



Recurso nº 487/2025 C.A. Principado de Asturias nº 29/2025

Resolución nº 789/2025

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 23 de mayo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.P.M., en representación de INTEGRA MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CEE, S.L., contra los pliegos del contrato relativo al *“Servicio de portería, control de accesos e información al público en los centros de día para personas mayores dependientes y centros sociales dependientes de Cudillero y de Ría de Avilés y en la Unidad de atención de infantil temprana del Área III”*, con expediente nº 2025000140, convocado por la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias convocó mediante anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector público el 19 de marzo de 2025, la licitación del contrato arriba nominado, siendo la fecha de finalización de presentación de ofertas el 1 de abril de 2025, a las 14:00 horas. El valor estimado del contrato ascendía a 624.662,79 euros.

La licitación se lleva a cabo de acuerdo con los preceptos de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP). Para la adjudicación de dicho contrato, distribuido en dos lotes, se prevé la utilización de un procedimiento

abierto con varios criterios de adjudicación, todos ellos susceptibles de valoración mediante la mera aplicación de fórmulas.

Se prevén, como criterios de adjudicación, además del precio, al que se atribuye una valoración máxima de 30 puntos, sobre el máximo de 50, el número de horas anuales que se oferten para la formación continua de los trabajadores, evaluable hasta un máximo de 5 puntos y la disposición de una bolsa de horas anuales, hasta 15 puntos. En lo que al objeto del recurso interesa, para la valoración del criterio de adjudicación relativo a la formación a los trabajadores, el apartado H.1.1 del cuadro de características del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) establece que se valorará:

“Número de horas anuales de formación continua de los trabajadores, relacionada con el tipo de servicio que se contrata, a elegir entre los siguientes cursos de formación, recogidos en el ‘Catálogo de especialidades formativas vigente del Servicio Público de Empleo del Principado de Asturias’:

*CURSO: OTA005PO- RECEPCIÓN Y ATENCIÓN AL CLIENTE; MÍNIMO: 65 HORAS
CURSO: AFDP021PO- TÉCNICAS BÁSICAS DE PRIMEROS AUXILIOS; MÍNIMO 10 HORAS*

OTROS CURSOS

- **LENGUAJE DE SIGNOS; MÍNIMO 50 HORAS**
- **Técnicas de atención telefónica; mínimo 20 horas**
- **Access 2010 - Avanzado; mínimo 20 horas**
- **Access 2010 - Básico; mínimo 20 horas**
- **Access 2010 - Experto; mínimo 20 horas**
- **Excel 2010 - Avanzado; mínimo 20 horas**

- *Excel 2010 - Experto; mínimo 20 horas*
- *Manejo Access y Excel para tratamiento de datos; mínimo 20 horas*
- *Trabajar con documentos en formato pdf; mínimo 20 horas*
- *Word 2010 - Avanzado; mínimo 20 horas*
- *Word 2010 – Experto; mínimo 20 horas*

Se otorgarán las siguientes puntuaciones: Se valorará con 5 puntos a la empresa que ofrezca un mayor número de horas anuales de formación continua, adjudicándose al resto de las empresas una puntuación intermedia a través de una regla de tres, otorgando 0 puntos a la empresa que no ofrezca esta mejora”.

Segundo. Con fecha 9 de abril de 2025, se interpuso por D. J.P.M., en representación de INTEGRA MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS CEE, S.L. recurso especial en materia de contratación contra los Pliegos, por entender que dado que el criterio de adjudicación expuesto en el antecedente de hecho anterior, al tener la consideración de mejora, se debían haber establecido los correspondientes límites, como exige el artículo 145.7 LCSP.

Tercero. Recibido en este Tribunal el expediente, el órgano de contratación acompañó el informe a que se refiere el artículo 56.2 LCSP y el artículo 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).

Cuarto. Interpuesto el recurso, se solicitó en el mismo la adopción de medida cautelar, consistente en la suspensión de la licitación. En fecha 23 de abril de 2025, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acordó la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 LCSP, de manera que será la resolución del recurso la que,

conforme a lo establecido en el artículo 57.3 LCSP, acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP, así como, en relación con el convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y el Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE del 29 de octubre).

