



Recurso nº 227/2026 C.A. Illes Balears nº 14/2026

Resolución nº 987/2026

Sección 2ª

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

En Madrid, a 11 de junio de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. M. S. L. en representación de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (CNC) contra los pliegos reguladores de la licitación del *“Contrato mixto de obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de pavimentos e infraestructuras en viales, caminos y espacios libres públicos, limpieza de caminos, solares y torrentes del término municipal de Palma (7 lotes)”*, con expediente 2026-002-O, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Palma de Mallorca; el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. En fecha 25 de enero de 2026 se publica el anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público (expediente 2026-002-O), abriéndose el plazo de presentación de ofertas hasta el 23/03/2026.

El valor estimado del contrato es de 58.680.694,61 euros. El contrato, que se encuentra sujeto a regulación armonizada, se adjudicará por el procedimiento de adjudicación abierto.

Segundo. El objeto el contrato es la conservación, reparación, reforma y mejora de los pavimentos e infraestructuras municipales en viales, caminos y espacios libres públicos, competencia de la Regiduría de Infraestructuras, Accesibilidad y Polígonos Industriales.

La limpieza y desbroce de materia vegetal, cunetas y recogida de residuos en caminos rurales, espacios libres públicos no ordenados y solares municipales, así como su cerramiento en el término municipal de Palma, fosos interiores y exteriores del Castillo de

Bellver, y las actuaciones de limpieza, conservación y adecuación de los cauces de los tramos de torrentes que discurren por el TM de Palma en zona urbana.

La conservación, reparación, reforma y mejora de las obras de fábrica cuya gestión sea competencia de esta Regiduría. Así como la ejecución de nuevas obras de fábrica que se requieran o la demolición de aquellas que ya no tengan uso.

La ejecución de nuevas redes y obras de drenaje de carácter municipal y la reforma y mejora de las existentes.

La Asistencia técnica a la Dirección técnica municipal y de supervisión de los trabajos, la asistencia técnica para la Coordinación de seguridad y salud de las obras y la asistencia técnica para la gestión del Control de Calidad de las obras y actuaciones que se encomienden al Servicio de Vialidad o sean promovidas por este Servicio, la redacción de proyectos y cuanta documentación técnica se requiera que se solicite al Servicio de Vialidad, la inspección e inventario/catálogo de pavimento e infraestructuras u elementos que sea competencia del servicio de Vialidad y el inventario e inspecciones de obras de paso.

El contrato se haya dividido en los siguientes lotes:

LOTE 1: Obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de pavimentos hidráulicos y pétreos en viales, caminos y espacios libres públicos del TM de Palma. Zonas Ponent y Nord.

LOTE 2: Obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de pavimentos hidráulicos y pétreos en viales, caminos y espacios libres públicos del TM de Palma. Zonas Llevant, Platja de Palma i Pla de Sant Jordi y Centre.

LOTE 3: obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de pavimentos asfálticos y granulares en viales, caminos y espacios libres públicos del TM de Palma. Zona General.

LOTE 4: Obras y servicios de desbroce y limpieza de caminos, solares y tramos de torrentes del TM de Palma. Zona General.

LOTE 5: Obras y servicios de dotación, renovación y rehabilitación de las infraestructuras municipales destinadas a la captación, tratamiento en su caso, conducción y vertido de las aguas pluviales en el TM de Palma. Zona General.

LOTE 6: Obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de los puentes, estructuras, obras de paso y obras de drenaje transversal municipales del TM de Palma. Zona General.

LOTE 7: Servicios de asistencia técnica, coordinación de seguridad y salud, control de calidad, inspección, actualización y elaboración de inventarios del TM de Palma.

Tercero. Con fecha 13 de febrero de 2026, la Confederación Nacional de la Construcción (en adelante, CNC o la recurrente) interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos rectores de la licitación, solicitando su anulación con base en los siguientes motivos:

1. Para los lotes 1 a 7: Infracción del artículo 130 de la Ley de Contratos del Sector Público por omisión de la obligación de subrogación de trabajadores, que considera impuesta por el artículo 29 del VII Convenio General del Sector de la Construcción, y la consiguiente falta de información sobre los costes laborales.

