



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 643/2024 C. Valenciana 143/2024

Resolución nº 806/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 27 de junio de 2024.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.A.D. y D. S.S.P., en representación de WINNING SECURITY, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes la Conselleria de Sanidad del Departamento de Salud Denia*”, con expediente número 54.1/2024, convocado por Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante resolución del Director General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Comunidad Valenciana de 1 de noviembre de 2023, se resuelve “*Declarar la tramitación de urgencia del expediente de contratación 54/2024 Servicios del Departamento de salud de Denia; Exp 54.1/2024 Servicio de vigilancia y seguridad, Exp 54.2/2024 limpieza y auditoria, Exp 54.3/2024 alimentación de pacientes, Exp 54.4/2024 gestión de residuos sanitarios, Exp 54.5/2024 mantenimiento integral de los productos sanitarios, otro equipamiento de uso sanitario y accesorios, Exp 54.6/2024 mantenimiento integral de edificios, Exp 54.7/2024 lavandería, cuya tramitación es necesario acelerar por motivos de interés público*”.

Segundo. El 31 de enero de 2024, se autoriza por el Director General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Consellería de Sanidad de la Comunidad Valenciana la tramitación de un procedimiento de emergencia del servicio de vigilancia y seguridad en los centros pertenecientes al departamento de salud de Denia, para su ejecución por WINNING SECURITY, S.L. desde el 1 de febrero de 2024, fecha de la



reversión en favor de la Administración de la asistencia sanitaria del Área 12, señalando como antecedentes el incumplimiento por la concesionaria de la remisión de la información requerida por las normas de reversión de la concesión, información que no se remite hasta el 16 de noviembre de 2023.

Tercero. En fecha 2 de mayo de 2024, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato de *“Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes la Conselleria de Sanidad del Departamento de Salud Denia”*, con expediente número 54.1/2024, convocado por Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Comunidad Valenciana. El contrato se califica como contrato administrativo de servicios con un valor estimado de 2.077.668,99 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación urgente por motivos de interés público.

Conforme al apartado X del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP)

“CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN A CUMPLIR:

- *Los contratos y las retribuciones del personal que preste los servicios serán en aplicación del Convenio colectivo estatal de empresas de seguridad para el periodo 2023-2026, publicado mediante Resolución de 30 de noviembre de 2022 (BOE núm. 299 de 14 de diciembre de 2022).*
- *El cumplimiento por parte del adjudicatario de sus obligaciones relacionadas con la legislación laboral y de seguridad social.*
- *No cumplir las obligaciones derivadas del tratamiento de datos personales.*
- *Obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.*
- *La puesta a disposición del personal necesario para el cumplimiento de los servicios.*



- *La realización de los cursos o acciones formativas, tanto los obligatorios por ley como los ofertados, será un incumplimiento muy grave, dando lugar a la imposición de penalidades o la resolución contractual.*
- *En incumplimiento de cualquier otra obligación derivada del objeto del contrato.*
- *Falta de presentación y aprobación del Plan de Seguridad por la autoridad competente. La falta de la correspondiente aprobación por la Unidad Adscrita de la Policía Nacional del plan de seguridad de las instalaciones que componen el objeto del contrato.*
- *El cumplimiento del compromiso de reducción de utilización del papel, siempre que haya sido ofertado por los licitadores.*
- *El cumplimiento del compromiso de ropa ecológica, siempre que haya sido ofertado por los licitadores”.*

Sin embargo, en el anuncio de licitación, en el apartado condiciones especiales de ejecución de Contrato únicamente se hace referencia a:

“Sometimiento del contratista a la normativa de protección de datos - Obligación del contratista de someterse a la normativa nacional y de la Unión Europea en materia de protección de datos.

Consideraciones de tipo medioambiental - El contratista deberá presentar junto con la factura/s, y para que sea atendida, el documento que certifique el alta en la seguridad social de todos/as los/las trabajadores/as que hayan participado en la ejecución del contrato”.

En el apartado E del cuadro de características del PCAP se desglosa el presupuesto base de licitación de 649.271,56 euros (sin IVA) distinguiendo el servicio de vigilancia y el de mantenimiento integral de los sistemas de alarma y protección, desglosando la memoria los elementos determinantes del precio, distinguiendo los costes laborales (que suponen un 95,69% de los costes directos) y de mantenimiento (4,31% de los costes directos) teniendo en cuenta el inventario disponible por la actual empresa concesionaria del servicio público.



