de un error de transcripción que trae como consecuencia una valoración incorrecta.

Quinto. En fecha 12 de julio de 2022 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector público el Decreto de la Alcaldía de 11 de julio de 2022, por el que se adjudica el contrato del servicio que conlleva prestaciones a favor de la ciudadanía de las Escuelas Infantiles municipales “*La Curva*” y “*Elvira Lindo*” en favor de KOALA SOLUCIONES EDUCATIVAS, S.A.

Sexto. Disconforme con dicho acuerdo, se interpone por PROMOCION DE LA FORMACION LAS PALMAS, S.L. recurso especial en materia de contratación. Alega en defensa de su recurso que el órgano de contratación ha contabilizado de forma incorrecta los certificados ISO correspondientes a la empresa adjudicataria, contabilizándolos tanto en caso de los certificados ISO 9001, como ISO 172402, como si fueran certificados de cada una de las escuelas infantiles a que se refieren y no como certificado individual de la empresa licitadora.

Considera vulnerados los principios de igualdad de trato y prohibición de la discriminación y de la arbitrariedad, así como el de confianza legítima, que han de presidir el procedimiento de contratación e interesa se declare nula, o en caso anulable, la actuación del órgano de contratación y se retrotraigan las actuaciones al momento de valoración de las ofertas y se proceda a realizar una nueva valoración a la adjudicataria en atención a los 5 certificados presentados o, se pone a la recurrente en atención a los mismos criterios que a la anterior.

Séptimo. Presentado el recurso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido este acompañado del correspondiente Informe.

En el meritado informe de fecha 17 de junio de 2022, el órgano de contratación aduce, en síntesis, que para obtener ambas certificaciones (UNE-EN ISO 9001 y UNE 172402) las escuelas infantiles gestionadas por las entidades son sometidas a auditorías externas individuales. Es por ello, que a la hora de valorar los documentos presentados por las diferentes empresas se ha contabilizado tanto el obtenido por las oficinas centrales de las mismas como el número de escuelas infantiles que aparecían reflejadas en este documento.



Se Informa, en consecuencia, desfavorablemente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por PROMOCIÓN DE LA FORMACIÓN LAS PALMAS, S.L.

Octavo. Por la adjudicataria se presentaron alegaciones al recurso en fecha 4 de agosto de 2022.

Noveno. Con fecha 9 de agosto de 2022 la secretaria del Tribunal, por delegación de éste, acordó el mantenimiento de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación, producida automáticamente por recurrirse el acuerdo de adjudicación conforme al art 56.3 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la presente resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Son de aplicación 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 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 (en adelante, RPERMC).

Segundo. El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y el Convenio del Ministerio de Hacienda con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha de 24 de septiembre de 2020, sobre atribución de competencias de recursos contractuales (BOE de 3 de octubre de 2020).

El contrato es susceptible de Recurso Especial, tal y como se establece en los pliegos ya que su valor estimado supera el umbral establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Se han cumplido las prescripciones de plazo, lugar y forma de presentación del recurso especial previstas en el artículo 50 de la LCSP.



Tercero. La legitimación de la recurrente vendría conferida por aplicación del artículo 48 de la LCSP cuando dispone 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”.

La recurrente es una empresa que, habiendo participado en la licitación, ha obtenido una valoración incorrecta de su oferta, por el motivo alegado en el recurso, por lo que de ser estimado su recurso podría resultar adjudicataria, al retrotraerse las actuaciones al momento anterior a dicha valoración si se le atribuyera una mayor puntuación o se rebajara la puntuación de la mercantil que ha resultado adjudicataria.

Asimismo, se acredita la identidad del firmante del recurso.

Cuarto. El acto concreto recurrido es el acuerdo de adjudicación y por tanto susceptible de Recurso Especial ex art. 44.2. c.) En este sentido el artículo 44.2 letra c) de la LCSP señala que Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones: *“c) Los acuerdos de adjudicación”.*

Habiendo obtenido la conclusión del que el recurso es admisible, procede analizar si asiste la razón al recurrente, debiendo anularse la adjudicación o si, por el contrario, la misma resulta adecuada a Derecho.

Quinto. Se centra la cuestión debatida en un único motivo de impugnación que viene a ser la incorrecta aplicación que de los criterios de valoración contenidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares ha realizado el órgano de contratación.

