



Recurso nº 821/2025 C.A. Illes Balears nº 47/2025

Resolución nº 1091/2025

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 24 de julio de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. M.J.G., en representación de MARTÍ FORNÉS SERRA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Muro*”, con expediente 8/2025, convocado por el Ayuntamiento de Muro; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Muro convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de mayo de 2025, licitación pública por procedimiento abierto para la contratación del “*Servicio de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Muro*”. El documento de pliegos fue publicado ese mismo día 19 de mayo de 2025.

El valor estimado del contrato ascendía a 1.479.378,6 euros y el plazo de presentación de ofertas vencía el 19 de junio de 2025.

Segundo. La cláusula décima del PCAP regula los criterios de adjudicación del siguiente modo:

“Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se atenderá a un único criterio de adjudicación que será el precio.

1. PROPUESTA ECONÓMICA. DE 0 a 90 puntos



Se puntuará la baja ofertada en el precio respecto del presupuesto base de licitación. La puntuación obtenida por cada licitador vendrá dada por el resultado de la siguiente fórmula de valoración económica:

Puntos oferta i = Precio de la oferta más baja x 90 (Se tendrán en cuenta dos decimales)
Precio oferta i

2. CRITERIOS CUANTIFICABLES DE FORMA AUTOMÁTICA. HASTA 10 PUNTOS:

Se valorará de la siguiente forma:

-Disponer del método de gestión de la calidad mediante certificación de la Norma ISO 9001, para las actividades relacionadas con los servicios objeto del contrato.....5 puntos

-Disponer del método de gestión medioambiental mediante certificación de la Norma 14001, para las actividades relacionadas con los servicios objeto del contrato.....5 puntos”.

Tercero. El 6 de junio de 2025 MARTÍ FORNÉS SERRA interpuso recurso especial en materia de contratación ante este Tribunal contra los pliegos rectores de la licitación. En concreto, considera que la exigencia de los certificados de Calidad y de Gestión Medio Ambiental atañe a la solvencia de la empresa y no a una vinculación estrecha con el objeto del contrato y, por lo tanto, no tiene cabida como criterio de adjudicación. Asimismo, señala que en la memoria justificativa obrante en el expediente de contratación no se contiene justificación específica alguna sobre la elección de los certificados ISO o equivalentes previstos como criterios de adjudicación. Por todo ello, solicita anular los criterios de adjudicación contenido en la cláusula décima del PCAP.

Cuarto. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) y 28.4 del Reglamento de los Procedimientos Especiales de Revisión de decisiones en material



contractual y de Organización del Tribunal Central de Recursos Contractuales (RPERMC), en el que se considera que los criterios impugnados cumplen con el artículo 145 de la LCSP, por lo que solicita la desestimación del recurso.

Consta en el expediente certificado de licitadores conforme al cual se han presentado tres, entre los cuales se encuentra la recurrente, MARTÍN FORNES SERRA, que presentó oferta el 18 de junio de 2025.

Quinto. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acordó mediante Resolución de fecha 19 de junio de 2025 conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, 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. De acuerdo con el artículo 46.4 de la Ley de Contratos del Sector Público y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 23 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 2 de octubre de 2024), este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso.

Segundo. El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a 100.000 euros lo que permite la interposición de este recurso especial al amparo de lo dispuesto en los artículos 44.1.a) y 44.2.a) de la LCSP.

Tercero. La interposición se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50.1 b) de la LCSP ya que los pliegos fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de mayo de 2025 y MARTÍ FORNÉS SERRA interpuso recurso especial en materia de contratación el 6 de junio de 2025.

Cuarto. Con relación a la legitimación, según el artículo 48 de la LCSP, *«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»*.

En el presente caso, el recurso se interpone por una licitadora que ha presentado oferta con posterioridad a la interposición del recurso, por lo que ha de reconocérsele legitimación.