2. Para los lotes 1 a 6:

Nulidad del criterio de adjudicación relativo a la experiencia adicional del personal técnico (20 puntos), por considerarlo carente de motivación, constitutivo de una solvencia encubierta, desproporcionado y basado en el concepto indeterminado de trabajos similares y de la exigencia de certificados de calidad y medioambiente sin admitir medidas alternativas o pruebas equivalentes, en infracción de los artículos 93 y 94 LCSP.

Cuarto. Tras el requerimiento efectuado por la Secretaría de este Tribunal, el órgano de contratación remitió el expediente administrativo junto con su informe, de conformidad con

lo dispuesto en el artículo 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 del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP). En dicho informe, el Ayuntamiento de Palma solicita la desestimación íntegra del recurso.

Quinto. Con fecha de 6 de marzo de 2026 la Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acordó la medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, sin que ésta 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial, de acuerdo con el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha de 23 de septiembre de 2024 (BOE de fecha 2 de octubre).

Segundo. El recurso se dirige contra los pliegos que rigen la licitación. El anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 25 de enero de 2026 y el recurso fue interpuesto el 13 de febrero de 2026.

De conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP, el plazo para interponer recurso contra los pliegos es de quince días hábiles contados a partir del día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación. Habiéndose interpuesto dentro de dicho plazo, el recurso es temporáneo.

Tercero. El objeto de impugnación son los pliegos que rigen la licitación. De conformidad con el artículo 44.2.a) de la LCSP que establece expresamente que los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación son actos susceptibles de recurso especial. Por tanto, el presente recurso cumple este requisito de admisibilidad.

Se impugna un contrato de obras que, por su importe, es susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto al requisito de la legitimación, la recurrente, la Confederación Nacional de la Construcción (CNC), acredita mediante sus estatutos ser una organización empresarial de ámbito nacional cuyos fines incluyen la representación y defensa de los intereses de sus miembros y del sector de la construcción (artículos 1 y 3 de los Estatutos). Debe reconocérsele legitimación para la interposición del recurso de conformidad con lo establecido por el artículo 48 de la LCSP, según cuyo tenor,

“(…)

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

Quinto. Una vez verificada la concurrencia de todos los presupuestos procesales, procede analizar los motivos de fondo alegados por la recurrente que, como hemos avanzado en los Antecedentes son tres (i) infracción del artículo 130 de la LCSP al no incluir los pliegos cláusula de subrogación del personal ni la información de la correspondiente información laboral, (ii) ilegalidad del criterio de adjudicación referido a la experiencia del Director Técnico y del Encargado y (iii) Exigencia de certificados acreditativos del cumplimiento de normas de calidad y medioambientales sin admitir pruebas alternativas de cumplimiento.

Sexto. En relación con la infracción del artículo 130 LCSP por omisión de la subrogación de trabajadores. La recurrente sostiene que el contrato se encuadra en los supuestos del artículo 29 del VII Convenio General del Sector de la Construcción, que impone la obligación de subrogación de personal. En consecuencia, se alega que los pliegos infringen el artículo 130 de la LCSP al no incorporar una cláusula de subrogación ni facilitar la información laboral necesaria.

El órgano de contratación se opone, argumentando que el objeto del contrato no se subsume en el ámbito funcional tasado del citado artículo 29 del Convenio. Dicho precepto limita la obligación de subrogación a *"cualquier contrata de conservación y/o mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras o vías férreas, redes de agua, así como concesiones municipales para el mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado"* y con cita de cada una de estas actividades considera que no se encuadran en el objeto del contrato.

El convenio que se invoca por la recurrente como aplicable es el aprobado por la Resolución de 6 de septiembre de 2023, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el VII Convenio colectivo general del sector de la construcción cuyo artículo 3 señala como ámbito funcional el siguiente:

"3. Ámbito funcional.

1. El presente Convenio General será de obligado cumplimiento en todas las actividades propias del sector de la construcción, que son las siguientes:

- a) Las dedicadas a la construcción y obras públicas.*
- b) La conservación y mantenimiento de infraestructuras.*
- c) Canteras, areneras, graveras y la explotación de tierras industriales.*
- d) Embarcaciones, artefactos flotantes y ferrocarriles auxiliares de obras y puertos.*
- e) El comercio de la construcción mayoritario y exclusivista.*
- f) Las dedicadas a procesos de construcción industrializada.*

2. Las actividades que integran el campo de aplicación de este Convenio General se relacionan y detallan, a título enunciativo y no exhaustivo, en el Anexo I del mismo.

3. Asimismo, quedan integradas en el campo de aplicación de este Convenio General, las empresas y los centros de trabajo que, sin estar incluidas expresamente en el Anexo I,

tengan como actividad principal las propias del sector de la construcción, de acuerdo con el principio de unidad de empresa”.

Por su parte el artículo 29 de dicho convenio establece que:

“Al objeto de contribuir a garantizar el principio de estabilidad en el empleo de las personas trabajadoras empleadas por empresas y entidades que se sucedan mediante cualquier modalidad contractual, total o parcialmente, en cualquier contrata de conservación y/o mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras o vías férreas, redes de agua, así como concesiones municipales para el mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado a que se refiere el artículo 3, apartado b) y el Anexo I, apartado b) del presente Convenio, se establece, con carácter exclusivo para tales actividades, la obligación de subrogación del personal entre las empresas saliente y entrante, la cual se llevará a cabo conforme a los requisitos y condiciones que se detallan en el presente artículo (...).”

El PCAP define su objeto en los siguientes términos: *“La conservación, reparación, reforma y mejora de los pavimentos e infraestructuras municipales en viales, caminos y espacios libres públicos, competencia de la Regiduría de Infraestructuras, Accesibilidad y Polígonos Industriales.*

El objeto del contrato es definido en el apartado 2 del PPT en los siguientes términos,

“La conservación, reparación, rehabilitación, reforma y mejora de los pavimentos e infraestructuras municipales en viales, caminos, solares municipales y espacios libres públicos, competencia de la Regiduría de Infraestructuras, Accesibilidad y Polígonos Industriales.

La limpieza y desbroce de materia vegetal, cunetas y recogida de residuos en caminos rurales, espacios libres públicos no ordenados, solares municipales y viales municipales carentes de infraestructuras, así como su cerramiento en el término municipal de Palma, fosos interiores y exteriores del castillo de Bellver, y las actuaciones de limpieza, conservación y adecuación de los cauces de los tramos de torrentes que discurren por el TM de Palma en zona urbana.

La conservación, reparación, rehabilitación, reforma y mejora de las obras de fábrica cuya gestión sea competencia de esta Regiduría. Así como la ejecución de nuevas obras de fábrica que se requieran o la demolición de aquellas que ya no tengan uso.

La ejecución de nuevas redes y obras de drenaje de carácter municipal y la reforma y mejora de las existentes.

La Asistencia técnica a la Dirección facultativa municipal del contrato y de supervisión de los trabajos, la Coordinación de seguridad y salud de las obras y la asistencia técnica para la gestión del Control de Calidad de las obras y actuaciones recogidas en el decreto de organización administrativa atribuidas al servicio de vialidad y que se encomienden o sean promovidas por él, la redacción de proyectos y cuanta documentación técnica se requiera que se solicite al Servicio de Vialidad, así como para cualesquiera actuaciones promovidas por la Regiduría de Infraestructuras , accesibilidad y polígonos industriales siempre y cuando se correspondan con competencias del Servicio de Vialidad, la inspección e inventario/catálogo de pavimento e infraestructuras u elementos que sea competencia del servicio de Vialidad y el inventario e inspecciones de obras de paso”.

El apartado 4 del PPT define el “**ALCANCE DE LOS TRABAJOS INCLUIDOS EN EL OBJETO DEL CONTRATO**” en los siguientes términos,

“Al tratarse de un contrato mixto, éste contiene prestaciones correspondientes a contratos de obras y contratos de servicios.

Las obras objeto de este contrato se clasificarán, según su objeto y naturaleza, en los grupos siguientes (art. 232: Clasificación de las obras, de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del sector Público):

a) Obras de primer establecimiento, reforma, restauración, rehabilitación o gran reparación, hasta un importe máximo de QUINIENTOS MIL EUROS (500.000 euros), IVA excluido. Esta limitación no aplica a los servicios derivados de la aplicación del apartado g) del punto siguiente relativo a servicios.

b) Obras de reparación simple.

c) Obras de conservación y mantenimiento.

d) Obras de demolición.

Los servicios objeto de este contrato son prestaciones consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario. Los servicios objeto de este contrato mixto son, sin carácter exhaustivo:

a) Limpieza de laterales y cunetas en caminos municipales.

b) Limpieza de solares municipales y torrentes.

c) Retirada de residuos en caminos municipales.

d) Inspecciones periódicas del viario municipal y los elementos que lo constituyen competencia de este servicio.

e) Elaboración, actualización y/o mantenimiento de un inventario/catalogo, prestando especial atención a la funcionalidad de los elementos catalogados y su accesibilidad. Estos inventarios incluirán planificación de actuaciones correctivas y/o preventivas así como su valoración estimada.

f) Asistencia técnica al servicio de Vialidad en las obras y actuaciones que el servicio desarrolle.

g) Idem., anterior para actuaciones promovidas por la Regiduría de Infraestructuras, accesibilidad y polígonos industriales siempre y cuando se correspondan con competencias del Servicio de Vialidad.

h) Asistencia técnica para la coordinación de seguridad y salud de las obras y actuaciones que el servicio desarrolle.

i) *Redacción de proyectos y otra documentación técnica que se requiera para el cumplimiento de las obligaciones y ejercicio de las competencias del servicio, previa petición formal.*

j) *Asistencia técnica para la gestión del Control de Calidad de las obras y actuaciones que el servicio desarrolle.*

k) *Actuaciones localizadas de mantenimiento preventivo y/o correctivo de los pavimentos hidráulicos, pétreos, granulares y asfálticos realizados mediante brigadas itinerantes.*

l) *Señalización de desperfectos peligrosos para la circulación vehicular o peatonal que lleguen a través del 010 u otros medios, así como la adopción de las medidas urgentes necesarias para anular o minimizar los riesgos de ellos derivados.*

m) *Actuaciones preventivas y correctivas provocadas por situaciones de emergencia que necesiten de despliegue de personal y medios materiales para limpiar caminos, proteger caídas, y cualquier otra acción derivada de los planes de protección civil o similar”.*

Debe advertirse, como hemos dicho en varias resoluciones (por todas, la nº1386/2020), que no corresponde a los órganos de contratación (ni a este Tribunal, en cuanto revisa las resoluciones de éstos) determinar el régimen laboral de los trabajadores, ni pronunciarse sobre si procede o no la subrogación, siendo de la competencia de la jurisdicción social (por todas, destaca nuestra Resolución 327/2020, de 5 de marzo).

El artículo 130 de la LCSP establece en su apartado primero “*Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo. A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados*

estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista”.

Es decir, la subrogación no viene impuesta por el pliego, sino que este solo refleja una obligación impuesta por la normativa laboral, trasladando la correspondiente información.

Así lo ha señalado también la Sentencia de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2017, que analiza el artículo 120 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (actual artículo 130 de la LCSP), ya se afirma que: “(...) *la redacción no ofrece más interpretación razonable que la efectuada por la resolución recurrida, puesto que el precepto no hace sino imponer a la Administración Pública contratante una obligación, la de informar a los licitadores, de una posible subrogación empresarial, que lógicamente ha de ser la impuesta de concurrir sus presupuestos- por disposición legal o convencional. De esta manera, la norma ofrece cualidad meramente instrumental respecto de una posible obligación sucesoria, por lo que la inclusión de tal información en el pliego de condiciones no crea obligación alguna para los licitadores en el concurso sino que sólo les informa de las posibles consecuencias laborales de la adjudicación, precisamente cuando las prescripciones legales o convencionales impongan al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador”.*

Continúa esta Sentencia reseñando que esa función puramente informativa del artículo 120 del TRLCSP se evidencia todavía más en el artículo 130 de la LCSP, cuya redacción: “*pone de manifiesto que la constancia de los datos de los trabajadores de la empresa saliente no se hace a efectos de imponer a la nueva adjudicataria la obligación de subrogarse en sus contratos, sino tan sólo para el supuesto –que la Administración no tiene ni porqué conocer*

con la sola información pretende imponer– de que normativa o convencionalmente esté dispuesto el fenómeno subrogatorio”.

En esta línea, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 18 de junio de 2019 (nº recurso 702/2016), Sala de lo Contencioso-Administrativo, insistió en que la obligación –o no– de subrogar a los trabajadores vendrá o no impuesta por las disposiciones legales o con eficacia normativa, tal es el caso de los Convenios colectivos, en cada caso aplicables, y no por el propio pliego, que en ningún caso puede por sí imponer esa medida por tener un contenido estrictamente laboral.