Por su parte, de acuerdo con el apartado LL del cuadro de características del PCAP

CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN

“1.2 Criterios de calidad social vinculados a la oferta del licitador: Formación (Hasta 10 puntos).

Siendo requisito imprescindible frente a las nuevas amenazas a la seguridad privada, que el personal que presta dichos servicios este actualizado en técnicas de defensa, prevención y sistemas de seguridad, se hace imprescindible la valoración de las acciones formativas o cursos de formación destinados al personal encargado de la ejecución sobre aspectos concretos que resulten de aplicación al objeto contractual, y que constituyan una formación específica relacionada con la vigilancia y seguridad en el ámbito sanitario y sus peculiaridades, como seguridad hospitalaria, acciones específicas para centros con gran afluencia de personal, actuaciones en grandes aglomeraciones, evacuaciones en centros sanitarios, así como formación específica para la prestación de este tipo de servicios en edificios e instalaciones de las Administraciones Públicas.

El Pliego de Prescripciones Técnicas ya establece la obligación de impartir 20 horas lectivas de cursos de formación permanente, de actualización y especializada tipificados en la normativa específica de aplicación según el artículo 57 Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada en su última actualización, publicada el 23 de noviembre de 2001 (1 curso anual, de 20 horas lectivas). Esta formación no es objeto de valoración en el criterio de adjudicación.

El presente criterio de adjudicación valora la oferta de la realización de otros cursos de formación que incluyan una o algunas de las materias que se indican a continuación, propias de la ejecución del servicio de vigilancia:

Los cursos que se oferten serán relativos a:

- 1. - La seguridad: nociones generales.*
- 2. - Medios técnicos de protección. La seguridad física y la seguridad activa (electrónica).*



3. - *Las centrales de control de alarmas. Organizaciones y funciones. Enlace cuerpos y fuerzas de seguridad.*

4. - *La detención.*

5. - *La autoprotección.*

6. - *La protección de edificios: planes de protección.*

7. - *El control de accesos: finalidad y organización. Procedimientos de actuación: identificación, autorización, tarjeta identificativa y registro documental de acceso.*

8. - *Las rondas de vigilancia: recorrido y frecuencias. Procedimiento de actuación.*

9. - *La protección de fondo, valores y objetos valiosos. Medios de seguridad antes y durante el servicio.*

Técnicas de protección.

10. - *La protección de pruebas e indicios. Procedimiento de protección.*

11. - *La falsificación de documentos: Documento Nacional de Identidad.*

12. - *La protección delante de artefactos explosivos. Actuación. Planes de emergencia y evacuación. El control de personas y objetos: paquetería y correspondencia. Control de vehículos. Colaboración con cuerpos y fuerzas de seguridad.*

13. - *Sistemas de comunicación.*

14. - *Sistemas informáticos.*

15. - *Medios de detección. Detectores de masas metálicas, explosivos y elementos radiactivos.*

16. - *Seguridad hospitalaria, evacuaciones en centros sanitarios*



17. - Acciones específicas para centros con gran afluencia de personal,

18 - Formación específica para la prestación de este tipo de servicios en edificios e instalaciones de las Administraciones Públicas.

19 - Causas del fuego: su desarrollo y propagación, consecuencias de los siniestros, efectos peligrosos de los productos de combustión, materiales combustibles e inflamables, comportamiento de los materiales empleados en la construcción frente al fuego o explosiones, equipos y sistemas de lucha contra incendios, técnicas de extinción y consignas de actuación para extinción, auxilio y evacuación.

20 - Manejo de cámaras de CCTV y otros sistemas anti-intrusión

21 - Equipos radiológicos

22 - Manejo de centrales contra incendios

La valoración se realizará para un curso adicional con un máximo de 10 puntos, según el siguiente baremo:

- Curso de 5 horas: 2 puntos.*
- Curso de 10 horas 4 puntos.*
- Curso de 15 horas 6 puntos.*
- Curso de 20 horas 8 puntos.*
- Curso de 25 horas 10 puntos.*

No se valoran cursos de duración inferior a 5 horas La valoración se efectuará según la modulación de horas indicada, no valorándose duraciones alternativas.