Quinto. Alega MARTÍ FORNÉS SERRA, en primer lugar, que la cláusula Décima del PCAP resulta contradictoria, pues primero señala que *“Para la valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se atenderá a un único criterio de adjudicación que será el precio”*, para luego establecer tres criterios de adjudicación: por un lado, el precio, hasta 90 puntos, y, por otro, criterios cuantificables de forma automática, con un máximo de 10 puntos, consistentes en disponer de sendos certificados ISO: el ISO 9001 y el ISO 14001.

En segundo lugar, señala la falta de vinculación de los criterios de adjudicación cuantificables de forma automática con el objeto del contrato. Para la recurrente, el certificado ISO 9011 acredita que una empresa determinada cumple con los requisitos de la norma ISO 9011 sobre sistemas de gestión de calidad. En particular, dicho certificado reconoce que la empresa certificada tiene procesos estandarizados y documentados, está enfocada en la satisfacción del cliente y trabaja en la mejora continua de sus productos, servicios y procesos. Nada de ello guarda relación con el objeto de este contrato cuyo objeto es la prestación del servicio de limpieza de los edificios municipales del Ayuntamiento de Muro.

En cuanto al certificado ISO 14001, supone aplicar una norma internacional que permite a las empresas demostrar el compromiso asumido con la protección del medio ambiente a través de la gestión de los riesgos medioambientales asociados a la actividad desarrollada. Para la recurrente, estos elementos resultan ajenos al objeto específico de este contrato.

MARTÍ FORNÉS SERRA reconoce que este Tribunal ha admitido que los certificados de calidad y gestión ambiental puedan ser criterios de adjudicación, pero únicamente cuando

primero, guarden una vinculación clara y directa con el objeto del contrato, y segundo, permitan medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato de forma que la oferta de la finalmente adjudicataria tenga la mejor relación calidad-precio. Revisada la memoria justificativa obrante en el expediente de contratación, afirma la recurrente, no contiene justificación específica alguna sobre la elección de los certificados ISO o equivalentes previstos como criterios de adjudicación valorables automáticamente. Es más, ni siquiera los enumera. Por lo tanto, dicha omisión contraviene el artículo 116.4 de la LCSP.

En suma, para MARTÍ FORNÉS SERRA, los criterios de adjudicación consistentes en disponer de un certificado ISO relativo a la gestión de la calidad (ISO 9001) y de un certificado ISO relativo a la gestión medioambiental (ISO 14001) resultan contrarios al artículo 145 de la LCSP, al no estar vinculados con el objeto del contrato, razón por la cual solicita su nulidad.

Sexto. El órgano de contratación en su informe de 11 de junio de 2025 sostiene que la obtención de las certificaciones controvertidas no se exige como requisito de solvencia, ni para la admisión de licitadores ni como condición para contratar, sino únicamente como un elemento de mejora en la oferta técnica del licitador, valorando adicionalmente su capacidad organizativa y compromiso con el medio ambiente. Además, afirma que ambas certificaciones se encuentran vinculadas al objeto del contrato. En cuanto a la mejora continua en la calidad del servicio, la norma ISO 9001 acredita que la empresa dispone de procedimientos estructurados para garantizar la calidad del servicio prestado lo que repercute directamente en la planificación y control de los trabajos de limpieza, la gestión de incidencias, la mejora continua de los procesos y la satisfacción del usuario final (empleados municipales y ciudadanos). En cuanto a la gestión responsable del impacto ambiental, la certificación ISO 14001 acredita que el licitador aplica criterios de sostenibilidad y prevención ambiental lo cual es relevante en un contrato de limpieza por el uso y manipulación de productos químicos, la gestión y minimización de residuos, la reducción del consumo de agua y energía y la prevención de contaminación ambiental en edificios públicos.

Por todo ello considera que existe una relación clara, directa y verificable entre estas certificaciones y la forma de ejecución del contrato ya que repercuten en la eficiencia, calidad, trazabilidad y sostenibilidad del servicio. Además, los criterios de adjudicación controvertidos no vulneran los principios de igualdad ni discriminación y su puntuación representa un 10% del total (5% cada uno) por lo que no distorsionan el equilibrio del procedimiento.