Pues bien, dispone pliego en el apartado 32 del pliego de cláusulas administrativas particulares, bajo la rúbrica *“Criterios de adjudicación evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas: hasta un máximo de 55 puntos”* que se valorarán las *“certificaciones de calidad en relación a la gestión de las Escuelas Infantiles”* con un máximo de 5 puntos, en los siguientes términos:



“b.3) Certificaciones ISO: hasta 5 puntos.

Estar en posesión de Certificaciones de calidad en relación a la Gestión del servicio de Escuelas Infantiles. Se contabilizarán todas las certificaciones obtenidas por la entidad.

-Obtendrá 5 puntos la oferta que incluya el mayor número Certificaciones

-Obtendrá 0 puntos la oferta que no incluya ninguna Certificación de calidad

-Para las ofertas intermedias la puntuación obtenida se calculará mediante la siguiente fórmula: [...]”

Pues bien, sobre los requisitos que deben reunir los criterios de adjudicación, el artículo 145 de la LCSP exige que deben estar relacionados con el objeto del contrato, señalando expresamente los apartados 5 y 6 lo siguiente:

“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”.*

Esta previsión del nuevo texto legal incorpora el contenido del artículo 67.4 de la Directiva 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y está en sintonía con la reiterada doctrina de los distintos Órganos de resolución de recursos contractuales, conforme a la cual la objetividad e imparcialidad en la valoración de las ofertas y el respeto al principio de igualdad de trato entre entidades licitadoras exigen que los criterios de adjudicación cuantificables mediante un juicio de valor precisen y detallen los aspectos sujetos a evaluación y las pautas necesarias para su ponderación, de modo que, suponiendo dichos criterios un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador de las ofertas, no pueden otorgar al mismo una libertad de decisión ilimitada, debiendo favorecer la igualdad y transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.

No cabe duda de que el criterio de adjudicación que venimos estudiando está vinculado al objeto del contrato, entendiendo que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada. Ahora bien, sí aprecia, sin embargo, este Tribunal, importante falta de definición, en cuanto que este criterio no ha sido descrito de manera objetiva y ponderado con la suficiente precisión que exige el art 145 LCSP.



En ese sentido, recordemos que los criterios de adjudicación han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que en relación con dicho criterio van a ser tenidos en cuenta en la valoración. (por todas, Resolución 875/2019 de 25 de julio).

Aun no siendo los pliegos objeto del recurso es importante recordar la doctrina expuesta, toda vez que es, precisamente la falta de detalle en el PCAP a la hora de definir un criterio de adjudicación la que determina el recurso objeto de nuestra consideración.

Así las cosas, a falta de mayor detalle en los pliegos en cuanto a la descripción de los diferentes certificados que pueden ser objeto de valoración y la forma en la que cada uno de ellos debiera ser valorado por el órgano de contratación, hemos de atender a la normativa reguladora de cada uno de los dos tipos de certificados ISO que ahora son objeto de discusión: ISO 9001 e ISO 14001 y respecto de los cuales el recurrente, por un lado, y la adjudicataria y el órgano de contratación, hacen una diferente interpretación.

Sostiene el recurrente que

“(...) el error en el que incurre el órgano de contratación en la contabilización de los certificados ISO, en el que como ahora explicaremos contabilizan “certificados ISO” correspondientes a la Empresa, y por tanto certificados individuales, como si fueran certificados de cada una de las “escuelas infantiles”. Es decir, contabilizan como 18 certificados lo que es solo técnicamente 1 certificado que corresponde a la empresa y no a las distintas escuelas infantiles.

Esta interpretación de contabilizar el certificado “individual” con relación a la ISO 9001, es la misma que la propia KOALA y mi representada han respetado en la presentación de sus ofertas, y que “sorpresivamente” el órgano de contratación contabiliza incumpliendo incluso las disposiciones normativas al respecto tal y como se explicará. De tal manera que a pesar de que tanto KOALA como mi representada, entiende el certificado ISO 9001, como un único certificado perteneciente a la empresa, es el órgano de contratación quien de forma sorpresiva contabiliza tantos certificados ISO 9001, como centros de trabajo o escuelas infantiles.