Además, en dicha Sentencia se concluye claramente que no le corresponde conocer sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas por la normativa laboral, ni a la Administración contratante, ni a la jurisdicción contenciosa, materia que sólo es competencia de los órganos de la jurisdicción social. [...]

A la vista del Convenio que el recurrente considera aplicable la subrogación únicamente opera con carácter exclusivo para tales actividades en 3 categorías:

- Contratas de conservación o mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras o vías férreas.
- Contratas de redes de agua.
- Concesiones municipales de mantenimiento y conservación de aceras, pavimentos, vías públicas y alcantarillado.

Este Tribunal comparte el criterio del órgano de contratación. El contrato licitado, tal como se define en los pliegos, es un contrato mixto de obras y servicios a precios unitarios, no una concesión municipal en el sentido técnico-jurídico, que implica transferencia del riesgo operacional. Tampoco tiene por objeto el mantenimiento de autopistas, autovías o redes de agua en los términos del Convenio, sino actuaciones en viales y espacios públicos de competencia estrictamente municipal y tampoco es un contrato de redes de agua.

La obligación de informar sobre las condiciones de subrogación, prevista en el artículo 130 de la LCSP, surge cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de

negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse. Al no existir dicha obligación convencional en este caso, no se activa el deber de información del órgano de contratación. En definitiva, si no existe obligación de subrogación, no nace el deber del artículo 130 de la LCSP de facilitar la información prevista en él para los trabajadores eventualmente subrogables. Esta situación es coherente, además, con el informe del órgano de contratación donde se señala que en expedientes anteriores de objeto similar ha sido constante la no inclusión de esta cláusula, sin que consten controversias al respecto.

Por tanto, esta alegación debe ser desestimada.

Séptimo. La recurrente impugna a continuación el criterio de adjudicación relativo a la experiencia adicional del Director técnico y del Encargado (hasta 20 puntos), por tres razones: falta de motivación en el expediente; configuración como solvencia encubierta, al valorar como criterio de adjudicación un requisito ya exigido como exigencia de adscripción de medios; e indeterminación del concepto "obras y trabajos similares", que permitiría al órgano de contratación actuar con discrecionalidad en la apreciación de la concurrencia del criterio.

El órgano de contratación sostiene que el criterio está motivado en la Memoria justificativa (páginas 22-24), que lo vincula a la complejidad técnica del contrato (intervenciones en vía pública urbana, coordinación de múltiples servicios, gestión de urgencias, y exigente control de seguridad y calidad). Defiende que la experiencia adicional -a partir de los cinco años mínimos exigidos como requisito de adscripción- no excluye a ningún licitador, opera como factor de mejora entre ofertas y está formulada con una metodología objetiva y aritmética (2 puntos por año adicional, hasta un máximo de 10 puntos por perfil). Rechaza la tesis de la solvencia encubierta y argumenta que el concepto "trabajos similares" está suficientemente delimitado por referencia al objeto contractual descrito en el PPT y por la exclusión expresa de obras de urbanización, nueva construcción de carreteras y obras de dotación de servicios de solares.

El cuadro de criterios de adjudicación del contrato incluido en el PCAP establece como criterio de adjudicación para los lotes 1 a 6 la experiencia del personal técnico puesto a disposición del contrato valorable con hasta 20 puntos de la siguiente forma:

“- Director técnico:

Requisitos del contrato: 5 años experiencia en obras y trabajos similares a los previstos en el contrato. No se valorarán las obras de urbanización, nueva construcción de carreteras, otras infraestructuras de obra civil, ni obras de dotación de servicios de solares.

Se valorará la experiencia adicional a la mínima requerida del puesto de Director técnico adscrito al contrato de la siguiente manera:

Número de años, o fracción, de experiencia adicional a la mínima exigida a razón de 2 puntos por año (0,50 puntos/3 meses) de experiencia hasta un máximo de 10 puntos. Las fracciones inferiores a tres meses no se valorarán.

- Encargado:

Requisitos del contrato: 5 años experiencia en obras y trabajos similares a los previstos en el contrato. No se valorarán las obras de urbanización, nueva construcción de carreteras, otras infraestructuras de obra civil, ni obras de dotación de servicios de solares.

Se valorará la experiencia adicional a la mínima requerida del puesto de Encargado adscrito al contrato de la siguiente manera:

Número de años, o fracción, de experiencia adicional a la mínima exigida a razón de 2 punto por año (0,50 puntos/3 meses) de experiencia hasta un máximo de 10 puntos. Las fracciones inferiores a tres meses no se valorarán.

Acreditación de la experiencia:

La experiencia se acreditará mediante certificados expedidos o visados por el órgano competente, cuando el destinatario sea una entidad del sector público; y cuando el destinatario sea un sujeto privado, mediante un certificado expedido por este, o, a falta del

mismo, mediante una declaración del propio profesional acompañado de los documentos obrantes en poder del mismo que acrediten la realización de la prestación. En todo caso se aportará un certificado de vida laboral en el que conste la contratación en funciones correspondientes con la titulación requerida.

En caso de no acreditarse conforme a lo expresado en el párrafo anterior, el personal correspondiente se valorará con 0 puntos”.

El recurrente considera que la inclusión del criterio impugnado no ha sido motivada. Y que el criterio en cuestión opera como una exigencia de solvencia encubierta. Ambas alegaciones deben ser tratadas conjuntamente, por lo que razonamos a continuación.

Para resolver la cuestión debatida, hemos de comenzar señalando -como ya lo hemos hecho en anteriores ocasiones- que , conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (sentencia de 20 de septiembre de 1988, caso Beentjes, posteriormente reiterada por las sentencias de 26 de septiembre de 2000 (asunto C225/98), de 18 de octubre de 2001 (asunto C 19/00), de 17 de septiembre de 2002 (asunto C 513/99) y de 19 de junio de 2003 (asunto C-315/01) y la doctrina de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informes 28/95, de 24 de octubre de 1995 y 36/01 de 9 de enero de 2002, entre otros muchos), no pueden utilizarse como criterios de adjudicación “características” de la empresa no relacionadas con el objeto del contrato, debiendo diferenciarse así entre criterios de solvencia de la empresa atinentes a características de la misma y los criterios de adjudicación que deben referirse a las características de la oferta. Esta diferenciación se ha utilizado, fundamentalmente, para excluir la utilización como criterios de adjudicación de cuestiones tales como la experiencia de la empresa en la ejecución de contratos similares y otros de naturaleza análoga, que nada aportan en relación con la determinación de la calidad de oferta efectuada por el licitador. Y ello porque lejos de referirse a cualidades de ésta última, lo hacen a circunstancias de la empresa licitadora considerada en su conjunto.

En la Resolución 940/2019, de 1 de agosto, decíamos:

“Si bien la utilización de la experiencia había sido vetada como criterio de adjudicación por la normativa y la jurisprudencia con carácter previo a las nuevas Directivas salvo excepciones, actualmente la situación ha cambiado. Con carácter general, ha de afirmarse que la calidad como criterio de adjudicación vinculada al conocimiento y experiencia del personal que ha de ejecutar el contrato es un criterio válido y legal de adjudicación, y como tal ha sido analizado por la Jurisprudencia de la Unión Europea, pudiendo citar la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-601/13 de 26 de marzo de 2015, que se pronuncia a favor de entender admisible, en el marco del art. 53.1.a) de la Directiva 2004/18/CE, que el poder adjudicador, en el ámbito de la contratación de servicios con un carácter intelectual, incluya un criterio de valoración de ofertas donde se evalúe la calidad de los equipos propuestos por los licitadores para la ejecución del contrato, criterio que tiene en cuenta la experiencia y el currículum de sus miembros; se pronuncia el Tribunal del siguiente modo en los párrafos 30 y ss:

“30. Asimismo, es preciso añadir que los criterios que las entidades adjudicadoras pueden utilizar para determinar la oferta económicamente más ventajosa no se enumeran con carácter exhaustivo en el artículo 53, apartado 1, de la Directiva 2004/18. Así pues, dicha disposición deja a las entidades adjudicadoras la elección de los criterios de adjudicación del contrato que vayan a utilizar. Sin embargo, tal elección sólo puede recaer sobre criterios dirigidos a identificar la oferta económicamente más ventajosa véase, en este sentido, la sentencia L. y o., C-532/06, EU:C:2008:40, apartados 28 y 29, y jurisprudencia citada). A tal efecto, el artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18 impone expresamente que los criterios de adjudicación estén vinculados al objeto del contrato (véase la sentencia Comisión/Países Bajos, C-368/10, EU:C:2012:284, apartado 86).