Las acciones formativas tendrán que impartirse en el plazo de 6 meses desde la formalización del contrato, con un porcentaje de, al menos, el cincuenta por ciento de



formación presencial, en centros debidamente autorizados para ello y estar próximos al centro de referencia del departamento de salud.

La acreditación del criterio se efectuará mediante la presentación de una declaración responsable donde se especifique la oferta junto con el precontrato con el centro de formación a través del que se llevará a cabo la realización de la formación.

A la firma del contrato oferta se presentará una declaración responsable donde se especifique, para el lote ofertado, la formación que se va a impartir: duración, contenido, programación y lugar.

1.3 Criterio medioambiental: Ropa de trabajo (Hasta 10 puntos).

Se valorara con 10 puntos, los licitadores que oferten uniformes para el personal que preste los servicios de vigilancia, que tengan un impacto ambiental menor durante su ciclo de vida y presentan mejoras específicas de manera que: procedan de formas de agricultura y silvicultura más sostenibles, se fabriquen haciendo un uso más eficiente de los recursos y la energía, mediante procesos más limpios y menos contaminantes y con sustancias menos peligrosas, y se conciban y especifiquen para ser de gran calidad y duraderos.

Dicho criterio se verificará mediante la presentación de una declaración responsable del fabricante de la ropa en la que manifieste que cumple con los requisitos de calidad exigidos para la obtención de la ecoetiqueta de ropa o la presentación de la etiqueta ecológica de la UE, para esas prendas, otorgándose la puntuación de 10 puntos con la siguiente distribución:

- Uniformidad de verano: 5 puntos.*
- Uniformidad de invierno: 5 puntos.*

Esta acreditación se mantendrá durante la ejecución del contrato.

Tiene la consideración de ecoetiqueta la certificación “Oeko-Tex® Standard” u otra equivalente.



Tiene la consideración de etiqueta ecológica de la UE la certificación que se concede la autoridad competente en la aplicación del Reglamento (CE) nº 66/2010 y la Decisión de la Comisión de 5 de junio de 2014, por la que se establecen los criterios ecológicos para la concesión de la etiqueta ecológica de la UE a los productos textiles”.

Cuarto. En fecha 17 de mayo de 2024, WINNING SECURITY, S.L. interpone recurso especial en materia de contratación contra los pliegos solicitando la suspensión del procedimiento de contratación.

Quinto. La Secretaría del Tribunal en fecha 24 de mayo de 2024 dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

Sexto. Interpuesto el recurso, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 29 de mayo de 2024, acordando la suspensión del expediente de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, 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.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 2 de junio de 2021).



Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto frente a un acto y un contrato, ambos, susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme resulta del art. 44.2 de la LCSP

“1. 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.

(...)

2. Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación”.

En el presente caso se interpone el recurso contra los pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, por lo que debe considerarse susceptible de recurso.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 LCSP, que señala 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”.*

El recurrente es una empresa dentro de cuyo objeto se encuentra la prestación de servicios como los que son objeto de licitación, habiendo presentado oferta a la licitación, por lo que debe considerarse legitimado para la interposición del recurso.



Quinto. El recurso se funda en cinco motivos:

1. Infracción del artículo 119 de la LCSP por la utilización improcedente del procedimiento de urgencia, al ser la demora de la licitación imputable al propio órgano de contratación.
2. Infracción del artículo 202 de la LCSP por no contemplar en el anuncio de licitación todas las condiciones especiales de ejecución que contemplan los pliegos.
3. Inadecuación del presupuesto por no contemplar prestaciones como la elaboración del Plan de Seguridad, la Central de Alarmas o el asesoramiento consistente en la emisión de informes para la ejecución, revisión y mejora del servicio, ni desglosa los costes directos e indirectos del servicio de mantenimiento de los sistemas de alarma.
4. Infracción del artículo 145 de la LCSP en el criterio de adjudicación de cursos de formación, pues los contemplados como mejora son los que obligatoriamente exige la normativa para prestar el contrato.
5. Infracción del artículo 145 de la LCSP en el criterio de adjudicación de la vestimenta respetuosa con el medioambiente al no tener vinculación con el objeto del contrato.