De tal forma que tal y como se ratifican en el acuerdo de adjudicación, con relación a la valoración de KOALA en el apartado de certificaciones de calidad ISO otorga 4,15 puntos en razón de 39 certificaciones. (téngase en cuenta que al menos 18 de estos son erróneos puesto que se contabilizan como ISO 9001, cuando esta certificación solo corresponde a la Empresa y no a los distintos centros de trabajo o Escuelas Infantiles)."

Frente a ello, el órgano de contratación y KOLA aducen que para obtener ambas certificaciones (UNE-EN ISO 9001 y UNE 172402) las escuelas infantiles gestionadas por las entidades son sometidas a auditorías externas individuales. Es por ello, que a la hora de valorar los documentos presentados por las diferentes empresas debe contabilizarse o tanto el obtenido por las oficinas centrales de las mismas como el número de escuelas infantiles que aparecían reflejadas en dicho documento.

Expuestas las interpretaciones de las partes al respecto, atenderemos ahora a la normativa reguladora de cada una de las certificaciones controvertidas.

Por un lado, la normativa ISO 9001 dispone, al especificar su objeto y campo de aplicación que

*"la norma internacional especifica los **requisitos para un sistema de gestión de calidad cuando una organización***

- a) Necesita demostrar su **capacidad para proporcionar regularmente productos y servicios que satisfagan los requisitos del cliente y los legales y reglamentarios aplicables.***
- b) Aspira a aumentar la satisfacción del cliente a través de la aplicación eficaz del sistema, incluidos los procesos para la mejora del sistema y el aseguramiento de la conformidad con los requisitos del cliente y lo legales y reglamentarios aplicables.*

Todos los requisitos de esta Norma Internacional son genéricos y se pretende que sean aplicables a todas las organizaciones, sin importar su tipo o tamaño, o los productos o servicios suministrados." (resaltado añadido)



Esto es, el certificado ISO acredita la calidad de una organización empresarial que no es otra que la de la empresa licitadora.

En cambio, la normativa ISO 172402 define su objeto y ámbito de aplicación en los siguientes términos:

“el objeto de esta norma es definir los requisitos técnicos de seguridad y de prestación del servicio que debe cumplir una escuela infantil donde se imparte educación infantil de primer ciclo (de 0-3 años), de forma exclusiva o como una etapa más dentro de los niveles educativos, para garantizar un servicio de calidad.

Esta norma es de aplicación a escuelas infantiles donde se imparta educación infantil de primer ciclo tanto de titularidad privada como pública.” (resaltado añadido)

Esto es, la certificación ISO 172402 se emite por cada una de las escuelas infantiles que hayan superado los requisitos contemplados en la Norma.

A la vista de los anteriores textos normativos, hemos de considerar que asiste razón al recurrente cuando afirma que la Norma UNE- EN – ISO 9001 se corresponde con la empresa titular del certificado y no, como sí ocurre con la Norma UNE- EN – ISO 172402 con las distintas escuelas infantiles a las que el certificado se refiere y es por el que el órgano de contratación no puede “contabilizar” como 19 certificados, tal y como consta en el acuerdo de adjudicación y en la interpretación que realiza el órgano de contratación, cuando señala en relación a la **ISO 9001**, los siguiente “**ISO 9001 GESTIÓN ESCUELA INFANTILES: de la entidad y de 18 escuelas infantiles**”.

En definitiva, entiende este Tribunal que es evidente que el órgano de contratación no ha aplicado correctamente la normativa aplicable para conocer la naturaleza de los diferentes certificados y la forma en la que cada uno de ellos debía ser valorado conforme al PCAP. Error que indudablemente ha supuesto una quiebra de los principios de igualdad y no discriminación de los licitadores que impone la LCSP, toda vez que se ha valorado de forma distinta a la documentación aportada por los licitadores, lo que necesariamente debe llevar a la anulación de la resolución ahora recurrida y a la consiguiente retroacción de las actuaciones.



Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. F.A.D., en nombre y representación de PROMOCION DE LA FORMACION LAS PALMAS, S.L. contra el acuerdo de adjudicación de la licitación convocada por la Alcaldía del Ayuntamiento de Azuqueca de Henares para contratar los *“servicios que conllevan prestaciones directas a favor de la ciudadanía de las Escuelas Infantiles Municipales “La Curva “ y “Elvira Lindo”*”, anulándolo, y ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la valoración de los criterios evaluables de forma automática

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla- La Mancha, 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 10.1. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- administrativa.