31. La calidad de la ejecución de un contrato público puede depender de manera determinante de la valía profesional de las personas encargadas de ejecutarlo, valía que está constituida por su experiencia profesional y su formación.

32. Así sucede en particular cuando la prestación objeto del contrato es de tipo intelectual, y se refiere, como en el caso de autos, a servicios de formación y consultoría.

33. Cuando un contrato de esta índole debe ser ejecutado por un equipo, son las competencias y la experiencia de sus miembros los aspectos determinantes para apreciar la calidad profesional de dicho equipo. Esa calidad puede ser una característica intrínseca de la oferta y estar vinculada al objeto del contrato, en el sentido del artículo 53, apartado 1, letra a), de la Directiva 2004/18”.

Hemos reiterado este criterio en Resoluciones posteriores (Resolución 1840/2021, de 16 de diciembre o Resolución 320/2022, de 10 de marzo, entre otras).

El artículo 145 en sus apartados 5º y 6º de la LCSP, establece que:

“5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

a) En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.

b) Deberán ser formulados de manera objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y no conferirán al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada.

c) Deberán garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva e irán acompañados de especificaciones que permitan comprobar de manera efectiva la información facilitada por los licitadores con el fin de evaluar la medida en que las ofertas cumplen los criterios de adjudicación. En caso de duda, deberá comprobarse de manera efectiva la exactitud de la información y las pruebas facilitadas por los licitadores.

6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:

a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;

b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.

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

Si bien la experiencia ha pasado a ser considerada no solo como criterio de solvencia técnica o profesional de las empresas, sino también como criterio de adjudicación y así se ha plasmado en el artículo 145.2.2º de la LCSP:

“2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos: Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes: [...]

2.º La organización, cualificación y experiencia del personal adscrito al contrato que vaya a ejecutar el mismo, siempre y cuando la calidad de dicho personal pueda afectar de manera significativa a su mejor ejecución”.

Esto es, cabe configurar como criterio de adjudicación la experiencia del personal que el licitador adscriba a la ejecución del contrato, pero siempre que quede justificado por el órgano de contratación que dicha experiencia se traducirá en una mejora de la calidad del

servicio. Fuera de esos supuestos, no cabe utilizar la experiencia como criterio de adjudicación, quedando limitada su consideración como requisito de solvencia técnica.

El órgano de contratación argumenta que el criterio de adjudicación ha sido debidamente motivado en la memoria. El examen de la misma permite concluir que, en efecto, se incluye bajo el título de “justificación de la elección del criterio” la siguiente consideración,

“Contribuye a una mejor calidad y prestación del servicio la inclusión de una mayor experiencia profesional debidamente acreditada con respecto al mínimo exigido”.

Tan escueta afirmación no puede reputarse como motivación. Desde el punto de vista retórico, incurre en una prueba de principio, en la medida en que la proposición se limita a afirmar que una mayor experiencia profesional acreditada, respecto del umbral mínimo exigido, redundará en una mejor calidad y prestación del servicio, sin que dicha afirmación incorpore contenido informativo adicional al que ya está implícito en los propios términos empleados. En efecto, sostener que “más” conduce a “mejor” constituye una verdad meramente formal que no aporta elemento alguno susceptible de fundamentar una decisión jurídica, pues la proposición sería igualmente válida con independencia del objeto contractual, de las condiciones de ejecución o de cualquier otra circunstancia concreta del expediente.

A lo anterior se añade que la justificación analizada incurre en la falacia lógica conocida como petición de principio, al dar por acreditada la relación causal entre la experiencia adicional del equipo y la mejora efectiva de la prestación, que es precisamente el extremo que habría de ser objeto de demostración.

Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Octavo. En tercer lugar, se impugna el pliego al considerar el recurrente que la exigencia de certificados de calidad y medioambiente sin admitir medidas alternativas o pruebas equivalentes (aplicable a Lotes 1 a 6) es contrario a la LCSP.