El órgano de contratación se opone al recurso afirmando que:

1. En cuanto a la tramitación urgente, recuerda que, hasta el 16 de noviembre de 2023, no se dispuso de la información requerida para poder determinar las necesidades para asumir la prestación del servicio de salud que había sido objeto de concesión, información entre la que se encontraba el servicio de vigilancia objeto de licitación. El mismo diciembre de 2023, se inició el expediente de contratación, habiendo sido necesario, incluso, un contrato de emergencia para poder prestar el servicio desde la fecha de la reversión el 1 de febrero de 2024, por lo que resulta evidente que no ha existido demora en la tramitación del expediente y que es preciso su ejecución en el plazo más breve posible.
2. En cuanto a las condiciones especiales de ejecución, entiende que se trata de un simple error que no consten todas directamente en el anuncio subsanable con la publicación del Anexo en el constan todas ellas. Además, entiende que el art. 202 de la LCSP sólo exige



una condición especial de ejecución, por lo que el anuncio no sería tampoco contrario a dicho precepto.

3. En cuanto al desglose del presupuesto entiende que el mismo contempla todos los costes asociados a la ejecución del contrato, que incluye los del personal con el que se deben ejecutar todas las prestaciones del contrato.

4. En cuanto al criterio de adjudicación de los cursos de formación, recuerda que los pliegos indican que no se valorarán los cursos de formación permanente, de actualización y especializada tipificados en la normativa específica.

5. En cuanto al criterio relativo a la uniformidad, señala que la misma es obligatoria para prestación del servicio, por lo que debe considerarse el criterio vinculado al objeto del contrato.

Sexto. Comenzando por el motivo relativo a la forma de tramitación del procedimiento, establece el artículo 119 de la LCSP que

“1. Podrán ser objeto de tramitación urgente los expedientes correspondientes a los contratos cuya celebración responda a una necesidad inaplazable o cuya adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público. A tales efectos el expediente deberá contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación, debidamente motivada”.

Como puede observarse, dicho precepto permite la tramitación urgente en dos supuestos (como demuestra el uso de la conjunción disyuntiva “o”):

1. Que la celebración responda a una necesidad inaplazable o
2. que la adjudicación sea preciso acelerar por razones de interés público.

Además, con carácter formal, se exige una declaración de urgencia motivada en alguna de las razones anteriores, dictada por el órgano de contratación.



Así lo ha señalado el Tribunal Supremo en STS 1229/2008, de 27 de febrero ECLI:ES:TS:2008:1229, FJ 2

“La tramitación urgente de los expedientes de contratación administrativa constituye una facultad de la Administración, de carácter excepcional, para el ejercicio de la cual han de concurrir los requisitos exigidos en el precepto transcrito. De una parte, se trata de una modalidad de contratación utilizable, bien cuando la necesidad del contrato sea inaplazable, o cuando sea preciso acelerar la adjudicación por razones de interés público, por lo que la concurrencia del hecho constitutivo de uno u otro de tales supuestos ha de resultar acreditada. El primero -necesidad inaplazable- comporta el que no se pueda esperar para la celebración del contrato porque exista un límite temporal impuesto por las circunstancias del caso, hecho que se ha de acreditar en el expediente, como es obvio. Y por mismo sucede con el segundo supuesto; han de concurrir las razones de interés público que hagan preciso, que exijan acelerar la adjudicación, que no la ejecución del contenido del contrato.

Por otro lado, el expediente ha de contener la declaración de urgencia hecha por el órgano de contratación. En primer lugar, dicha declaración no consiste en una simple formalidad, en que aparezca en el expediente una declaración en tal sentido; en segundo lugar, ha de realizarla "el órgano de contratación", ... Pero, además - y esto es lo fundamental- la susodicha declaración de urgencia ha de estar "debidamente motivada". Como es sabido, la motivación consiste en la explicación razonada y razonable del contenido del acto de que se trate. No se cumple, pues, con este requisito de los actos administrativos, esencial (en casos como el que nos ocupa) cuando deba ser motivado "en virtud de disposición legal o reglamentaria expresa " artículo 54.1,f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), con una mera frase genérica del estilo de la utilizada en la mencionada resolución, pues la simple manifestación del "reconocido interés público" del expediente -carente de explicación alguna, por mínima que fuera- precedida de la expresión "se estima pertinente....." -mera opinión, no que resulte acreditado que sea necesario- "dar la mayor celeridad al expediente", cumplen con la función de la motivación de los actos administrativos mucho menos cuando, como el examinado, al ser además un acto discrecional, concurre en el mismo otra circunstancia que exige la motivación (artículo 54.1 .f) citado)”.