Segundo. Se recurren los pliegos de la licitación, acto susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo establecido en el artículo 44.2 a) LCSP, que rigen la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera los umbrales establecidos en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. Se advierte legitimación, en los términos previstos en el artículo 48 LCSP, en la mercantil recurrente, al impugnar los pliegos de una licitación en la que ha participado, como acredita el certificado aportado por el órgano de contratación, del que resulta que, finalizado el plazo de presentación de ofertas, siete licitadoras, entre las que se encuentra la recurrente, han concurrido a la licitación.

Cuarto. El artículo 50.1 b) LCSP establece que el procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles, iniciándose el cómputo de este plazo cuando el recurso se interponga, como es el caso, contra el contenido de los pliegos, a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos.

En el supuesto examinado, consta publicado el anuncio de licitación en la Plataforma del Sector Público, en fecha 19 de marzo de 2025, con inclusión en el mismo de vínculo que permite la descarga de los Pliegos. El plazo para la interposición del recurso, de quince días, comienza a computarse, conforme a lo expuesto, en fecha 20 de marzo de 2025, lo que determina que el referido plazo expiró en fecha 10 de abril de 2025, siendo

interpuesto el mismo en fecha 9 de abril de 2025, de lo que resulta que el recurso ha sido interpuesto dentro de plazo.

Quinto. La recurrente alega en su escrito de recurso, la improcedencia del criterio de adjudicación previsto en el pliego relativo a la valoración del número de horas anuales de formación continua a los trabajadores ofertados. Expone que el referido criterio consta configurado como mejora, como expresamente lo recoge el PCAP, incumpliendo, no obstante, lo establecido en el artículo 145.7 LCSP sobre la fijación obligatoria de límites para la incorporación de mejoras.

Argumenta que, exigiendo el artículo 145.7 LCSP que en los supuestos en los que se introduzcan mejoras como criterio de adjudicación, las mismas deberán estar suficientemente especificadas y habrán de fijarse de manera ponderada, con concreción: los requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato, resulta que, en el Pliego impugnado, se advierte, a su criterio, *que “existe una absoluta falta de concreción y determinación del límite máximo de horas a ofertar para la formación continua de los trabajadores”, alegando que “dicha indeterminación de los requisitos y límites vulnera abiertamente el contenido del artículo 145.7 de la LCSP, en cuanto que exige que las mejoras estén suficientemente especificadas, y para ello deberán concretarse sus requisitos, límites, modalidades y características, lo que no sucede, pues, insistimos, los Pliegos rectores de esta licitación no determinan el número máximo de horas de formación a ofertar por cada licitador”*.

La recurrente no discute la vinculación del criterio con el objeto del contrato, si bien cuestiona el hecho de que no se fije para el mismo un umbral máximo, encontrándonos, según estima, ante una indubitada mejora que valora prestaciones adicionales a las definidas en el pliego de prescripciones técnicas.

Por ello, solicita se declare la nulidad de tal cláusula que, a su criterio, vulnera los principios generales de la contratación pública, pues la ausencia de acotación del número de horas de formación a ofertar vulnera, argumenta, el principio de igualdad de trato y no discriminación entre licitadores, dispuesto en el artículo 1 y 132 de la LCSP,

además del de transparencia, dado que los operadores económicos en el momento de formular sus proposiciones no conocen cuál es el tope máximo de horas a ofertar para obtener la máxima puntuación.

Sexto. Por su parte, el órgano de contratación en su informe solicita la desestimación del recurso. Expone que el criterio de adjudicación impugnado no se configura como mejora, pues la obligatoriedad de la formación resulta del apartado 16.1.11.6 del PCAP, sin que prevea, por tanto, el criterio, prestaciones adicionales. Alega que el propio convenio colectivo de aplicación a los trabajadores establece 25 horas anuales de formación obligatoria y como criterio relacionado con la calidad se establece la posibilidad, que no obligatoriedad, de ampliación de esas horas.

Añade, además, que el hecho de que se encuentren tasados los cursos a valorar limita, per se, las horas de formación, pues no se admite cualquier formación, sino únicamente aquella expresada en el PCAP.

Entiende que han de ser las empresas potenciales licitadoras las que, en el marco de su responsabilidad y saber hacer, estudien internamente la adecuación de las condiciones económicas expuestas en los Pliegos y documentación obrante en el expediente de contratación, para que puedan presentar su oferta a la Administración.

Como argumento de cierre, expone que la configuración del Pliego protege la presentación de ofertas anormalmente bajas al prever los parámetros que determinarán que las ofertas queden incursas en presunción de anormalidad.

Séptimo. Delimitado el objeto del recurso y las posiciones de las partes, de la previa exposición resulta que no se cuestiona por la recurrente la vinculación del criterio de adjudicación cuestionado con el objeto del contrato, circunstancia, que, por otra parte, no admite dudas, ya que, siendo éste referido a la formación del personal encargado de la ejecución del contrato en cursos tasados y relacionados con su objeto, resulta indubitada la existencia de una relación directa con los servicios objeto del mismo y con la mejora en su calidad.

El único extremo controvertido se circunscribe a la falta de asignación de un límite máximo en los pliegos, en relación con el número de horas de formación a valorar.

Centrado el defecto alegado en la inobservancia de lo preceptuado en el artículo 145.7 LCSP, el mismo establece que:

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

El análisis del cumplimiento de lo establecido en el artículo transcrito exige examinar si concurre el presupuesto de hecho para su aplicación, es decir, si el criterio cuya adecuación se cuestiona debe ser calificado como mejora. Ello al margen del hecho de que la cláusula refutada refiera expresamente tal calificación, pues la realidad de los hechos prevalece sobre la denominación otorgada.

Referido el criterio de adjudicación a la valoración de las horas ofertadas para la formación del personal adscrito a la ejecución de un contrato cuyo objeto consiste en la prestación de servicios de portería, control de acceso, así como información al público en centros de día para las personas mayores dependientes y centros sociales, resulta que el referido criterio valora, en efecto, una prestación adicional, la formación técnica destinada al personal, no definida en los Pliegos. Nos encontramos ante una prestación adicional destinada a aumentar la calidad del servicio, ostentando la misma carácter añadido, pues no se configura como una prestación a evaluar en su calidad o cantidad superior a la imperativamente exigida, sino que ostenta entidad distinta respecto a aquellas prestaciones exigidas por los documentos que rigen la licitación.

En efecto, es doctrina reiterada de este Tribunal, entre otras, reciente resolución 137/2025 de 21 de enero, recurso 1644/2024, que las mejoras alcanzan, efectivamente, a aquellas prestaciones que no son definidas en los pliegos, y no a aquellas prestaciones adicionales que exceden de la prestación que los pliegos establecen como obligatoria, y ello considerando que el artículo 145.7 LCSP, después de fijar la

definición, especifica que las prestaciones adicionales no pueden alterar la naturaleza de las prestaciones establecidas en el PPT, ni el objeto del contrato, siendo indubitado que las prestaciones ofrecidas, no obligatorias, que “mejoren” las mismas prestaciones establecidas en los pliegos, en ningún caso van a alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni el objeto del contrato.

En suma, como ha resaltado este Tribunal en numerosas resoluciones, por mejora debemos entender todo aquello que perfecciona la prestación del contrato sin que venga exigido o determinado en las prescripciones que definen el objeto de este. Lo relevante es que nos encontremos ante prestaciones adicionales a las que obligatoriamente forman parte del contrato.

En el supuesto examinado, el criterio de adjudicación controvertido valora la formación que por la licitadora se imparta a los trabajadores adscritos a la ejecución del contrato, formación tasada y estrictamente vinculada al objeto del contrato, siendo ésta relativa bien al manejo de las aplicaciones informáticas que se describen, o bien a actuaciones relacionadas con la prestación del servicio de atención al público, propia del contrato, valorándose así la formación en recepción y atención al cliente, técnicas básicas de primeros auxilios y lenguaje de signos. Controvierte el órgano de contratación la calificación de tal criterio como mejora, al entender que el propio Pliego prevé la obligación de formación, por lo que tal formación prevista como criterio de adjudicación, únicamente aumenta la prestación exigida en todo caso. No es posible compartir tal argumentación, en tanto en cuanto, lo que prevé el Pliego, como obligación laboral y social de la empresa contratista, cláusula 16.1.11.5, es la relativa a las sesiones informativas que queda obligada la empresa a impartir a los trabajadores en el ámbito de prevención de riesgos laborales, conforme a lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre. No cabe vincular con tal obligación legal, a efectos de considerar que el criterio de adjudicación no constituye una mejora en el sentido en que únicamente aumenta las prestaciones exigidas en todo caso por el Pliego, el criterio relativo a la impartición de formación técnica a los trabajadores relacionada con el objeto del contrato, incidiendo esta última instrucción en la efectiva calidad de la prestación.