En consecuencia, solicita la desestimación del recurso.

Séptimo. Sobre los requisitos que deben reunir los criterios de adjudicación, el artículo 145 de la LCSP señala expresamente los apartados 6 y 5 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”.

En primer lugar, respecto de la incoherencia denunciada por el recurrente en la cláusula Décima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), en la que se afirma, por un lado, que el único criterio de adjudicación es el precio, y, sin embargo, a continuación, se indica que a dicho criterio se le asigna un peso del 90%, reservando el 10% restante a otros dos criterios automáticos. Esta contradicción interna se entiende que es un error no invalidante que no ha impedido al recurrente identificar que existen dos criterios de adjudicación adicionales al precio y cuál es su puntuación, así como atacarlos de manera fundada, por lo que no es posible acoger este motivo de impugnación.

En segundo lugar, sobre la procedencia o no de incorporar los criterios de adjudicación consistentes en disponer del método de gestión de calidad mediante certificación de la Norma ISO 9221 y disponer del método de gestión ambiental mediante certificación de la Norma 14001, la normativa reguladora de cada una de las certificaciones controvertidas establece:

- CERTIFICADO ISO 9001: La ISO 9001:2015, es una norma de gestión reconocida internacionalmente, que facilita la mejora de los elementos que influyen sobre la satisfacción del cliente y el logro de los resultados deseados por la organización. La certificación de esta norma está destinada a todos los sectores de actividad. ISO 9001 es una norma comercial internacional que especifica criterios para la documentación, implementación y certificación del sistema de gestión de calidad. Esta norma es aplicable a cualquier tipo de organización independientemente de su tamaño y actividad.

- CERTIFICADO ISO 14001: certificación ISO 14001 – Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) es una norma internacional que permite a las empresas demostrar el compromiso asumido con la protección del medio ambiente. Ese compromiso se demuestra a través de la gestión de los riesgos medioambientales asociados a la actividad desarrollada. La ISO 14001 asiste en la identificación y gestión de los riesgos ambientales asociados a los procesos internos de la actividad desarrollada por la organización. Esta norma identifica requisitos para una gestión eficaz del riesgo, considerando la prevención y la protección del medio ambiente, la conformidad legal y las necesidades socioeconómicas.

La jurisprudencia y la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales han abordado la cuestión relativa a la posesión de certificados acreditativos de normas de garantía de la calidad o de gestión medioambiental como requisito de solvencia empresarial o como criterio de adjudicación en la contratación pública, así como sus respectivos presupuestos, alcance y límites. Con carácter previo, debemos indicar que frente a la anterior posición de este Tribunal que impedía la utilización de certificados de calidad como criterios de adjudicación, la doctrina actual admite la exigencia como criterios de adjudicación de certificados sociales o medioambientales como los presentes, tal y como se señaló en la resolución 456/2019, de 30 de abril y en la resolución 549/2020, de 17 de abril.

Así las cosas, el ámbito en el que mejor y más naturalmente se desenvuelven los certificados ISO es como medio para acreditar la solvencia, en tanto que sistemas implantados en la empresa para medir esos objetivos regulados en los citados artículos 93 y 94 y, por tanto, han de emplearse -principalmente- como parámetros de su solvencia técnica y sólo ésta como regla general. Y es que, como afirma nuestra Resolución nº 665/2022, de 2 de junio, *“(...) es preciso distinguir lo que constituye una característica subjetiva, que afecta a la capacidad de la empresa licitadora, de lo que es un criterio de adjudicación que afecta al objeto del contrato”*.