En el presente caso se cumplen todos los requisitos citados. Así, por un lado, es evidente la necesidad de disponer de la forma más rápida posible del servicio de vigilancia y seguridad objeto del contrato pues sin él no se puede garantizar la seguridad en las personas (incluyendo a los ciudadanos a los que se presta asistencia sanitaria) y bienes de los centros dependientes de la Conselleria de Sanidad del Departamento de Salud de Denia. Además, es evidente la existencia de un interés público en acelerar la adjudicación del contrato, pues el mismo se está prestando a través de fórmulas excepcionales de contratación, como la emergencia (de la que, por cierto, es adjudicatario el ahora recurrente que censura una tramitación acelerada del nuevo procedimiento, que, es evidente, le perjudica en sus actuales intereses), que se alejan de los principios de publicidad, concurrencia y eficiencia económica que deben presidir la contratación pública, principios cuyo pleno respeto constituyen una cuestión de interés público.

Por otro lado, consta la declaración de urgencia del órgano de contratación, motivada en la necesidad inaplazable de los servicios vigilancia y seguridad para el correcto funcionamiento de la gestión del Departamento de Salud, los cuales tienen que prestarse a partir del 1 de febrero de 2024, no habiendo podido iniciarse el expediente de contratación antes de diciembre de 2023, por lo que el tiempo necesario para la adjudicación mediante la tramitación ordinaria resultaba insuficiente.

Tampoco cabe apreciar, como señala el recurrente, que las condiciones de tramitación de urgencia hayan sido provocadas por el órgano de contratación, pues apenas hay una demora de un mes entre que se recibe la información necesaria para iniciar el expediente de contratación y el inicio de éste y, de cualquier forma, sin perjuicio de la responsabilidad que pudiera exigirse al eventual responsable de la demora en la formalización del contrato, ello no sería óbice para entender que el interés público de prestarse el servicio con prontitud y adjudicarse con el mayor respeto posible a los principios que deben regir la contratación pública, es suficiente para justificar la tramitación urgente del procedimiento.

Por ello debe desestimarse claramente el primer motivo del recurso.



Séptimo. En segundo lugar, entiende el recurrente que el anuncio de licitación no refleja todas las condiciones especiales ejecución requeridas en los pliegos, infringiendo el artículo 202 de la LCSP.

En cuanto a este motivo debe señalarse que el artículo 202 de la LCSP únicamente exige *“el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución”*. Por lo tanto, no puede considerarse infringido este precepto en este caso, dado que los pliegos contemplan más de una condición especial de ejecución. De hecho, aunque considerásemos que la referencia a los pliegos en el art. 202 de la LCSP se refiere al anuncio de licitación, lo cierto es que el anuncio contempla también más de una condición especial de ejecución.

Otra cuestión sería, pero no se impugna este extremo, que el anuncio no reproduce de forma completa la cláusula correspondiente de los pliegos en cuanto a condiciones especiales de ejecución.

Debe desestimarse este motivo del recurso.

Octavo. En cuanto al motivo relativo a no contemplar el presupuesto los costes de todas las prestaciones, confunde el recurrente los costes de ejecución del contrato, que es lo que debe contemplar el presupuesto con arreglo al artículo 100 de la LCSP, con las distintas prestaciones que conlleva la ejecución del contrato.

Así, el presupuesto en este caso desglosa los costes directos e indirectos que conllevará la ejecución del contrato, suponiendo un 95% los costes de personal. El recurrente no justifica que dicho cálculo sea erróneo y que el presupuesto no sea adecuado a los precios del mercado. Simplemente se limita a señalar que no se desglosan específicamente los costes de determinadas prestaciones accesorias.

En relación con la obligación del órgano de contratación de cuidar que el presupuesto de licitación sea adecuado a los precios del mercado, nos hemos pronunciado en numerosas ocasiones, recordando nuestra resolución nº 493/2021, de 30 de abril que :

“Debemos recordar que la determinación del valor estimado y, en relación con él, del presupuesto de licitación de los contratos del sector público es una materia regida por el principio de discrecionalidad técnica. Así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”. Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que:

“... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas...”