En este sentido, en la cláusula 2, del pliego de prescripciones técnicas se describen todas las tareas a desempeñar para la ejecución del servicio que se pretende contratar:

“En concreto, las tareas a desempeñar serán las siguientes:

- *Apertura y cierre del centro.*
- *Control del normal desarrollo de las actividades del centro. (En el caso de Ría de Avilés, tanto en el CDPM como en la UAIT)*
- *Asistencia y ayuda a las personas mayores y sus familias tanto en el acceso como en la salida de las instalaciones del centro.*
- *Control de la circulación de los usuarios y sus familiares por las instalaciones del centro, velando en todo momento por el cumplimiento de las normas de utilización de las instalaciones por los usuarios y sus acompañantes, cuidando de que no se haga uso indebido de los materiales o enseres del centro.*
- *Custodia de las llaves de los despachos y demás locales, teniéndolas perfectamente identificadas y la apertura y cierre de las puertas de los mismos, realizando rondas de comprobación de todas las zonas del edificio.*
- *Franqueo y despacho de toda la correspondencia del centro, utilizando en su caso las aplicaciones informáticas disponibles.*
- *Recepción, conservación y distribución de los documentos, objetos y correspondencia que a tales efectos le sean encomendados.*
- *Control de los almacenes, recepción y ordenación de las mercancías y control de stocks, cumplimentando en su caso los registros y protocolos que dispone la normativa en materia de seguridad alimentaria, utilizando medios ofimáticos cuando sea posible.*
- *Conocer la Planificación de actividades y llevanza de la agenda de uso de las instalaciones del centro, todo ello en soporte ofimático.*
- *Tramitación de las comunicaciones verbales*

- *Traslado y colocación, siempre dentro del centro y con los medios de que se disponga, de los aparatos o mobiliario que se les indique, cuando ello no requiera especial esfuerzo físico.*
- *Realización de recados dentro y fuera del centro. (CDPM y CS Cudillero)*
- *Manipulación de los termostatos de la calefacción, luces, ventanas, cortinas y aparatos audiovisuales. Control de temperaturas y gestión de los registros para la prevención de la legionella.*
- *Control y manipulación de la centralita telefónica y atención del teléfono, identificando al centro y la persona. Se dejará constancia escrita de los avisos que se reciban, y se establecerán los enlaces con los interlocutores tan pronto como sea posible. Igualmente comunicarán cualquier incidencia de la centralita telefónica a los servicios de mantenimiento correspondientes.*
- *Conocer el Plan de emergencias del Centro y asumir las funciones que en el mismo tenga encomendadas.*
- *Control y comunicación a la dirección del centro de todas las incidencias que se produzcan. También en relación con los usuarios del centro, avisando cuando proceda a los servicios de emergencia, para lo que deberá conocer el lenguaje clínico indispensable.*
- *Realización de fotocopias y demás trabajos análogos de oficina.*
- *Recepción y envío de documentos mediante fax y control del correcto funcionamiento de dichos aparatos. (En el caso de Ría de Avilés, tanto en el CDPM como en la UAIT)*
- *Riego de los espacios verdes del edificio, en temporada estival, y/o según las indicaciones de la Dirección del Centro. (CDPM y CS Cudillero)*
- *En general, todas aquellas actividades que no habiéndose especificado antes le sean encomendadas, que estén incluidas en el ejercicio de su profesión y preparación técnica, y que tengan relación con lo señalado anteriormente”.*

En definitiva, el criterio cuya configuración se controvierte por la recurrente, las horas ofertadas en formación, es claramente adicional a las prestaciones principales servicio que exigen los pliegos como obligatorias, sin que tal prestación de formación conforme el objeto del contrato, por lo que, conforme a lo razonado anteriormente, debemos concluir que estamos en presencia de una de las mejoras a las que se refiere el artículo 145.7 LCSP.