El PCAP establece el siguiente criterio de adjudicación:

“c) Cumplimiento de las normas de garantía de la calidad: 2 puntos

Se valorará con 2 puntos tener implantado un sistema de gestión de calidad según la norma UNE-EN ISO 9001 u otros equivalentes.

Se presentará un certificado del sistema de gestión de calidad conforme a dicho estándar u otro equivalente, vigente en la fecha de licitación, expedido por un organismo independiente conforme a las normas europeas relativas a la certificación, que incluya en su campo de aplicación actividades de obras/servicios de características similares a las incluidas en el contrato. Si se presentan a la licitación uniones temporales de empresas, este extremo deberá acreditarse al menos por una de ellas.

d) Cumplimiento de las normas de gestión medioambiental: 2 puntos

Se valorará con 2 puntos tener implantado un sistema de gestión ambiental según el sistema comunitario de gestión y auditoría ambiental (EMAS) o, en su defecto, según la norma UNE-EN ISO 14001 u otros equivalentes

Se presentará un certificado del sistema de gestión ambiental conforme a dicho estándar u otro equivalente, vigente en la fecha de licitación, expedido por un organismo independiente conforme a las normas europeas relativas a la certificación, que incluya en su campo de aplicación actividades de obras/servicios de características similares a las incluidas en el contrato. Si se presentan a la licitación uniones temporales de empresas, este extremo deberá acreditarse al menos por una de ellas.

e) Gestión seguridad y salud en el trabajo: 2 puntos

Se valorará con 2 puntos tener implantado un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo según el documento normativo ISO 45001 u otro equivalente (...).”

Antes de entrar a la consideración del argumento, es preciso recalcar que la censura del recurrente se limita a la imposibilidad de acreditar el cumplimiento de las normas de calidad, seguridad y medioambientales valoradas mediante medidas alternativas. Este es, por tanto, el ámbito al que debe ceñirse nuestro análisis.

La LCSP establece en su artículo 93 bajo la rúbrica “acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad” lo siguiente:

“2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios”.

Y, en el artículo 94. Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental.

“2. Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de gestión medioambiental que presente el licitador, y, en particular, una descripción de las medidas de gestión medioambiental ejecutadas, siempre que el licitador demuestre que dichas medidas son equivalentes a las exigidas con arreglo al sistema o norma de gestión medioambiental aplicable”.

Si bien los preceptos transcritos se encuentran ubicados en el Capítulo II del Título II del Libro I (Capacidad y solvencia del contratista) entendemos que pueden ser aplicados, analógicamente, a la cuestión debatida. En efecto, si, conforme se deduce del artículo 145 de la LCSP, los criterios de adjudicación tienen por objeto valorar la relación calidad-precio de las ofertas, la valoración del cumplimiento de normas de garantía de calidad, de seguridad o de gestión medioambiental, como es el caso, lo relevante será que el licitador acredite que las cumple, no que aporte una acreditación determinada.

Precisamente por lo dicho hasta el momento, es forzoso estimar el motivo. En efecto, la dicción literal de la cláusula impugnada valora que los licitadores estén certificados en las normas ISO “u otros equivalentes”. Tal expresión resulta equívoca, en tanto apunta a la valoración de una certificación equivalente y no a descripción de medidas aplicadas por el licitador equivalentes a las normas referidas, que sería la previsión válida a la luz de lo dispuesto por el artículo 94.2 de la LCSP. Procede, por lo tanto, estimar el motivo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. M. S. L. en representación de la CONFEDERACIÓN NACIONAL DE LA CONSTRUCCIÓN (CNC) contra los pliegos reguladores de la licitación del *“Contrato mixto de obras y servicios de reforma, mejora, reparación y conservación de pavimentos e infraestructuras en viales, caminos y espacios libres públicos, limpieza de caminos, solares y torrentes del término municipal de Palma (7 lotes)”*, con expediente 2026-002-O, convocado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Palma de Mallorca y anular los criterios *“Experiencia del personal técnico puesto a disposición del contrato”*, *“cumplimiento de las normas de garantía de la calidad”*, *“cumplimiento de las normas de gestión medioambiental”* y *“gestión seguridad y salud en el trabajo”* de los Lotes 1 a 6, por las razones expuestas en los Fundamentos de Derecho Séptimo y Octavo de la Resolución. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.2 de la LCSP, la estimación del recurso supone la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con la aprobación de los Pliegos.

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

LOS VOCALES