Por otra parte, este Tribunal también ha afirmado, entre otras en la Resolución 1263/2019, de 11 de noviembre, que:

“ha de reconocerse el mayor protagonismo que debe conferirse a los convenios colectivos, en la medida en que los arts. 100.2 y 102.3 ‘in fine’ LCSP contienen la novedosa previsión respectiva de que ‘En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia’. Y que ‘En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos

sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado”.

Tratándose de una cuestión técnica, debemos aplicar nuestra doctrina sobre la discrecionalidad técnica del órgano de contratación, resumida en nuestra resolución 829/2019 de 24 de septiembre

“Expuesto lo anterior, procede traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con la denominada discrecionalidad técnica de la Administración. Venimos manifestando al respecto que, tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis, en la medida en que entrañe criterios técnicos, como es el caso, debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o de procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material al efectuarla.

Así por ejemplo, en la reciente Resolución nº 516/2016 ya razonábamos que “la función de este Tribunal no es la de suplantar el acierto técnico en la valoración de las propuestas técnicas, sino comprobar que tal valoración se ha ajustado a la legalidad, por ser coherente con los pliegos y la normativa de aplicación, y por ser suficientemente motivada. El recurso se fundamenta sobre lo que son discrepancias en juicios de valor, no de legalidad. No han de coincidir el ofertante y el órgano de contratación sobre qué solución técnica pueda ser mejor”.

Como hemos indicado, los pliegos y la memoria justificativa del contrato desglosan debidamente y con el suficiente detalle los costes que se estima suponen la ejecución del contrato, para la determinación del presupuesto. El recurrente no justifica que dicha

estimación sea errónea y que el presupuesto no se ajuste a precios de mercado, por lo que debe desestimarse este motivo del recurso.

Noveno. En cuanto al motivo relativo a los criterios de adjudicación, los pliegos son claros al señalar que no serán objeto de valoración los cursos de formación permanente, de actualización y especializada tipificados en la normativa específica de aplicación según el artículo 57 Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada en su última actualización, publicada el 23 de noviembre de 2001 (1 curso anual, de 20 horas lectivas).

Por lo tanto, carece de razón el recurrente cuando afirma que son objeto de valoración cursos que son necesarios por la normativa para la ejecución del contrato, pues lo que se valora como mejora son cursos adicionales. El hecho de que las materias sobre las que deben versar los cursos a valorar sean coincidentes con las de los cursos obligatorios no significa que se valoren los mismos cursos, sino que precisamente son una exigencia derivada del requisito del artículo 145 de la LCSP de que los criterios de adjudicación estén vinculados con el objeto del contrato, pues los cursos a valorar necesariamente deben estar relacionados con las prestaciones objeto del contrato.

Por lo tanto, debe desestimarse igualmente este motivo del recurso.

Décimo. Por último, entiende el recurrente que el criterio de adjudicación medioambiental relativo a la uniformidad de los vigilantes infringe el artículo 145 de la LCSP por no estar vinculado con el objeto del contrato.

Es evidente la preocupación e implicación que muestra la LCSP por los aspectos medioambientales ligándolos íntimamente a la calidad de los contratos. Así, comienza su artículo 1.3:

“3. En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios.... 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 (..)”.

Asimismo, su artículo 145.2, establece expresamente como uno de los posibles criterios de adjudicación los aspectos medioambientales. Así dice el citado precepto que *“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”*.

Paralelamente a lo anterior, el artículo 201 de la misma Ley obliga a los órganos de contratación a tomar *“las medidas pertinentes para garantizar que en la ejecución de los contratos los contratistas cumplen las obligaciones aplicables en materia medioambiental...establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional...o por las disposiciones de derecho internacional medioambiental... que vinculen al Estado y en particular las establecidas en el Anexo V”*. En esa línea, el artículo 202, prevé la posibilidad, siempre que esté vinculado al objeto del contrato, entre otros requisitos, el establecimiento de condiciones especiales de ejecución (ligados a posibles penalidades o incluso a la resolución del contrato) de tipo medioambiental.

