



Recursos nº 238 y 274/2024 C. A. Principado de Asturias 14 y 15/2024

Resolución nº 462/2024

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 11 de abril de 2024.

VISTOS los recursos interpuestos por D. M.R.L. en representación de la empresa ROZONA SERVICIO DE PREVENCIÓN, S.L., y por D. J.A.H. en representación de la entidad EUROPREVEN SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, S.L., frente a los pliegos del contrato de “*Servicio de Prevención para el Personal Municipal del Ayuntamiento de Castrillón y Patronatos Municipales (Cultura y Deportes)*” (Expediente 683/2023), licitado por el Ayuntamiento de Castrillón, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Ayuntamiento de Castrillón convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 7 de febrero de 2024, licitación para la adjudicación del contrato de “*Servicio de Prevención para el Personal Municipal del Ayuntamiento de Castrillón y Patronatos Municipales (Cultura y Deportes)*”, cuyo valor estimado es de 156.590,08 euros.

Segundo. Frente a los pliegos de dicha licitación se formula recurso, en primer término, por parte de ROZONA SERVICIO DE PREVENCIÓN, S.L., mediante escrito presentado el 22 de febrero de 2024, a las 12.40 horas, habiendo presentado oferta a la licitación esta empresa con esa misma fecha, a las 13.35 horas. El recurso se ha tramitado con el número 274/2024.

En este recurso se alega como primer motivo de impugnación la nulidad de pleno derecho de la cláusula L del cuadro resumen del contrato anejo al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante “cuadro resumen”), relativa al plazo de presentación de ofertas, por infracción del artículo 50 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 adelante) y del artículo 24 de la Constitución Española, invocándose la existencia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

En tal sentido, se indica que en la cláusula L del PCAP *“se establece un plazo de presentación de ofertas de 15 días naturales, por lo que habiéndose publicado el Anuncio de la Licitación y los Pliegos el día 07/02/2024; el día límite de presentación de las ofertas es el 22/02/2024 y el plazo de presentación del Recurso Especial en Materia de Contratación es de 15 días hábiles, por lo que la fecha de presentación finalizaría el 28/02/2024”*.

Partiendo de ello, se alega que *“la citada cláusula L del PCSP es nula de pleno derecho, por cuanto restringe el derecho constitucional de ésta parte a presentar los recursos a los que tenga derecho, en los plazos predeterminados por la ley, como lo es el presente recurso, Y esto hay que ponerlo en relación con el artículo 50 de la LCSP , que establece que si bien el plazo es de 15 días hábiles, con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación .*

A la vista de lo anterior resulta obvio, por su sola producción temporal, que si el recurso se debe presentar, con carácter previo a la presentación de la oferta, se estaría reduciendo el plazo legal para presentar el recurso en 6 días, debiendo presentarlo, para evitar su no admisión, el día 22/02/2024 y no el 28/02/2024 (...)”.

En segundo lugar, se denuncia infracción de los artículos 1, 132.2 y 145.5 de la LCSP y nulidad del presupuesto base de licitación, en relación con el Anexo III. 1, criterios de adjudicación objetivos.

Pone de manifiesto en este punto el recurrente que *“el presupuesto base de licitación (PUNTO D – Pliego de Cláusulas Administrativas) está realizado sin atender a los principios de competencia, e intentando favorecer indebidamente a unos licitadores con respecto a otros. (vulnerando los art. 132.2 y 145.5 de la Ley de Contratos del Sector Publico) y produciéndose una arbitrariedad manifiesta para poder beneficiar a unos licitadores en perjuicio de otros y de los propios trabajadores del Ayuntamiento, en cuyo beneficio debería redundar el objeto de la*



licitación. Al tratarse, precisamente de la Prevención de Riesgos de los trabajadores del Ayuntamiento”.

En este sentido, se introduce el siguiente razonamiento:

“En los Pliegos impugnados se produce la siguiente contradicción: por un lado, para que “parezca” que se cumple con las peticiones de los trabajadores y organizaciones sindicales relativas a la introducción de pruebas médicas dentro de los reconocimientos médicos, objeto del contrato, de las que se puedan beneficiar los trabajadores (densitometría, consultas ginecológicas y urológicas...), las incluyen en el Anexo III. 1 CRITERIOS DE ADJUDICACION OBJETIVOS dentro de los criterios de Calidad, asignando una serie de puntos por ofertarlas. Pero luego, hace inviable su oferta por parte de los licitadores puesto que en el criterio económico, dentro del presupuesto Base no se ha previsto ninguna partida económica en la que “encajar” dichas pruebas. Es decir: se pretende valorar por igual el precio de un reconocimiento médico básico (que no incluya prueba extra alguna, ni densitometría, ni consulta urológica o ginecológica....) que el precio de un reconocimiento médico que incluya tales pruebas. La única finalidad de tal falta de lógica y vinculación entre el criterio económico y los criterios de calidad no puede ser otro que el de favorecer a aquellos que no oferten tales pruebas (por no disponer de ellas) lo cual redundaría en un claro perjuicio a los trabajadores, pues nadie, en tales condiciones puede ofertar pruebas médicas. Puesto que no se puede valorar económicamente igual, un reconocimiento con densitometría y consulta ginecológica o urológica, que reconocimiento básico.

Esto, vulnera, entre otros preceptos, el art. 145.7. de la LCSP: “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”. La propia falta de Proporcionalidad y la desconexión entre los criterios de calidad (que incluyen pruebas médicas) y los criterios económicos, que no los incluyen en ninguna partida, provoca un desconcierto a los licitadores que impide ofertar con un mínimo de seguridad jurídica y que, desde luego impide la competencia efectiva (art. 145.5 c) LCSP). (...).”

El recurrente impugna asimismo varios de los criterios de adjudicación establecidos en el pliego, considerando que entre los criterios de calidad “se han incluido varios criterios que no



responden a criterios objetivos, careciendo de motivación alguna que justifique que la finalidad de los mismos es dar buen servicio ni de calidad ni al Ayuntamiento ni a sus trabajadores, sino que obedecen a criterios dirigidos a un licitador en concreto, vulnerando ello los principios de contratación exigidos a la Administración”.

Así, se impugna en primer lugar el criterio “Laboratorio propio de análisis clínico: 15 puntos”, indicándose que “no se acierta a comprender en que puede beneficiar al servicio ni a los propios trabajadores, pues el resultado de las analíticas serán lo mismo, sean realizadas por un laboratorio propio como por un tercero, pues las exigencias administrativas, serán iguales para ambos”. Y se defiende que se trata de un criterio carente de sentido, “y la inclusión del mismo como criterio puntuable con 15 puntos, va dirigido a beneficiar a algún licitador, que tenga dicha característica, quebrantando las reglas de la libre competencia y la igualdad, motivo por el cual debe ser anulado”.

También se impugna el criterio “Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo: 10 puntos”.