Sentado lo anterior, resulta que, para tales mejoras, el precepto legal de aplicación impera se fijen, de manera ponderada, con concreción, sus requisitos, límites, modalidades y características de las mismas, así como su necesaria vinculación con el objeto del contrato, siendo el único extremo cuestionado, a este respecto, la fijación de límites, al no prever el PCAP el máximo de horas de formación a valorar, ni en su cuantía global, ni para cada uno de los cursos tasados objeto de evaluación.

Lo que persigue la LCSP, y en particular, el artículo 145.7 LCSP, cuya efectiva aplicación se cuestiona, es que los criterios de valoración de ofertas estén claramente delimitados, con vinculación al objeto del contrato, que puedan ser suficientemente conocidos por todas las licitadoras, conociendo, en la preparación y presentación de su oferta, los extremos a ofertar para obtener la puntuación en los Pliegos prevista, aplicándose para todas ellas en pie de igualdad, evitando que el órgano de contratación disponga de poder de elección desmedido o ilimitado, ni se valoren las ofertas sin respetar los principios fundamentales de transparencia, igualdad de trato y no discriminación. En particular, como argumenta la recurrente, al configurar los criterios de adjudicación que tengan la consideración de mejora en el estricto sentido del término ya examinado, como aquí ocurre, la norma impone preceptivamente la fijación en los pliegos de límites cuantitativos para su valoración.

Siendo el único extremo cuestionado, a este respecto, la fijación de tales límites, sentada la calificación del criterio de adjudicación al que se circunscribe la impugnación como mejora, procede examinar su configuración. El apartado refutado del PCAP señala que se valorarán el número de horas anuales de formación continua de los trabajadores, relacionada con el tipo de servicio que se contrata, previendo los trece tipos tasados de cursos a valorar. Para cada uno de estos cursos tasados señala un

mínimo de horas a impartir para que sean valorados, concluyendo que se otorgará cinco puntos a la empresa que ofrezca un mayor número de horas anuales de formación continua, adjudicándose al resto de las empresas una puntuación intermedia a través de una regla de tres, otorgando 0 puntos a la empresa que no ofrezca esta mejora.

Resulta, por tanto, cierto, como sostiene la recurrente, que el criterio de adjudicación relativo a las horas de formación queda configurado sin un límite máximo. Es cierto que se prevén los cursos tasados a valorar, pudiendo quedar salvada la ausencia de fijación de límites si, en relación con cada uno de los cursos a impartir, se estableciera el coto superior de horas a ofertar. No resulta así, pues el Pliego señala el mínimo de horas a impartir en cada uno de los cursos valorables, sin fijar, en relación con cada uno de ellos, así como tampoco respecto al número total de horas de formación, el tope de horas a ofertar para obtener la máxima puntuación.

Lo expuesto lleva a concluir la inexistencia en el Pliego, en contra de lo que impera el artículo 145.7 LCSP, de límite máximo cuantitativo específico en relación con el criterio de adjudicación relativo a la valoración de la formación técnica tasada al personal adscrito a la ejecución del contrato.

En definitiva, el criterio impugnado consistente en número de horas ofertadas por cada licitador para la impartición de cursos de formación técnica al personal adscrito a la ejecución del contrato, no se incardina en el servicio principal. Así pues, sí constituye, propiamente, mejora, de manera que resulta necesario el establecimiento de un límite máximo cuantitativo específico a efectos de cumplir con lo previsto en el artículo 145.7 de la LCSP.

Por tanto, procede estimar el recurso y anular el criterio impugnado.

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J.P.M., en representación de INTEGRA MANTENIMIENTO, GESTIÓN Y SERVICIOS INTEGRADOS, CEE, S.L., contra los

pliegos del contrato relativo al *“Servicio de portería, control de accesos e información al público en los centros de día para personas mayores dependientes y centros sociales dependientes de Cudillero y de Ría de Avilés y en la Unidad de atención de infantil temprana del Área III”*, con expediente nº 2025000140, convocado por la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar del Principado de Asturias; acordando la anulación del apartado H.1.1 del cuadro de características del PCAP, por el que se establece como criterio de adjudicación el número anuales de horas de formación continua de los trabajadores, lo que conlleva a la anulación del acuerdo de aprobación del propio PCAP, de acuerdo con el artículo 57 LCSP y la retroacción del procedimiento al momento anterior a su aprobación.

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

Tercero. 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 del Principado de Asturias, 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

LOS VOCALES