La incorporación de criterios de adjudicación medioambientales puede hacerse eligiendo entre los que enumera el artículo 145 de la LCSP u otras, pues la lista legal no es exhaustiva (el párrafo segundo del artículo 145.2 dice: *“podrán referirse, entre otras...”*, y cita a continuación unas cuantas, dejando abierta la posibilidad a otras tantas).

Ahora bien, tomada la decisión de incorporar como criterio de adjudicación uno o varios criterios medioambientales, necesariamente la selección y su posterior aplicación deberá hacerse respetando una serie de requisitos que se establecen en los apartados quinto y sexto del artículo 145 de la LCSP:

“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”.

Es precisa, por tanto, una relación con la calidad de la prestación ofertada, un mejor rendimiento de esta. Es posible una vinculación más amplia siempre que esta exista en relación con las prestaciones objeto de contrato, se justifique adecuadamente y que permita comparar el rendimiento de las ofertas.

La determinación de los criterios de adjudicación es potestad discrecional del órgano de contratación y debe motivarse conforme exige el artículo 35.1.i) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común.



Más concretamente, el artículo 116.4.c) de la LCSP dispone que en el expediente de contratación se justificará adecuadamente los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato y el artículo 145.5 exige que la formulación de los criterios de adjudicación se realice de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y sin que puedan conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

El órgano de contratación cuenta con una amplia discrecionalidad a la hora de determinar los criterios con los que va a seleccionar la oferta que mejor responda a sus necesidades, pero el ejercicio de esa potestad discrecional ha de ser motivada, explicando las razones para elegir cada criterio de adjudicación.

En efecto, el artículo 116 de la LCSP literalmente señala que 4. En el expediente se justificará adecuadamente: (...)

c) ... los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato....

La exigencia de una justificación debida del criterio de adjudicación elegido es requisito previo necesario y su omisión constituye un vicio de anulabilidad.

Respecto al contenido de esa justificación, debe ir dirigida a explicitar cómo el criterio elegido reúne los requisitos exigidos por el artículo 145 de la LCSP (debe ir dirigida al vínculo entre el criterio y la mayor calidad de la prestación, puesto en relación con el concreto contrato que se licita, evitándose argumentos retóricos o estereotipados).

Téngase en cuenta que esta exigencia se encuentra directamente vinculada con el principio de transparencia (vid la sentencia de 10 de mayo de 2012, Comisión Europea contra Reino de los Países Bajos, C-368/2010).

Así hemos dicho en numerosas resoluciones que el artículo 145 de la LCSP exige que los criterios de adjudicación estén vinculados con el objeto del contrato, como expusimos en nuestra resolución nº 268/2023, de 3 de marzo, con cita de la Resolución nº 1283/2021 de 29 de septiembre



“Podemos sintetizar la postura del Tribunal en relación con la cuestión considerada en los siguientes términos: A. 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. 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 (...)».

Cohherentemente 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.

Para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que 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, interpretando lo dispuesto por el artículo 145.6 de la LCSP, interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. 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. Así, como señalamos 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. (...)».



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 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».

Reseñada la doctrina de aplicación y descendiendo al contrato que nos ocupa, como exponemos en los antecedentes de hecho de esta resolución, se ha establecido el siguiente criterio de adjudicación de tipo medioambiental:

“1.3 Criterio medioambiental: Ropa de trabajo (Hasta 10 puntos).

Se valorara con 10 puntos, los licitadores que oferten uniformes para el personal que preste los servicios de vigilancia, que tengan un impacto ambiental menor durante su ciclo de vida y presentan mejoras específicas de manera que: procedan de formas de agricultura y silvicultura más sostenibles, se fabriquen haciendo un uso más eficiente de los recursos y



la energía, mediante procesos más limpios y menos contaminantes y con sustancias menos peligrosas, y se conciban y especifiquen para ser de gran calidad y duraderos”.

El recurrente entiende que “que dicho criterio de adjudicación en modo alguno resulta compatible con la regulación contenida en el artículo 145 de la LCSP. Y ello porque, el material de fabricación de la ropa de trabajo empleada en la ejecución del servicio en modo alguno está vinculado al objeto del contrato, en tanto que el uniforme no forma parte de la prestación propiamente dicha, que no es otra que la realización del servicio de vigilancia y seguridad. Pero menos aún que de esta cuestión se puedan derivar variaciones en el nivel de rendimiento de las ofertas en relación con el objeto de la prestación”.

Y en este punto debemos darle la razón al recurrente por lo que, a continuación expondremos. En efecto, según el PPT, el objeto del contrato es la prestación de servicios varios del Departamento de Salud de Denia: 54.1/2024 - Servicio de vigilancia y seguridad privada en los edificios, locales y dependencias integrantes del Departamento de Salud Denia y la prestación incluye los servicios de seguridad y vigilancia, el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, medios técnicos y sistemas dedicados a la seguridad y vigilancia, así como los servicios de conexión a central receptora de alarmas y el servicio de acuda y de custodia de llaves. Así, las actuaciones a desarrollar están orientadas a una acción protectora de carácter preventivo, cuya finalidad es la de proteger a las personas, instalaciones, bienes y equipos frente a cualquier actividad delictiva, así como intervenir en situaciones de peligro o desastre y dar una respuesta eficaz ante contingencias imprevistas como accidentes, incendios y otros sucesos similares. En este sentido, en el apartado 4.3 del PPT se especifican, con todo detalle, las variadas funciones del personal encargado de la ejecución de este contrato.

Pues bien, en ninguno de los documentos que conforman el expediente de contratación se ha justificado la elección de este criterio de adjudicación, ni tampoco se ha motivado mínimamente qué relación puede tener la utilización de una ropa con menor impacto ambiental o más sostenible desde el punto de vista medioambiente que la usualmente utilizada en este tipo de servicios, con una mejor calidad en la ejecución del contrato o por qué la utilización del tipo de ropa que se valora como criterio de adjudicación supone un mejor rendimiento en la oferta que así lo ofrezca.

Es decir, ni se ha explicado ni acertamos a comprender a los efectos que exige el artículo 145 LCSP, por qué una ropa de trabajo que tenga un impacto ambiental menor durante su ciclo de vida y que proceda de formas de agricultura y silvicultura más sostenibles, se fabrique haciendo un uso más eficiente de los recursos y la energía, mediante procesos más limpios y menos contaminantes y con sustancias menos peligrosas, conlleve necesariamente que se preste un mejor servicio de vigilancia y seguridad. En definitiva, no explica que vinculación tiene la ropa con menor impacto medioambiental con el objeto del contrato.

El órgano de contratación argumenta, de manera tardía, en el informe sobre el recurso y apela de manera genérica a la aplicación automática de una serie de normas como la Ley 18/2018, de 13 de julio, de la Generalitat Valenciana, para el Fomento de la Responsabilidad Social, que prevé en los artículos 12 y 13, la inclusión de cláusulas de responsabilidad social y de transparencia en la contratación pública de la Comunidad Valenciana, estableciendo la obligación para las administraciones públicas valencianas de incorporar en los pliegos de contratación criterios sociales, ambientales, éticos y de transparencia, así como en desarrollo de la citada Ley, al Decreto 118/2022, de 5 de agosto del Consell, por el que se regula la inclusión de cláusulas de responsabilidad social en la contratación pública y en las convocatorias de ayudas y subvenciones, que exige a la Administración la inclusión de criterios de adjudicación sociales, medioambientales y éticos relacionados con el objeto del contrato, pero, como explica el preámbulo del citado Decreto, la inclusión de dichos criterios en el ámbito de la Generalitat Valenciana, se hará “en consonancia con la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, así como con las directivas europeas sobre la contratación pública socialmente responsable...”.

Todo ello conduce a la estimación de este motivo del recurso y con ello a la anulación del criterio de adjudicación controvertido previsto en el punto 1.3, del apartado LL del anexo I del PCAP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. A.A.D. y D. S.S.P., en representación de WINNING SECURITY, S.L., contra los pliegos del procedimiento “*Servicios de vigilancia y seguridad en los centros dependientes la Conselleria de Sanidad del Departamento de Salud Denia*”, con expediente número 54.1/2024, convocado por Dirección General de Gestión Económica, Contratación e Infraestructuras de la Conselleria de Sanidad de la Generalitat Valenciana, acordando la anulación del criterio de adjudicación previsto en el punto 1.3, del apartado LL del anexo I del PCAP por los motivos expresados en el fundamento jurídico décimo de esta resolución, disponiendo, 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a 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

LOS VOCALES