En este punto, considera el recurrente que “resulta igualmente nulo, porque vulnera los mismos requisitos que el anterior criterio, porque no motiva cuales son los beneficios ni para la buen prestación del servicio ni para los propios trabajadores, cuyo centro de trabajo está ubicado en el término municipal de Castrillón, estando ubicado Oviedo a 35 km del centro de trabajo, sin duda prejudicial para los trabajadores”.

Se añade que “resulta contradictorio con el apartado 3-Compromiso de adscripción de medios materiales y humanos, contemplados en el ANEXO I SOLVENCIA Y CLASIFICACION (PAG32/41) DEL PLIEGO DE CLAUSULAS ADMINSITRATIVAS, “Como mínimo, deberá poner a disposición un centro ubicado en Avilés para la realización de los exámenes de salud al personal del Ayuntamiento de Castrillón, para causarles las menores molestias en el traslado. Llama la atención la contradicción existente en los propios pliegos, pues por un lado dice que la clínica debe de estar en Avilés para causarles las menores molestias a los trabajadores y por otro le da una puntuación de 10 puntos por tener centro en Oviedo, a 35 km de distancia, contradicción ésta que evidencia el interés en beneficiar y puntuar a algún licitador que reúna dichos requisito, y falta de motivación en el citado criterio (...)”.



En tercer lugar, alega el recurrente que adolece asimismo de nulidad el criterio *“Incluir estudio de densitometría en todos los reconocimientos médicos: 10 puntos”*, además de por las alegaciones anteriores, por vulneración del pliego técnico en su apartado *“2.2 Especialidad Preventiva de Vigilancia de la Salud”*, donde se establece que *“ La Vigilancia de la Salud deberá ser específica , orientándose en función los riesgos laborales se deberá optar por los Reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo”*. A este respecto, se opone que *“en el criterio se dice que se valorará en 10 puntos Incluir estudio de densitometría en todos los reconocimientos médicos, contraviniendo la normativa de vigilancia de la Salud y del pliego de la licitación”*.

Se concluye en el recurso indicando que los criterios de calidad impugnados *“han sido redactados contraviniendo el principio de transparencia e igualdad entre los licitadores en la medida que adolecen de una evidente oscuridad y ambigüedad. Si bien la normativa reconoce una amplia discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de seleccionar los criterios de adjudicación que considere más idóneos, en todo caso dicha libertad de elección tiene su límite en las exigencias derivadas del artículo 145 de la LCSP”*.

Indica por último el recurrente que, por su trascendencia, si se anula un criterio de adjudicación por regla general debería anularse todo el pliego, citando la Resolución 13/2017 de este Tribunal.

Se concluye solicitando que *“se declare la nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas del Contrato de “Servicio de Prevención para el Personal Municipal del Ayuntamiento de Castrillón y Patronatos Municipales (Cultura y Deportes)” con número de expediente 683/023”, en aquellos puntos expuestos, y ordene al órgano de contratación la modificación de los mismos declarando en consecuencia la nulidad de la licitación.”*

Tercero. Se ha interpuesto recurso frente a los pliegos asimismo por parte de EUROPREVEN SPRL, S.L., mediante escrito presentado el 23 de febrero de 2024, habiendo presentado oferta a la licitación esta empresa con fecha 22 de febrero de 2024. El recurso se ha tramitado con el número 238/2024.

Se refiere este recurrente al contenido del pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen el contrato, en concreto a los criterios de adjudicación, y más en particular a los dos



siguientes criterios: el referido a “*Laboratorio propio de análisis clínico*”, con una valoración de 15 puntos, y el que se define como “*Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo*”, valorado con 10 puntos.

En cuanto el fondo del asunto se alega lo siguiente:

“1. Sobre los criterios de adjudicación, la ley de contratos del sector público en su art. 145 apartado 5.a dice que “En todo caso estarán vinculados al objeto del contrato, en el sentido expresado en el apartado siguiente de este artículo.”

2. El mismo artículo en su apartado 6 dice “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:”

3. Los criterios mencionados en los antecedentes de hecho, no están vinculados al objeto del contrato, ya que el laboratorio sea propio o subcontratado y que los locales se dediquen en exclusiva a actividad sanitaria o alberguen también actividad técnica, no son por sí mismos ninguna cualidad del servicio que se ha de prestar. En ambos casos hacen referencia a aspectos organizativos de los licitadores, negando “la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva” como dice el citado artículo en su apartado 5.c”.

Se solicita por ello que se resuelva anular los dos criterios citados en el recurso.

Cuarto. El órgano de contratación ha evacuado el trámite de informe sobre ambos recursos.

En cuanto al formulado por ROZONA, se cita el informe de la Jefa de Obras, Servicios y Medio Ambiente de 26 de febrero de 2024 en el que, por lo que respecta a la crítica que se realiza a la fijación del presupuesto base de licitación, se indica que “*las mejoras establecidas en el contrato, en todo momento, fueron consensuadas con los/las Delegados de Prevención del Ayuntamiento de Castrillón en las distintas reuniones realizadas relativas a la redacción de los pliegos de la presente licitación. Para el cálculo del Presupuesto Base de Licitación se ha*



partido del valor del mercado del reconocimiento médico laboral básico (precio que oscila entre los 40,00 € y 50,00 € unidad). Actualmente el Ayuntamiento de Castrillón tiene contrato para la prestación del servicio y está abonando los reconocimientos médicos básicos a 45,00 €/unidad. En la licitación actual, el importe para el PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN RECONOCIMIENTOS MÉDICOS es de 81.000,00 € (exento de IVA) por 3 años, teniendo en cuenta el número de trabajadores (aproximadamente 300) lo que supone precio unitario por reconocimiento médico anual de 90,00 €/unidad. Se establece el doble del precio actual para la incorporación de mejoras en el reconocimiento médico como margen para que los licitadores puedan incorporar los criterios de calidad que consideren, realizando los cálculos en función del número de trabajadores/as a los que da cobertura, y teniendo en cuenta la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales en su Artículo 22. Vigilancia de la salud (...)”.

En lo que atañe a la impugnación de los criterios de calidad, se apunta lo siguiente:

“Se incluye como mejora de calidad el que la empresa licitadora para la prestación del servicio lo haga a través de un laboratorio propio de análisis clínico, teniendo en cuenta que tal hecho permite obtener los resultados de las pruebas diagnósticas y análisis de muestras con mayor rapidez y de manera interna, sin depender de laboratorios externos y con los plazos que éstos establezcan. Es por ello que se valora como una mejora de calidad en la prestación del servicio, a la que puede o no optar el licitador.

También se establece como compromiso de adscripción de medios locales: deberá poner a disposición un centro ubicado en Avilés para la realización de los exámenes de salud al personal del Ayuntamiento de Castrillón, para causarles las menores molestias en el traslado. En caso de no disponer de dicho centro vendrá obligado a presentar un compromiso especial de obligarse a la apertura de una oficina en dicha localidad en el plazo máximo de un mes desde la fecha de formalización del contrato y que se adscribirá a la ejecución del contrato. Esta obligación tiene el carácter de esencial.

Mayoritariamente el personal municipal reside en Castrillón, dado que en Castrillón no hay centros médicos, es por ello que se fija como centro principal el disponer un centro en la localidad más cercana a Castrillón, siendo ésta Avilés. El resto de personal municipal, mayoritariamente reside en Oviedo o cercanías, por tanto, se considera una mejora el



disponer de un Centro médico cercano para evitar desplazamientos, que tal como se indica, se valora como una mejora de calidad a la que puede o no optar el licitador.

Respecto a la inclusión de estudio de densiometría en todos los reconocimientos médicos, también se incluye como una mejora en la calidad de la prestación del servicio. Pongo en su conocimiento que, en los años 2014 y 2015, la empresa que prestaba el servicio de prevención llegó a realizar este estudio a todo el personal municipal que lo quisiera sin que supusiera un aumento de coste alguno en el reconocimiento médico. Desde entonces es una petición reiterativa, es por ello que se incluye como un criterio de calidad evaluable automáticamente su inclusión. Se incluye aplicando el principio de discrecionalidad técnica.”

Junto con las anteriores consideraciones, el informe alude asimismo a la alegación de “nulidad de pleno derecho del pliego de cláusulas administrativas particulares, cláusula L, plazo de presentación de ofertas por infracción del art. 50 de la LCSP y del artículo 24 de la CE vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva”, indicando lo siguiente:

“El artículo 156, apartado 6 de la LCSP nos dice que “en los contratos de las Administraciones Públicas que no están sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a quince días, contados desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación del contrato en el perfil del contratante. (...)”

La Disposición Adicional duodécima de la LCSP establece respecto al cómputo de plazos que “los plazos establecidos por días en esta Ley se entenderán referidos a días naturales, salvo que en la misma se indique expresamente que solo deben computarse los días hábiles. No obstante, si el último día del plazo fuera inhábil, este se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente”. A la vista de los preceptos citados, el plazo previsto en la cláusula L del pliego de cláusulas administrativas particulares se ajusta a lo previsto en la normativa reguladora en materia de contratación pública.

En el Anuncio de licitación se recoge expresamente que el plazo de presentación de ofertas finaliza el 22-02-2024, siendo dicho plazo de 15 días naturales, cumpliendo lo previsto en la LCSP al respecto. Asimismo, en dicho anuncio se recoge toda la información referente a la presentación de recursos y de indica un plazo de presentación del mismo que finaliza el 28/02/2024.



A la vista de todo lo anterior, queda acreditado que no se produce tal vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, no incurriendo, por tanto, el pliego de cláusulas administrativas impugnado en una nulidad de pleno derecho como manifiesta la recurrente, por lo que se solicita desestimar la pretensión de la recurrente”.

Concluye de todo ello el informe que el pliego de cláusulas administrativas particulares no vulnera lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente y que el presupuesto base de licitación está determinado conforme a lo previsto en el artículo 100 de la LCSP, y los criterios de adjudicación están vinculados al objeto del contrato, por lo que se interesa la desestimación total de las pretensiones de la entidad recurrente.

Quinto. En cuanto al recurso formulado por EUROPREVEN, el informe evacuado alude igualmente a un informe de la Jefa de Obras, Servicios y Medio Ambiente en el que se pone de relieve que el licitador desconoce el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención, y se considera que se encuentra *“sobradamente justificado que el criterio “Laboratorio propio de análisis clínico” está vinculado con el objeto del contrato, dado que es corresponde a uno de los ítems de dotación mínima para ejercer la vigilancia de la salud como Servicio de Prevención”.*

Se indica asimismo que el recurrente también desconoce la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 22, en el que se establecen las condiciones para el servicio de vigilancia.

Se precisa además que: *“En los pliegos se establece como compromiso de adscripción de medios locales: deberá poner a disposición un centro ubicado en Avilés para la realización de los exámenes de salud al personal del Ayuntamiento de Castrillón, para causarles las menores molestias en el traslado. En caso de no disponer de dicho centro vendrá obligado a presentar un compromiso especial de obligarse a la apertura de una oficina en dicha localidad en el plazo máximo de un mes desde la fecha de formalización del contrato y que se adscribirá a la ejecución del contrato. Esta obligación tiene el carácter de esencial.*



Mayoritariamente el personal municipal reside en Castrillón, dado que en Castrillón no hay centros médicos, es por ello que se fija como centro principal el disponer un centro en la localidad más cercana a Castrillón, siendo ésta Avilés.

El resto de personal municipal, mayoritariamente reside en Oviedo o cercanías, por tanto, se considera una mejora el disponer de un Centro médico cercano para evitar desplazamientos, redundando en causar las menores molestias al trabajador.

Queda sobradamente justificado que el criterio “Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo” está vinculado con el objeto del contrato (...)

Se estima por ello procedente la desestimación del recurso dado que los dos criterios están vinculados al objeto del contrato y que se han formulado de manera objetiva, con pleno respecto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, y que no confieren al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, ni implicando que las ofertas no se vayan a evaluar en condiciones de competencia efectiva.

Sexto. La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgando un plazo de cinco días hábiles para que, si se estimara oportuno, se formularan alegaciones, sin que se haya evacuado este trámite.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso de acuerdo con el artículo 46.4 considerado en relación con el artículo 46.2 de la LCSP, así como en virtud del Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Función Pública y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29 de octubre de 2021).

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de



Recursos Contractuales, se ha acordado por el Tribunal la acumulación de los recursos referidos en los antecedentes de hecho, al existir entre ellos una íntima conexión.

Segundo. Los recursos han sido interpuestos contra un acto susceptible de recurso en esta vía de conformidad con lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP, al impugnarse los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros.

Tercero. La interposición se ha producido en ambos casos dentro del plazo legal conforme a lo dispuesto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación para interponer recurso, en este caso nos encontramos ante sendas impugnaciones del pliego de cláusulas administrativas particulares formuladas por empresas que han presentado oferta a la licitación. Resulta, por lo tanto, indudable la legitimación de los recurrentes, licitadores en el procedimiento cuyos Pliegos recurren, a la luz de la consolidada doctrina de este Tribunal acerca de la legitimación en estos supuestos, doctrina reflejada por ejemplo en la Resolución nº 78/2024 (Sección 1ª), de 25 de enero de 2024, en los siguientes términos:

“Para estos supuestos (supuesto de licitador recurrente en el que el recurso se ha interpuesto tras la presentación de oferta a la licitación por parte del mismo) la doctrina de este Tribunal se refleja en la reciente resolución nº 1320/2023, de la Sección 2ª, de 11 de octubre de 2023, o en la nº 152/2023, de la Sección 1ª, de 17 de febrero de 2023, en la que se razona al respecto como sigue:

«Este Tribunal se ha pronunciado sobre la aplicación del citado precepto en diversas ocasiones, pudiendo citar la Resolución nº 728/2019, razonando que esta causa de inadmisibilidad del recurso especial «se refiere exclusivamente a quien, siendo ya licitador por haber presentado su proposición, aceptando con ello el contenido de los pliegos y sometiéndose a los mismos, conforme a las previsiones del art. 139 LCSP, sin embargo viene posteriormente, en contradicción con ello, a interponer recurso especial impugnando los pliegos. Distinta es la situación de aquel empresario que, estando interesado en concurrir a la licitación, y advirtiendo la existencia de algún vicio de legalidad en los pliegos, interpone recurso frente a los mismos y, para evitar verse perjudicado ante una eventual desestimación



de su recurso, dado el carácter preclusivo del plazo de presentación de proposiciones, formula posteriormente su oferta en el procedimiento de licitación en el que ya ha impugnado los pliegos. En este caso su recurso es admisible, y además se salva el óbice que, respecto de la impugnación de los pliegos, viene advirtiendo este Tribunal en relación con la legitimación de aquel recurrente que no presenta oferta a la licitación». Esta regla implica una excepción a la legitimación para la interposición del recurso, cuya finalidad es evitar impugnaciones posteriores a la presentación de la oferta, considerando que el licitador que presenta la oferta acepta de forma incondicionada los pliegos, (salvo que los haya impugnado antes), lo que naturalmente depende del en el que el licitador exterioriza su voluntad de licitar y de impugnar el pliego. En consecuencia, (...) lo cierto es que el recurrente presentó en el tiempo la oferta para licitar antes de haber presentado el recurso especial, por lo que una interpretación tanto literal como teleológica o conforme a la finalidad de la norma, conduce a aplicar la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1 b) in fine de la LCSP.

En el caso analizado, siguiendo la terminología utilizada por este Tribunal al abordar casos similares, nos encontramos con un licitador recurrente, es decir ante aquel que, en su intención y actuación exteriorizada en el tiempo, decide primero presentar oferta y lo hace, y después también, impugnar el pliego y lo hace.

En consecuencia, siguiendo el criterio mantenido por este Tribunal en las Resoluciones 365/2021, de 9 de abril, que cita la Resolución nº 728/2019 de 19 de junio de 2019, procede inadmitir el recurso interpuesto, ya que como se indicaba en dichas resoluciones: "no es similar la posición del licitador recurrente, que la del recurrente licitador, pues en el primer caso, nos encontramos con un sujeto que presenta una propuesta, y, sin embargo, pretende cambiar las reglas a posteriori; mientras que, en el segundo caso, tenemos a una entidad que cuestiona las reglas que han de regir, la contratación, pero que, aun así, decide participar en el procedimiento por si las mismas no fueran modificadas. Y todo ello, porque como hemos visto, la interposición del recurso, aun cuando se soliciten y adopten medidas cautelares, no afecta al plazo de presentación de ofertas. [...] En definitiva, no cabe sino concluir en que en el régimen establecido por la vigente LCSP la admisibilidad del recurso especial frente a los pliegos requiere que el empresario que, encontrándose interesado en participar en una licitación, advierta en los pliegos de la misma algún vicio de invalidez que estime procedente cuestionar y que no constituya un supuesto de nulidad de pleno derecho, tenga que impugnar



los mismos antes de presentar su oferta para que su recurso resulte admisible, y, una vez formulado dicho recurso, si el vicio de invalidez denunciado no le imposibilita participar en la licitación, habrá entonces de formular su proposición en dicho procedimiento”.

Atendiendo a esta doctrina, encontrándonos ante el supuesto previsto en el artículo 50.1.b), in fine, de la LCSP, y no invocándose en el recurso causa de nulidad de pleno derecho, sino mera discrepancia en cuanto a la distinta valoración asignada en los pliegos al criterio de adjudicación relativo a “los recursos materiales y técnicos”, procede la inadmisión del recurso».

Esta misma doctrina es aplicable al caso que nos ocupa, procediendo la inadmisión del recurso, ex. artículo 50.1.b), in fine, de la LCSP. Y ello porque estamos, no ante un caso en el que la recurrente impugna los pliegos y luego presenta oferta (o no lo hace por considerar que concurre una causa de nulidad de pleno derecho o de discriminación que le impide formular propuesta), sino ante el caso en el que la recurrente presenta la oferta, y después, interpone recurso”.

Quinto. Se alza ROZONA, en primer lugar, contra el plazo señalado para la presentación de proposiciones.

Razona en tal sentido este licitador que en la cláusula L del PCAP se establece un plazo de presentación de ofertas de 15 días naturales, por lo que, habiéndose publicado el Anuncio de la Licitación y los Pliegos el día 7 de febrero de 2024, el día límite de presentación de las ofertas es el 22 de febrero de 2024 y el plazo de presentación del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, de forma que la fecha de presentación finalizaría el 28 de febrero de 2024. Se estima por ello por el recurrente que la citada cláusula L del PCSP es nula de pleno derecho, *“por cuanto restringe el derecho constitucional de ésta parte a presentar los recursos a los que tenga derecho, en los plazos predeterminados por la ley, como lo es el presente recurso, Y esto hay que ponerlo en relación con el artículo 50 de la LCSP , que establece que si bien el plazo es de 15 días hábiles, Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación”.*



Se denuncia así una pretendida vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva por el hecho de quedar limitado el plazo para interposición del presente recurso especial en las circunstancias que describe el recurrente, vinculadas a la necesidad de formular su oferta en el plazo señalado en el pliego. Sobre esta cuestión, lo primero que debe precisarse es que el supuesto de hecho que describe el recurrente alude al supuesto particular en el que la impugnación del pliego no se fundamente en una infracción legal que le imposibilitase para participar en la licitación, y, además, que no se trate de un vicio de nulidad de pleno derecho, puesto que de concurrir uno u otro supuesto no se produciría la limitación de plazo a la que se alude, pudiendo interponerse recurso al margen de la formulación de proposición en la licitación. Aclarado lo anterior, lo cierto es que ni siquiera en las circunstancias a las que se refiere el recurso cabe entender que se produzca ningún menoscabo para el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente. De entrada, porque la vía del recurso especial en materia de contratación es potestativa (artículo 44.7 de la LCSP), suponiendo un mecanismo impugnatorio opcional al que puede acudir el licitador que lo estime procedente, teniendo además abierta siempre la vía judicial de impugnación. Además, y en todo caso, porque la reducción del plazo para recurrir descrita en el recurso no supone una limitación de entidad suficiente como para poder admitir la vulneración que se proclama por el recurrente. No se olvide aquí que el presente recurso especial tiene como una de sus notas caracterizadoras esenciales la agilidad en su tramitación y resolución, para proporcionar una respuesta rápida y eficaz a las impugnaciones en este ámbito. Y, de otra parte, que aun cuando el plazo para su interposición quede reducido, ello no puede entenderse como motivo bastante para apreciar vulneración de ningún derecho del recurrente, pues la vía de recurso está abierta, y el plazo, aun quedando limitado, sigue permitiendo al licitador la formulación de un recurso fundado. Los breves plazos del presente recurso quedan establecidos por la norma, y en este caso el pliego los respeta, como asimismo respeta el plazo mínimo de presentación de proposiciones, a la vista de lo dispuesto en el artículo 156.6 de la LCSP, a cuyo tenor: *“En los contratos de las Administraciones Públicas que no estén sujetos a regulación armonizada, el plazo de presentación de proposiciones no será inferior a quince días, contados desde el día siguiente al de la publicación del anuncio de licitación del contrato en el perfil de contratante. En los contratos de obras y de concesión de obras y concesión de servicios, el plazo será, como mínimo, de veintiséis días”*



El hecho de que el juego conjunto de esas normas con las singularidades de la legitimación para impugnar los pliegos pueda conducir en la práctica a un acortamiento de plazos no es motivo para poder apreciar infracción normativa de ningún tipo ni, como venimos razonando, vulneración del derecho fundamental consagrado en el art 24 CE.

De acuerdo con lo razonado, no cabe apreciar aquí en ningún caso vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, puesto que el licitador recurrente mantiene incólume su derecho de acceso a la vía del recurso judicial, y, en el ámbito del presente recurso especial (de carácter administrativo y potestativo), no se ha producido ninguna merma relevante en sus posibilidades de defensa, ajustándose las previsiones del pliego a las disposiciones legales de aplicación. Debe rechazarse por ello este motivo de impugnación.

Sexto. El segundo motivo de impugnación que se formula por ROZONA tiene como objeto la crítica del importe señalado para el presupuesto de licitación, alegándose que la introducción de pruebas médicas dentro de los reconocimientos médicos como criterios singulares de valoración (mejoras) se hace sin que en el presupuesto se haya previsto ninguna partida económica en la que amparar dichas pruebas.

Para examinar esta alegación conviene partir de la asentada doctrina de este Tribunal acerca de la determinación del presupuesto de licitación. A tal respecto, traemos a colación la Resolución nº 1671/2023 (Sección 2ª), de 28 de diciembre de 2023, donde se recogen las siguientes consideraciones:

“Octavo. A la hora de examinar la cuestión planteada, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, conforme al cual: “En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. 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”.



Asimismo, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 101 de la LCSP con relación al valor estimado del contrato y, particularmente, lo indicado en el apartado 7, según el cual: “La estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.

Finalmente, es necesario considerar el 102.3 de la LCSP, que –con respecto al precio del contrato– prescribe:

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. 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”.

Además de tales previsiones legales, procede igualmente recordar la reiterada doctrina de este Tribunal relativa al margen de apreciación que debe reconocerse a la entidad contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, siendo de aplicación en esta materia la doctrina acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración. Así, lo afirmábamos en nuestra resolución 170/2023, que recopila los pronunciamientos en la materia: “QUINTO Entrando en el fondo del recurso, con carácter previo, y en relación con el primer grupo de alegaciones del recurso, debe recordarse la doctrina seguida por este Tribunal, sobre la discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser este un elemento de carácter eminentemente técnico.

Así, en la resolución 1454/2022, de 17 de noviembre, en el fundamento de derecho séptimo, se recopilaban los pronunciamientos más recientes dictados sobre este punto del siguiente modo:



“Pues bien, respecto de ello, hemos señalado con carácter general, p. ej. en nuestra reciente Resolución 1037/2022, que la fijación del precio constituye una materia de carácter eminentemente técnico, “...en el que, por tanto, resultan relevantes tanto los informes que obren en el expediente como, al fin y al cabo, la discrecionalidad del órgano de contratación, materia como recuerda la Resolución del Tribunal 360/2022: “Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el órgano de contratación disfruta de un amplio grado de discrecionalidad técnica en los aspectos referentes a la determinación del precio del contrato. A título de ejemplo, en la Resolución nº 1394/2021, de 15 de octubre de 2021 (Recurso nº 1317/2021), se señaló que «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...” 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. El informe remitido a estos efectos por el órgano de contratación debe prevalecer sobre lo alegado por la recurrente»”.

La discrecionalidad técnica determina un ámbito exento del juicio de este Tribunal, aunque no de modo absoluto. Como hemos señalado (entre otras muchas) en nuestra Resolución 920/2022 de 21 de julio:



“Ello supone 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, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración, siendo éste el caso en las presentes actuaciones, en las que se discuten concretas y específicas vicisitudes técnicas que escapan por tanto de nuestra esfera de control (...)”.

Negando adicionalmente que pueda discutirse el precio fundándose en meras aseveraciones no probadas del recurrente. Así, decíamos allí que “La incorporación de datos erróneos al modelo de cálculo de costes puede, evidentemente, determinar que las magnitudes referidas no se ajusten a los precios de mercado, pero con base en la discrecionalidad técnica de la Administración debe exigirse a quien lo sostenga, (i) que tales errores sean probados y (ii) que quede acreditado que como consecuencia de ellos el presupuesto base de licitación no responde a los precios de mercado.” Y, en nuestra Resolución 1188/2022, de 6 de octubre, sintetizábamos la doctrina sentada sobre la aplicación de los artículos 100, 101 y 102 LCSP de la siguiente manera:

“Por ello, este Tribunal entendió en estas resoluciones que cabe basarse, para el análisis de estas cuestiones, en tres premisas:

- 1) La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones.*
- 2) La determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico, gozando de discrecionalidad en tanto no quede acreditada la existencia de error en su apreciación.*
- 3) Debe reconocerse el mayor protagonismo conferido a los convenios colectivos a la luz de la redacción de los artículos 100.2 y 102. 3 LCSP, cuyos términos económicos habrán de ser*



necesariamente considerados tanto en la determinación del presupuesto base de licitación como en la del precio.

Pues bien, sobre estas premisas, entiende este Tribunal que la fijación del presupuesto base de licitación y del precio del contrato resulta correcta y suficientemente motivada, basada en parámetros objetivos, y el recurso no ha puesto de manifiesto ningún error de apreciación en su determinación.”

Por otro lado, y dado que la determinación del presupuesto base de licitación se ha hecho en base a precios unitarios, debemos citar nuestra Resolución 80/2022, de 20 de enero, en la que sobre decíamos lo siguiente:

“Procede reproducir nuestra doctrina sobre el desglose del presupuesto, cuando este se determina por precios unitarios, recogida en nuestra Resolución 633/2019: “Con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta alegación formulada por la recurrente, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100. 2, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina lo siguiente: «2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. 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». Ese precepto viene a determinar que, en la elaboración del presupuesto del contrato, es decir, el importe máximo de gasto que podrá suponer para el OC el contrato, impone su ajuste a precios de mercado y el desglose del mismo con indicación de los coste directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Obviamente, si el precio de mercado se determina a ex artículo 102.4 en términos unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá, e incluso deberá, formarse y desglosarse por unidades de precio de



mercado que entreguen o ejecuten hasta el número máximo previsto en el PCAP, sin necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos en que incurra el suministrador o el prestador del servicio , en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación”.

En paralelo sentido, la Resolución nº 177/2020 señala:

“[...] la prevención referida a que en la fijación del presupuesto se desglose el presupuesto en el PCAP o en el documento regulador del contrato indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, se cumple en nuestro caso, porque al tratarse de precios unitarios por informe según precios unitarios de mercado, el órgano de contratación al elaborar el presupuesto no calcula nada porque no tiene que hacerlo, ni costes directos e indirectos ni gastos eventuales para determinar unos precios por informe cuyos importes le vienen dados y determinados por los de mercado; pero sí cumple la exigencia legal pues el presupuesto se determina e integra por esos precios unitarios por unidad de ejecución y por el número de dichas unidades de ejecución. Ampara la anterior afirmación el párrafo primero del artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio en los contratos de servicios, algunos de los cuales determinan el precio total a pagar en unidades de ejecución, a tanto alzado cuando no es posible o conveniente su descomposición, mediante tarifas o una combinación de varias de esas modalidades, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectuó siempre en términos de costes directos e indirectos, lo cual solo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación a los diversos componentes de la prestación”.

Por tanto, en los contratos donde el precio se determina como unitario, como es el caso que nos ocupa, el desglose del presupuesto habrá de ser por las unidades de precio, sin necesidad de desglosar costes directos, indirectos y otros. En el PCAP el precio unitario se configura atendiendo al estudio de precio del mercado sobre los productos objeto de contrato y volumen de consumo en los centros dependientes del Sistema Nacional de Salud y en otros contratos públicos a nivel nacional, definiendo la tarifa máxima unitaria por sesión, de forma que no es necesario el desglose de costes.



En cuanto a las alegaciones relativas al valor estimado, el artículo 101.2 de la LCSP prevé que “en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.”

A diferencia del supuesto anterior, la LCSP no exige un desglose de costes, sino que insta al órgano de contratación a tenerlos en cuenta en el cálculo del valor estimado. El órgano de contratación sostiene en su informe que “estos costes, si bien no se encuentran detallados expresamente en el PCAP, han sido efectivamente tenidos en cuenta, toda vez que se ha partido de los precios unitarios aplicados en otros servicios de salud análogos, incluido el recientemente finalizado Servicio de Diálisis del Servicio Cántabro de Salud”, sin que por parte del recurrente se aporte ningún argumento que conduzca a pensar en sentido contrario. Por todo lo expuesto, procede la desestimación del motivo”.

Expuesta en extenso nuestra doctrina, hemos de recordar que, según referimos en los Antecedentes, el recurrente entiende que la determinación del presupuesto base de licitación incumple las peticiones de trabajadores y organizaciones sindicales, con las que, dice, se habría acordado la realización de pruebas médicas complementarias al reconocimiento médico, sin que se haya previsto una partida económica diferenciada en la que “encajar” las referidas pruebas.

Nuestra doctrina reconoce, como hemos visto, que la fijación del presupuesto base de licitación por el órgano de contratación está amparado por la discrecionalidad técnica. El juicio de este Tribunal, por lo tanto, se limita a considerar si el órgano de contratación ha incurrido en arbitrariedad o error material, cuando así lo invoca el recurrente. Lo cierto es que, en el caso que nos ocupa, el recurrente no presenta ningún razonamiento que permita a este Tribunal considerar que el presupuesto base de licitación no responde a los precios de mercado. Se limita a exigir una “partida económica” que encaje las pruebas adicionales que dice, el Ayuntamiento se ha comprometido a realizar a sus trabajadores. Pero no justifica que el coste de las referidas pruebas determine la insuficiencia del presupuesto base de licitación. Procede, por lo tanto, desestimar el motivo.



Séptimo. Pasamos seguidamente al examen de los distintos criterios de adjudicación impugnados de manera individualizada, en la que coinciden, sustancialmente, ambos recurrentes. En este punto, cuestionándose varios criterios de adjudicación contemplados en el PCAP, resulta conveniente comenzar recordando la doctrina del Tribunal sobre esta materia. En este sentido, hay que insistir en la discrecionalidad técnica que tiene el órgano de contratación para fijar los criterios de adjudicación, en aras de obtener la máxima calidad en la ejecución del contrato, siempre con el límite que supone el inexcusable cumplimiento de los requisitos que se establecen en el artículo 145.5 de la LCSP, esto es: vinculación con el objeto del contrato, en el sentido de entender esta vinculación referida a las prestaciones en sí mismas objeto del contrato, formulación objetiva y transparente, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, y, por último, garantía de la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

A este respecto, cabe citar la doctrina recogida en la Resolución nº 784/2023 (Sección 2ª), de 15 de junio de 2023:

“La Sentencia de TJUE de 17 de septiembre de 2002, Concordia Bus Finland, tras señalar que, a juicio de la Comisión, los criterios de adjudicación “deben ser objetivos, aplicables a todas las ofertas, estrictamente relacionados con el objeto del contrato de que se trate y suponer una ventaja económica que redunde en beneficio directo de la entidad adjudicadora”, exige que los mismos estén “relacionados con el objeto del contrato, no confieran a dicha entidad adjudicadora una libertad incondicional de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio de licitación y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario, en particular, el principio de no discriminación”.

En la misma línea, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su informe 1/2020, indica lo siguiente:

“La Directiva 2014/24/UE admite el uso de cláusulas de tipo social como criterios de adjudicación y como condiciones de ejecución del contrato en los Considerandos 3, 37 y 104 exigiendo, por un lado, que su empleo se haga de una forma que garantice la igualdad de trato y no discrimine, directa o indirectamente, a los operadores económicos y, por otro lado, que estén vinculadas al objeto del contrato, lo que comprende todos los factores que



intervienen en el proceso específico de producción, prestación o comercialización pero no los requisitos relativos a la política general de la empresa”.

Y el Consejo de Estado, en el Dictamen 514/2006, de 25 de mayo, también recuerda que:

“... sólo se admiten siempre que tales criterios estén relacionados con el objeto del contrato, no atribuyan a dicha entidad una libertad incondicionada de elección, se mencionen expresamente en el pliego de condiciones o en el anuncio y respeten todos los principios fundamentales del Derecho comunitario y, en particular, el principio de no discriminación”.

Como ha señalado este Tribunal (Resoluciones 476/2016 o 600/2016, entre otras muchas), “el criterio primordial para saber si una determinada mejora o criterio de adjudicación guarda relación directa o no, con el objeto del contrato resulta que del mismo derive una mejor prestación del servicio ofertado. En definitiva atendiendo a la prestación propia que constituye el objeto de cada contrato (servicio, entrega de bienes, obra...) la mejora o el criterio de adjudicación debe aportar un valor añadido a la ejecución de las mismas”. En nuestras Resoluciones 235/2019, de 8 de marzo, y 489/2019, de 9 de mayo, indicamos que el requisito relativo a la vinculación del criterio de adjudicación al objeto del contrato “ha de medir o valorar el rendimiento del aspecto a valorar en la oferta respecto de la prestación objeto del contrato de forma que contribuya a mejorar la satisfacción de las necesidades del órgano de contratación”.

Así mismo, en la Resolución 46/2023, de 26 de enero, el Tribunal indicó lo siguiente: “Del precepto y doctrina anteriormente transcritos podemos concluir que un criterio de adjudicación exige que el mismo tenga una vinculación con el objeto del contrato, entendido que esta vinculación existe cuando se refiera o se integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas. Por tanto, sólo será admisible un criterio de adjudicación si afecta de manera significativa a la ejecución del contrato, a la prestación que constituye su objeto, tal y como es definido en las especificaciones técnicas”.

En la Resolución 14/2020, de 9 de enero (con cita de las Resoluciones 235/2019, de 8 de marzo, y 1116/2019, de 7 de octubre), el Tribunal afirmó lo siguiente:



- La determinación de si un criterio de adjudicación es o no conforme con la Directiva 2014/24/UE y con la LCSP, “ha de hacerse, en primer lugar, ante dicha Directiva y mediante el examen de la adecuación de aquellos criterios de adjudicación a la citada Directiva en dos aspectos concretos, a saber: 1º. Que concurra en el criterio la cualidad necesaria exigida por la Directiva 2014/24 y la jurisprudencia comunitaria para poder operar como criterio de adjudicación, es decir, que realmente sea un criterio de adjudicación, y 2º. En caso de cumplirse el anterior requisito, que el criterio reúna las cuatro condiciones de la normativa europea (artículo 67 de la Directiva 2014/24/UE) y de la Jurisprudencia del TJUE que en todo caso deben cumplir los criterios de adjudicación de un contrato público: a) Deben estar vinculados al objeto del contrato. b) Deben ser específicos y cuantificables objetivamente. c) Deben respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento. d) Deben publicarse previamente”.

- La Directiva 2014/24/UE “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 (PT) 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. De lo anterior se deduce que solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), que permitan evaluar el rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato, las obras, los suministros y los servicios, tal y como estén definidos en el PPT, y obtener los que mejor respondan a sus necesidades. (...) la vinculación del criterio de adjudicación con el objeto del contrato, aunque sea a través de alguno de los factores que interviene en la realización de la concreta prestación a contratar, ha de permitir siempre evaluar comparativamente el rendimiento de las ofertas sobre el contrato, y más en concreto, sobre la obra, el suministro o el servicio. Es decir, la prestación contractual”.



- *“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”.*

- *“...el solo hecho de que la LCSP relacione una serie de finalidades a las que pueden referirse, entre otras, las características sociales del contrato, que no menciona expresamente la Directiva o que parece reconducirlas a una operatoria diferente, no implica que el criterio de adjudicación no pueda operar como tal, sino que solo podrá hacerlo si se configura de forma que concurra en él la cualidad que le hace ser admisible como criterio de adjudicación, que es determinar un mejor nivel de rendimiento del contrato, de su objeto prestacional o de la calidad de su ejecución”.*”.

Octavo. Partiendo de dicha doctrina, corresponde ya pasar a examinar si cada uno de los criterios cuestionados se ajusta a los requisitos legalmente exigibles.

Se impugna en primer lugar el criterio *“Laboratorio propio de análisis clínico: 15 puntos”*.

En los informes emitidos por el órgano de contratación en relación con los recursos, se esgrimen, como hemos relatado en los Antecedentes, argumentos no del todo coincidentes para justificar la elección del criterio:

- En el emitido en relación con el recurso de EUROPREVEN, considera que el Real Decreto 843/2011 de 17 de junio exige que los servicios de prevención de riesgos laborales dispongan de recursos propios, entre los cuales deja ver que se incluyen los laboratorios, para lo que invoca su Anexo III en el que bajo el título “equipamiento sanitario básico del servicio sanitario de las instalaciones fijas del servicio de prevención” incorpora la exigencia de *“Laboratorio: propio o concertado”*.

Concluye señalando que *“queda sobradamente justificado que el criterio “laboratorio propio de análisis clínico está vinculado con el objeto del contrato, dado que corresponde a uno de los ítems de dotación mínima para ejercer la vigilancia de la salud como Servicio de Prevención”*.



- En el emitido en relación con el recurso presentado por ROZALEN añade, además, que la disponibilidad de un laboratorio propio permite obtener los resultados de las pruebas diagnósticas con mayor rapidez y de manera interna, sin depender de laboratorios externos y de los plazos que establezcan.

Podemos descartar, de inicio, la primera de las razones apuntadas por el órgano de contratación. El Anexo III del Real Decreto 843/2011 de 17 de junio exige, en efecto, que los servicios de prevención dispongan de "*laboratorio propio o concertado*", lo que permite concluir que la titularidad del laboratorio no es un requisito de aptitud para contratar servicios de esta naturaleza. Pero, aún si aceptáramos el argumento del órgano de contratación, un requisito que, como decimos, se integra en la aptitud para contratar del licitador no puede ser valorado a efectos de determinar la oferta con mejor relación calidad-precio.

Tampoco es aceptable la justificación planteada por el órgano de contratación. Ante todo, porque se produce extemporáneamente, puesto que debe realizarse en el expediente de licitación (artículo 116.4.c) de la LCSP) y no consta que se haya hecho. En efecto, en la memoria (documento 4 del expediente) no se hace referencia a los criterios de adjudicación y en el "informe justificativo" (documento 7 del expediente) se justifica la valoración de pruebas diagnósticas adicionales, pero no el criterio impugnado. Por otro lado, si lo que se pretende es que los resultados de los reconocimientos médicos sean facilitados a los trabajadores en un tiempo determinado, lo procedente es valorar el compromiso del licitador en este sentido, y no configurar un criterio de adjudicación cuya relación lógica con la celeridad en ofrecer los resultados referidos es, cuanto menos, cuestionable. Así las cosas, procede estimar las alegaciones de los recurrentes en este punto.

Noveno. También se impugna el criterio "*Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo: 10 puntos*".

En este punto, considera el recurrente que "*resulta igualmente nulo, porque vulnera los mismos requisitos que el anterior criterio, porque no motiva cuales son los beneficios ni para la buen prestación del servicio ni para los propios trabajadores, cuyo centro de trabajo está ubicado en el término municipal de Castrillón, estando ubicado Oviedo a 35 km del centro de trabajo, sin duda prejudicial para los trabajadores*".



En relación con este aspecto, en el informe del órgano de contratación se indica, de un lado, que al residir mayoritariamente el personal municipal reside en Castrillón, y dado que en Castrillón no hay centros médicos, se fija como centro principal el disponer un centro en la localidad más cercana, Avilés. Puesto que el resto de personal mayoritariamente reside en Oviedo o cercanías, se considera una mejora el disponer de un Centro médico cercano para evitar desplazamientos.

Aquí nos encontramos ante un criterio de adjudicación en el que se ha incorporado un condicionante de arraigo territorial, al requerirse que uno de los centros esté ubicado en el Municipio de Oviedo. Tal exigencia vulnera la reiterada doctrina de este Tribunal relativa a la imposibilidad de establecer, como regla general, condicionantes de arraigo territorial como requisitos de solvencia o criterios de adjudicación.

Cabe citar a este respecto lo razonado en la Resolución nº 231/2024 (Sección 1ª), de este Tribunal, de 15 de febrero de 2024:

“(…) hemos de partir de que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, cuyo ejercicio ha de respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP, entre los cuales cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; Igualmente, han de garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

Adicionalmente, el artículo 116.4 de la LCSP exige que los criterios de adjudicación se justifiquen en el expediente. La formulación objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación, deviene así un imperativo legal, cuya vulneración se produce con la introducción de las denominadas cláusulas de arraigo.

En efecto, según dijimos en la Resolución nº 910/2023 de 6 de julio: “Sobre las cláusulas de arraigo territorial este Tribunal se ha pronunciado en repetidas ocasiones y las ha declarado ilegales siempre que se hayan impuesto como condiciones de solvencia técnica o como criterios de adjudicación. En otras ocasiones, previa su justificación en el expediente, las hemos admitido como compromiso (para los licitadores) de adscripción de medios, siempre



que su establecimiento no sea contrario a los principios de concurrencia e igualdad, no resulte contrario al principio de proporcionalidad y la acreditación de la posesión del medio material sólo se exija al que se haya propuesto como adjudicatario (resolución 301/2020, de 27 de febrero de 2020, resolución nº 1888/2021, de 22 de diciembre de 2020 y resolución 895/2022, de 14 de julio de 2022, entre otras muchas)”.

A la luz de la doctrina expuesta debe estimarse el recurso en este punto. Como se desprende de la Resolución transcrita, la definición de un criterio de adjudicación automático vinculado a la disposición de instalaciones en un ámbito territorial determinado puede resultar conveniente o incluso necesaria para la adecuada ejecución del contrato. Ahora bien, no se advierte ventaja alguna en que esta disponibilidad se incluya como un criterio de adjudicación, máxime cuando además la finalidad pretendida se alcanza a través de la definición de un compromiso de adscripción de medios, exigido al adjudicatario.

Al hacerlo así, en este caso se produce una evidente vulneración del principio de igualdad de trato con respecto a aquellos licitadores, que no disponiendo de las instalaciones o no pudiendo disponer de ellas antes del fin del plazo de presentación de ofertas (en tanto ello le supondría contraer obligaciones más o menos onerosas y que, de no resultar adjudicatario, devendrían inútiles), podrían acceder a ellas una vez les fuera adjudicado el contrato.

En ese mismo sentido nos hemos pronunciado en anteriores resoluciones. A modo de apunte, la Resolución nº 1032/2023 y las que en ella se citan”.

En consonancia con esta doctrina, debe estimarse el recurso en este punto, anulando el apartado el pliego en el que se introduce el criterio denominado “*Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo: 10 puntos*”.

Décimo. Por último, impugna ROZALEN el criterio “*Incluir estudio de densitometría en todos los reconocimientos médicos: 10 puntos*”, por vulneración del pliego técnico en su apartado “*2.2 Especialidad Preventiva de Vigilancia de la Salud*”, donde se establece que “*La Vigilancia de la Salud deberá ser específica , orientándose en función los riesgos laborales se deberá optar por los Reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo*”.



El recurrente no explica los motivos de su oposición al criterio referido. Se limita a apuntar, un tanto confusamente, que ese tipo de estudios excede el alcance atribuido por la ley a los reconocimientos médicos. Reproduce el artículo 145.5 de la LCSP, pero no refiere las razones por las que el criterio impugnado contraviene el precepto referido.

No puede acogerse el recurso en este punto, habida cuenta, además, que en el “informe justificativo” (documento 7 del expediente) se justifica la valoración de pruebas adicionales en los reconocimientos médicos (“*[p]Para fijar los criterios de calidad, en la parte del contrato correspondiente a los reconocimientos médicos, se han tenido en cuenta aquellas pruebas diagnósticas que se no incluyen en los PROTOCOLOS MÉDICOS correspondientes a reconocimientos médicos periódicos y que vienen siendo demandadas por trabajadores municipales. Con estos criterios se pretende mejorar la calidad de los reconocimientos médicos anuales. La aplicación de puntuación es directa al incluirse en los reconocimientos médicos cada una de las pruebas diagnósticas definidas*”), sin que la misma se vea confrontada por los confusos argumentos del recurrente.

En definitiva, procede estimar parcialmente los recursos, anulando los siguientes criterios de adjudicación recogidos en el apartado 4.1 del cuadro resumen y apartado 1.1. (“*Criterios de adjudicación objetivos: Criterios de calidad*”) del Anexo III del Pliego de cláusulas administrativas particulares:

- “*Laboratorio propio de análisis clínico: 15 puntos*”.
- “*Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo: 10 puntos*”,

y desestimando los recursos en lo demás.

Todo ello con los efectos señalados en el inciso final del apartado 2 del artículo 57 de la LCSP.

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 los recursos interpuestos por D. J.A.H. en representación de la entidad EUROPREVEN SERVICIOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, S.L., y por D. M.R.L. en representación de la empresa ROZONA SERVICIO DE PREVENCIÓN, S.L., frente a los pliegos del contrato de “*Servicio de Prevención para el Personal Municipal del Ayuntamiento de Castrillón y Patronatos Municipales (Cultura y Deportes)*” (Expediente 683/2023), licitado por el Ayuntamiento de Castrillón, anulando los criterios de adjudicación recogidos en el apartado 4.1 del cuadro resumen y apartado 1.1. (“*Criterios de adjudicación objetivos: Criterios de calidad*”) del Anexo III del Pliego de cláusulas administrativas particulares: (i) “*Laboratorio propio de análisis clínico: 15 puntos*” y (ii) “*Reconocimientos médicos en centros destinados exclusivamente a la actividad sanitaria, uno de ellos estando ubicado en el Municipio de Oviedo: 10 puntos*”, y, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 57.2 in fine de la LCSP, y el acuerdo de aprobación del expediente de contratación.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58.2 de la LCSP

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, en el plazo de 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