Ahora bien, a raíz de la entrada en vigor de la vigente LCSP, este Tribunal matizó su doctrina tradicionalmente adversa a configurar los certificados de calidad como criterios de adjudicación del contrato. Así, en nuestra resolución 1283/2021 de 29 de septiembre, con cita de otras anteriores, se pusieron de manifiesto las razones y el sentido de la evolución

doctrinal señalada y se sintetizó la postura del Tribunal en relación con la cuestión considerada en los siguientes términos. La LCSP prevé, siguiendo la evolución de las Directivas de contratos públicos, la posibilidad de incluir, entre los criterios de valoración de las ofertas, los medioambientales, sociales y laborales, y de este modo el artículo 145.1 de la LCSP establece que *“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 (...)”*. Coherentemente con la previsión anterior, resulta posible admitir como criterios de adjudicación, *prima facie*, certificados que acrediten que el licitador, en el desarrollo de su actividad, observa estándares o buenas prácticas generalmente aceptados en los ámbitos referidos por la LCSP.

Ahora bien, para que puedan admitirse estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que se reúnan dos condiciones:

- 1) Por un lado, que estén claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la doctrina del Tribunal interpreta 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. Tal vinculación debe ser debidamente motivada en el expediente (art. 116.4 LCSP).
- 2) Por otro, que permitan medir el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, de forma que la oferta que resulte finalmente adjudicataria tenga la mejor relación calidad-precio.

Como se afirma en nuestra Resolución nº 1245/2021, de 23 de septiembre: *“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”*.

Aplicando todo cuanto acabamos de decir al caso aquí analizado, se aprecia cómo la memoria justificativa no contiene una motivación de la exigencia de los certificados ISO como criterios de adjudicación lo que contraviene el artículo 116.4 de la LCSP.

La única justificación al respecto la encontramos en el informe al recurso, cuando el Ayuntamiento de Muro ya ha conocido que se ha cuestionado el establecimiento de los citados certificados como criterios de adjudicación y en defensa de su exigencia realiza una serie de manifestaciones sobre los certificados que van dirigidas a acreditar características propias del licitador (dispone de procedimientos estructurados para garantizar la calidad del servicio prestado y que aplica criterios de sostenibilidad y prevención ambiental), características que posteriormente vincula con el objeto del contrato.

Aunque el órgano de contratación ha realizado un esfuerzo por motivar la vinculación de las certificaciones ISO con el objeto del contrato, dicha justificación resulta insuficiente. Si bien se afirma que tales certificados repercuten directamente en aspectos concretos de la prestación (como la planificación, la gestión de incidencias o el impacto ambiental), lo cierto es que se trata de meras aseveraciones genéricas no respaldadas por una acreditación específica y detallada que evidencie una verdadera conexión con las prestaciones del contrato licitado. Esta argumentación podría extrapolarse sin dificultad a prácticamente cualquier contrato de servicios, lo que denota la ausencia de un hilo conductor que justifique, de forma concreta y motivada, su vinculación con el objeto del contrato conforme a lo exigido por el artículo 116.4 de la LCSP y la doctrina del TACRC.

Por otro lado, tampoco puede entenderse que los criterios de adjudicación controvertidos permitan medir el rendimiento de las ofertas en relación con el objeto del contrato, pues no permite comparar el grado de calidad o la eficiencia de las ofertas entre sí de manera objetiva y vinculada con la mejora del servicio.

En consecuencia, estar en posesión de dichos certificados garantizaría que la empresa cumple con estándares de calidad en su organización y posee procedimientos de protección al medioambiente con sistemas de gestión de riesgos medioambientales. Pero la vinculación directa con el objeto del contrato no existe dada la generalidad con que están

formulados y su falta de relación concreta con el objeto del contrato. Por otro lado, tampoco sirven para poder comparar las ofertas de posibles licitadores.

Por todo lo anterior, procede anular la cláusula décima del PCAP, con retroacción de actuaciones al momento anterior a la redacción de los pliegos en aplicación del artículo 57.2 *in fine* de la LCSP.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso presentado por D. M.J.G., en representación de MARTÍ FORNÉS SERRA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de edificios municipales del Ayuntamiento de Muro*”, con expediente 8/2025, convocado por el Ayuntamiento de Muro, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho séptimo *in fine* de esta resolución.

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 del Tribunal Superior de Justicia de Illes Balears, 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.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES