

RECURSO Nº.- 16 y 17/2026
RESOLUCIÓN Nº.- 19/2026

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 8 de abril de 2026.

Recibidos recursos especiales en materia de contratación presentados por Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, AFELIN (Recurso 16/2026) y Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, ASPEL (Recurso 17/2026), en relación con el procedimiento de licitación del contrato denominado **“Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla”**, expediente número 2026/ASE/000126”, tramitado por el Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de marzo de 2026, el Ayuntamiento de Sevilla, publicó en la PCSP los anuncios de licitación y Pliegos para la contratación del Servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla.

Con fecha 26 de marzo de 2026 se interpone en el Registro General del Ayuntamiento de Sevilla, recurso especial en materia de contratación contra el Pliego de cláusulas administrativas que han de regir la contratación del Servicio de limpieza descrito, interpuesto por la entidad Asociaciones Federadas de empresarios de limpieza nacionales (AFELIN). En esa misma fecha el recurso y la documentación que lo acompaña, se traslada a la unidad tramitadora del expediente, solicitando a la misma la remisión del informe y la documentación a que se refiere el art. 56 de las LCSP.

Con fecha 30 de marzo, se traslada, por parte del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, la Resolución 170/2026, por la que se inadmite, por no ser de su competencia, el recurso especial en materia de contratación interpuesto el 23 de marzo del corriente ante el mismo, por la ASOCIACIÓN

PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, ASPEL, contra los pliegos rectores que rigen el contrato denominado "Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del ayuntamiento de Sevilla", expediente 2026/ASE/000126, convocado por el Ayuntamiento de Sevilla, remitiendo el escrito de recurso y la documentación anexa al Tribunal de Recursos Contractuales del Ayuntamiento de Sevilla, por ser éste el competente. Con fecha 31 de marzo, el recurso y la documentación que lo acompaña, se traslada a la unidad tramitadora del expediente, solicitando a la misma la remisión del informe y la documentación a que se refiere el art. 56 de las LCSP.

Mediante Resolución nº 17/2026, de 31 de marzo, este Tribunal resuelve:

PRIMERO. – *Acumular las peticiones de suspensión formuladas en los Recursos 16 y 17/2026, por Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, AFELIN (Recurso 16/2026) y la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, ASPEL (Recurso 17/2026), en relación con el procedimiento de licitación del contrato denominado "Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla", expediente número 2026/ASE/000126", tramitado por el Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla.*

SEGUNDO.- *Adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento sustanciado por la Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla para la adjudicación del Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla.*

TERCERO.- *Acordar la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por los interesados, de conformidad con lo establecido en el artículo 49.4 de la LCSP.*

Con fecha 30 de marzo se recibe informe y documentación remitida por la unidad tramitadora, en relación con el recurso planteado por AFELIN. El 6 de abril, se recepciona el informe en relación con el recurso de ASPEL.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla, de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, 28 de septiembre de 2018 y 17 de octubre de 2024, por los que se efectúa, respectivamente, el nombramiento y renovación de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

A la vista de los escritos presentados, de conformidad con lo previsto en el art. 13 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre y art. 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, este Tribunal considera conveniente la acumulación de los recursos números 16 y 17, al guardar entre sí identidad sustancial e íntima conexión, apreciándose identidad en cuanto al objeto del recurso y el fondo y argumentos esgrimidos, por lo que, de acuerdo con los principios de economía procesal y agilidad del procedimiento, se considera la procedencia de acumular los recursos planteados, de manera que se sustancien en un único procedimiento y en una sola resolución.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen del fondo de la reclamación planteada, hemos de analizar si la misma supera la barrera de la admisibilidad.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En relación a la **legitimación**, se estima que los recursos han sido interpuestos por persona legitimada para ello, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Por lo que respecta al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si han sido planteados contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condiciónn de poderes adjudicadores:

a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.

b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...)”

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

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

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o

licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.1 y el 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, el análisis de los escritos de interposición, vienen a plantear, en esencia, las siguientes cuestiones:

Recurso AFELIN:

1.- Infracción del art. 116.4, defendiendo que la solvencia es desproporcionada, discrimina a las empresas no clasificadas y no está motivada su elección, considerando que “el PCAP impugnado incumple con la obligación impuesta por el artículo 116.4c) de la LCSP pues atendiendo a la magnitud de las cantidades requeridas para justificar las solvencias, totalmente inalcanzables para las PYMES del sector, sin que en el cuadro de características o en la memoria justificativa que figura publicada en el portal de contratación, se haga la más mínima referencia, mención ni, evidentemente, justificación de los métodos seleccionados para justificar la solvencia económica y técnica requerida, ni de las discrepancias detectadas entre licitadores clasificados y no clasificados.”

2.- Infracción del art. 90.1 e) de la LCSP, argumentando que “No existe en el expediente manifestación alguna sobre el motivo de las titulaciones requeridas al Director del Contrato así como a los encargados, no llegado a comprender esta Asociación recurrente que especial nivel de conocimientos puede tener un licenciado o grado en ciencias sociales y jurídicas que no pueda tener, pareciendo inclusive un perfil mas idóneo, un titulado en ingenierías, químicas, etc ... Tampoco se justifica la exigencia de una determinada antigüedad a los perfiles designados, cuando la licitadora es la mercantil que presenta la oferta, a la cual ya se le valora su experiencia en el sector de limpieza por medio de la solvencia técnica requerida.

Si bien en la redacción del artículo 90.1 e) no se hace distinción entre contratos de obra y de servicios, lo cierto es que doctrinalmente se ha venido vinculando la formación del personal de estructura de la entidad licitadora a supuestos complejos de contratos de obra donde, por ejemplo, se han de realizar cálculos o valoraciones que incidan sobre la seguridad del objeto del contrato, sin que el órgano de contratación haya realizado un esfuerzo de justificación por la selección del criterio.

No cumple por tanto el plus de solvencia técnica exigido con los requisitos de proporcionalidad y afección al contrato exigidos por el art. 74 de la LCSP, lo que debe provocar su declaración de nulidad.

...

En resumen, la excesiva titulación, formación y experiencia exigida a los perfiles obligatorios de Director del Contrato y encargados, lejos de aportar una mejora evaluable para la selección

de la potencial adjudicataria, se convierte en un filtro que ataca frontalmente al principio de máxima concurrencia e igualdad entre licitadores.”

3.- Infracción del Art. 145 LCSP, por considerar que no se motiva la elección de los criterios de adjudicación siguientes, no estando los mismo, además, vinculados al objeto del contrato, impugnándose los criterios de:

. Estabilidad en la empresa de los empleados adscritos al contrato, considerando que no supone una mejor efectiva en su ejecución, se premia a las empresas con servicios en la localidad y su efectiva realización dependerá de la voluntad de un tercero

. Experiencia profesional, defendiendo que “La experiencia valorada como criterio de adjudicación no puede ser la misma experiencia que ya se examina como parte del requisito de la solvencia técnica”, que no incide de manera significativa en la calidad del servicio, ni está justificada ni motivada la elección del criterio”, argumentando que “para que la experiencia del personal del contratista pueda ser valorada como criterio de adjudicación es preciso que en el expediente de contratación se justifique cómo dicha experiencia incidirá en la mejor calidad del servicio contratado. Y ello exigiría que se fijen en los pliegos por el órgano de contratación estándares de calidad del servicio, a partir de los cuales se podrá medir cómo la experiencia supondrá o no una mejor prestación del objeto del contrato.

La Asociación ASPEL, por su parte, impugna los criterios de estabilidad en la plantilla, experiencia profesional y Campaña de concienciación ambiental al alumnado, efectuando las siguientes alegaciones:

1.- El criterio de estabilidad en la plantilla no es conforme a derecho, por cuanto que “No se encuentra motivada que su implementación redunde en una mejora en la calidad del servicio”, y vulnera el art. 145.5, al no estar vinculado al objeto del contrato, defendiendo que “La estabilidad en la empresa es una característica estructural interna que no se proyecta directamente sobre la ejecución del contrato → criterio nulo. Los criterios deben permitir evaluar la mejor relación calidad-precio, lo que exige vinculación directa con el objeto del contrato.”.

Se defiende, además, que “Su definición no resulta coherente con el resultado perseguido El criterio impugnado incurre en un error conceptual relevante al identificar la antigüedad en la empresa con estabilidad en el empleo, cuando ambas magnitudes no son equivalentes desde el punto de vista jurídico-laboral.

...

la finalidad perseguida por los pliegos de mejorar la estabilidad laboral de la plantilla del servicio, se conseguiría a través de la exigencia de contratación indefinida, pero no de una antigüedad previa de los referidos trabajadores en la empresa, lo cual no es sino una exigencia de experiencia previa encubierta.”

2.- Infracción del art. 145.2, considerando que “introduce como criterio de adjudicación (Experiencia profesional del director y encargados (ADICIONAL a la solvencia)) algo que solo puede ser solvencia” y que “Los criterios de adjudicación no podrán referirse a características relativas a la solvencia del empresario. La experiencia del personal adicional a la exigida como solvencia técnica es considerada una doble valoración de la solvencia, prohibida de forma tajante.

3.- La Campaña de concienciación ambiental al alumnado no guarda relación con el objeto del contrato, pues “El contrato es servicio de limpieza de colegios públicos, por lo que actividades formativas al alumnado no guardan relación directa con la prestación.”

Finalmente, manifiestan que “el pliego de condiciones de la licitación no contempla para el cálculo de los costes el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del servicio”, solicitando se realice “un nuevo estudio económico de los costes”.

CUARTO.- Expuestas las alegaciones de las partes y a la vista de éstas, hemos, en principio, de traer a colación la reiterada doctrina sobre la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de establecer y definir el objeto del contrato, los requisitos técnicos de las prestaciones, las condiciones de solvencia y los criterios de adjudicación. (Tribunal Central 405/2015,621/2018, 1153/2018, 1159/2018, 633/19..., Aragón, Acuerdo 79/2018, Andalucía 311/2019, Madrid 9/2013).

La cuestión de la discrecionalidad del órgano de contratación para el establecimiento del objeto del contrato, las prescripciones técnicas, los requisitos de solvencia y los criterios de adjudicación, respetando la norma y los principios esenciales de la contratación pública, se analiza en las Resoluciones 10/2019, 17/2018, 28/2019, 31/2019, 32/2019, 47/2019, 1/2022, 3/2022 o 15/2022.

En efecto, es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, los requisitos de solvencia y adscripción de medios y los criterios de adjudicación a tener en cuenta a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad, correspondiendo igualmente al mismo, la verificación del cumplimiento de los requisitos, prescripciones y especificaciones técnicas que se han estimado como necesarias, siendo necesario, eso sí, que tanto los requisitos de solvencia como la adscripción de medios personales sea razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, y no limite la participación.

Al respecto, ha de recordarse, como en tantas otras ocasiones, que el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, y a la que corresponde apreciar las necesidades a satisfacer con la prestación, siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28 y 99 de la LCSP, de tal suerte que las pretensiones de los eventuales licitadores no pueden sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la misma pretende con él.

Se limita la concurrencia cuando se establecen condiciones que sólo pueden cumplir uno de los licitadores y no cuando, determinada por la Administración la necesidad de un producto, servicio u obra de forma justificada y constatado su presencia en el mercado, se exige una forma determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su oferta a lo requerido. Lo determinante es, en

definitiva, la existencia de exigencia de un rango anormal, una funcionalidad lejana a la perseguida por el contrato.

Partiendo de estas bases, procederemos al análisis de las alegaciones efectuadas.

QUINTO.- Infracción del art. 116.4, por considerar que la solvencia es desproporcionada, discrimina a las empresas no clasificadas y no está motivada su elección.

Como señalábamos en nuestra Resolución 40/2025, el artículo 116.4.c) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), exige que los órganos de contratación motiven adecuadamente tanto la elección como la configuración de los criterios de solvencia, justificando su necesidad y su vinculación directa con el objeto contractual.

El art. 116.4.c, establece que:

...

4. En el expediente se justificará adecuadamente:

c) Los criterios de solvencia técnica o profesional, y económica y financiera, y los criterios que se tendrán en consideración para adjudicar el contrato, así como las condiciones especiales de ejecución del mismo.

La obligación de justificar los elementos que señala el 116.4 descansa en la finalidad última de conocer las motivaciones que justifican los elementos esenciales de la contratación. Esa motivación resulta necesaria porque en definitiva estamos ante un acto administrativo en el que, existiendo cierto margen de discrecionalidad, la seguridad jurídica exige motivación.

No se puede entender que la exigencia del 116. 4 en relación con los criterios de solvencia sea meramente formal porque, en definitiva, es un elemento necesario para, entre otras razones, ejercitar la función revisora de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación. En este sentido se vienen pronunciando los órganos encargados de la resolución de recursos especiales en material de contratación, anulando los Pliegos cuando la ausencia de justificación previa en el expediente (requisito de carácter formal e imperativo del artículo 116.4 LCSP) no resulta irrelevante, sino que es necesaria para verificar la vinculación al objeto del contrato y su proporcionalidad.

En este sentido TACRC, Resoluciones 363/2017, 262/2017, 530/2016, 778/2022, nº 240/2021, nº 252/2019 mencionadas en la nº 569/2023, o 1486/2024, Tribunal Catalán de Contratos Públicos, Resoluciones 91/2019, 147/2017 y 173/2016, Acuerdo 9/2017 o 30/2024 del Tribunal Administrativo de Contratos de Aragón, TACPA, Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía, Resoluciones 328/2021, 184/2019, 276/2020 o la más reciente 107/2025, o la Resolución 47/2016 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de Euskadi, concluyendo que la justificación exigible de los elementos esenciales de la contratación con carácter previo y / o en el propio pliego de la licitación no pueden ser suplidos por las argumentaciones y motivaciones que pueda esgrimir el órgano de contratación en el informe emitido con ocasión del recurso interpuesto ex artículo 56.2 de la LCSP, así

como la anulación por la falta de motivación o justificación en la selección del criterio por el que se ha fijado la solvencia técnica exigida, por cuanto que esa ausencia implica una infracción del ordenamiento jurídico, que incumple del artículo 116.4 LCSP e impide el examen del control de la vinculación al objeto del contrato y su proporcionalidad, destacando que la justificación debida de estos criterios es un requisito ineludible del expediente administrativo que no admite excepciones, máxime si la elección de este criterio de solvencia técnica impide concurrir a la licitación.

En definitiva, la obligación de justificar los criterios de solvencia se encuentra prevista en el artículo 116.4 LCSP, determinando que, con carácter previo, el expediente de contratación debe contener, las motivaciones que, con el fin obtener la mejor y más eficiente solución posible para la necesidad pública, justifican la previsión de la solvencia técnica y económica puesto que son previsiones que pueden afectar a los principios de igualdad, no discriminación, libre concurrencia, competencia y transparencia. Tales motivaciones pueden contenerse en cualquier documento válido que forme parte del expediente, tales como la propia memoria justificativa, los Pliegos, Anexos ...

En el caso que nos ocupa, efectivamente, los importes establecidos como mínimos para acreditar la solvencia, tanto económica como técnica, los cuales se ajustan a las previsiones contenidas en la LCSP, art. 87 y 90, se refieren al valor medio anual y son "máximo permitido por la Ley en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla de fecha 1 de abril de 2016 sobre "Contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Sevilla", son superiores a los mínimos que se establecen para la clasificación sustitutiva prevista en Pliegos, esto es Grupo: U Subgrupo: 1 Categoría: 5, si bien no es menos cierto que los requisitos y exigencias que se precisan para obtener una clasificación, van mucho más allá del aspecto económico, ajustándose a lo dispuesto en los art. 37 y siguientes del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, (en adelante RGLCAP) y modificado por el R.D. 773/2015, en su artículo 37 contempla la clasificación de empresas contratistas de servicios, estableciendo en el 38 que:

"Los contratos de servicios se clasifican en categorías según su cuantía. La expresión de la cuantía se efectuará por referencia al valor estimado del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo, cuando se trate de contratos de duración superior.

Las categorías de los contratos de servicios serán las siguientes:

Categoría 1, cuando la cuantía del contrato sea inferior a 150.000 euros.

Categoría 2, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 150.000 euros e inferior a 300.000 euros.

Categoría 3, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 300.000 euros e inferior a 600.000 euros.

Categoría 4, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 600.000 euros e inferior a 1.200.000 euros.

Categoría 5, cuando la cuantía del contrato sea igual o superior a 1.200.000 euros.

El artículo 39 del citado Reglamento indica los parámetros a concurrir para clasificar a una entidad en un subgrupo y en una categoría, disponiendo que:

“1. Para que un contratista pueda ser clasificado en un subgrupo de clasificación de contratistas de servicios deberá acreditar, por cualquier medio admisible en derecho, que dispone de los medios personales, materiales, organizativos y técnicos necesarios para la ejecución de los trabajos del subgrupo, así como de las habilitaciones o autorizaciones para el ejercicio de la actividad o profesión que en su caso se requieran, y será preciso que acredite alguna de las circunstancias siguientes:

a) Haber ejecutado al menos un contrato de servicios específicos del subgrupo durante el transcurso de los cinco últimos años.

b) Cuando sin acreditar haber ejecutado contratos de servicio específicos del subgrupo en los cinco últimos años se disponga de suficientes medios financieros, de personal técnico experimentado y de maquinaria o equipos de especial aplicación al tipo de actividad a que se refiera el subgrupo. A tales efectos, se entenderá que dispone de suficientes medios financieros cuando su patrimonio neto acreditado fehacientemente a la fecha de tramitación del expediente, según el último balance de cuentas aprobadas, sea igual o superior a la décima parte de la anualidad media de los contratos para cuya adjudicación le habilita la máxima categoría de clasificación que pueda llegar a obtener en cualquiera de los grupos y subgrupos solicitados.

2. Para los empresarios que cumplan los requisitos establecidos en la letra a del apartado anterior, la categoría en el subgrupo solicitado será fijada tomando como base el mayor de los siguientes importes:

a) El máximo importe anual que haya sido ejecutado por el contratista en los cinco últimos años en un único trabajo correspondiente al subgrupo.

b) El importe máximo anual ejecutado en uno los cinco últimos años naturales en un máximo de cuatro trabajos del subgrupo, afectado este importe de un coeficiente reductor dependiente del número de ellos.

3. La mayor cifra de las obtenidas en cualquiera de las dos formas establecidas en el apartado anterior podrá ser mejorada en los tantos por ciento que a continuación se señalan:

a) Un 20 por 100 fijo, de aplicación general a todos los contratistas en concepto de natural expansión de las empresas.

b) Hasta un 50 por 100, según cuál sea el número y categoría profesional de su personal técnico en su relación con el importe anual medio del trabajo ejecutado en los últimos tres años. También será tomada en consideración, en su caso, la asistencia técnica contratada.

c) Hasta un 70 por 100, en función del importe actual de su maquinaria, relacionado también con el importe anual medio de los contratos de servicios ejecutados en los últimos tres años. Serán también considerados los importes pagados por el concepto de alquiler de maquinaria.

d) Hasta un 80 por 100, como consecuencia de la relación que exista entre el importe medio anual de patrimonio neto en los últimos tres ejercicios y el importe, también medio anual, de los contratos de servicios ejecutados en el mismo período de tiempo.

e) Hasta un 100 por 100, dependiendo del número de años de experiencia del contratista o de los importes de los contratos de servicios ejecutados en el último trienio.

Todos los tantos por ciento que corresponda aplicar operarán directamente sobre la base, por lo que el mínimo aumento que ésta podrá experimentar será de un 20 por 100, y el máximo de un 320 por 100.

4. En los casos comprendidos en el apartado 1, letra b, solo podrá otorgarse la clasificación con la categoría 1.”

Al igual que la LCSP el artículo 46 del Reglamento contempla la “Exigencia y efectos de la clasificación de servicios”, indicando que “Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el

procedimiento y en los pliegos del contrato se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional tanto en los términos establecidos en el artículo 67 del presente reglamento como en términos de subgrupo de clasificación y de categoría mínima exigible, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato. En defecto de estos, la acreditación de la solvencia se efectuará de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 11.

Como indica en la Resolución 191/2025 el Tribunal de Contratos públicos de Canarias, mencionada por AFELIN, "La normativa contractual, como ya expusimos, establece como límite para determinar la cuantía del volumen de negocios exigible para acreditar la solvencia económica y financiera, que éste no puede superar una vez y media el valor estimado del contrato, pero no indica que ésta, a su vez no pueda superar el importe máximo correspondiente a la categoría resultante de la clasificación exigida para concurrir a ese contrato (valor estimado del contrato, cuando la duración de éste sea igual o inferior a un año, y por referencia al valor medio anual del mismo cuando es superior). Es más, como ya expusimos, ni siquiera cuando no se determinan en los pliegos los requisitos o medios de solvencia económica y financiera la LCSP impone los mismos límites que para clasificar el contrato, sino que los eleva (una vez y media el valor estimado del contrato cuando su duración no sea superior a un año, y al menos una vez y media el valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año) .

No obstante lo expuesto, atendiendo a los principios que inspiran la contratación pública, el órgano de contratación al fijar los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera exigibles debe modular los límites impuestos para evitar situaciones injustificadamente discriminatorias entre aquellas operadoras económicas que acreditasen la misma por los medios contemplados en la cláusula 4.3 y las que se encuentran clasificadas y por ello, en su determinación la justificación adquiere especial trascendencia."

En efecto, el órgano de contratación está obligado a justificar de forma adecuada las razones en que fundamenta su decisión de optar por los medios de acreditación de solvencia y los mínimos exigidos, máxime cuando el requisito de clasificación empresarial que se exige como medio opcional de acreditación de la solvencia, impone a las operadores económicos que se encuentren clasificadas para una categoría de contrato correspondiente a un valor medio anual muy inferior al requerido como volumen anual de negocios, lo cual es obviamente viable, si así se estima por el órgano de contratación, teniendo en cuenta la complejidad técnica, la dimensión económica del contrato, o lo que en cada caso corresponda, amén del hecho de que la clasificación, que sustituye a la acreditación de los requisitos específicos de solvencia exigidos en los Pliegos, como decíamos, va más allá de lo económico, constituyendo un plus de garantía, si bien y en cualquier caso la adecuada justificación de tales exigencias debe constar en el expediente.

Como señalábamos en nuestra Resolución 31/19, partiendo de la doctrina general de que corresponde al órgano de contratación la determinación de los medios y documentos a través de los cuales deben los licitadores acreditar que cuentan con la solvencia suficiente para concurrir a la licitación, sentada por los órganos de resolución de recurso contractuales y la propia jurisprudencia, compartida y aplicada por este Tribunal, (Central,

Resoluciones nº 1159/18, 362/2018, 135/18,1138/17, 288/2017, 79/2015, Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 53/10, de 10 de diciembre y, en igual sentido, informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Cataluña 6/2011, de 5 de julio, Junta Consultiva de Contratación Administrativa informe 36/2007, de 5 de julio, informe de la JCCA 51/2005, de 19 de diciembre...), esta decisión del órgano de contratación no puede ser, sin embargo, una decisión arbitraria, sino que está sujeta a requisitos de legalidad y proporcionalidad.

En este sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 36/07, de 5 de julio de 2007), en interpretación de tales preceptos de conformidad con la jurisprudencia comunitaria, señala que los criterios de solvencia *“han de cumplir cinco condiciones: que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, -que sean criterios determinados, -que estén relacionados con el objeto y el importe del contrato, -que se encuentren entre los enumerados en los citados artículos según el contrato de que se trate - y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio”*, sin que sea discriminatorio (informe de la JCCA 51/2005, de 19 de diciembre y Resoluciones del Central 16/2012, de 13 de enero y 212/2013, de 5 de junio) el solo hecho de que no todos los empresarios puedan acreditar la solvencia exigida en el pliego.

La determinación de los concretos medios de acreditación de la solvencia exigidos, de entre los admitidos, no corresponde a los licitadores sino a la Administración contratante, siendo exigible que los medios elegidos no sean irrazonables o inadecuados para acreditar la solvencia, en este sentido, sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 2012.

El órgano de contratación defiende que “en el expediente están debidamente justificados los criterios de solvencia técnica y económica y financiera en la Memoria justificativa (apartados 10 y 11), en el PCAP (cláusula 6ª) y en el Anexo I del PCAP (apartado 3). Por dicha razón no existe infracción alguna” y que los requisitos de solvencia no son en absoluto desproporcionados, concluyendo que “no existe infracción del art.116.4 de la LCSP porque la elección de los criterios de solvencia está debidamente justificados en la memoria justificativa, en el PCAP y en el apartado 3 del Anexo I del PCAP, porque los criterios de solvencia cumplen las cinco condiciones establecidas por la Junta Consultiva, porque sean establecido umbrales manifiestamente más bajos que los establecidos en la Ley por defecto, para facilitar la concurrencia asegurando la capacidad económica de cualquier tipo de licitador, porque la diferencia en la acreditación de la solvencia entre las empresas clasificadas y las que no lo están es un mandato legal sobre el que el órgano de contratación no tiene poder discrecional alguno, y porque la opción de los licitadores de clasificarse o no nunca puede ser causa de discriminación.

La Memoria justificativa (apartados 10 y 11), establece:

10. CRITERIOS DE SOLVENCIA ECONÓMICA Y FINANCIERA (Artículo 116. 4, c) de la LCSP)

10.1.- Criterios de solvencia económica y financiera propuestos y mínimos a cumplir por las licitadoras:

Lote	Valor	Descripción	Umbral	Periodo
1	euros	Volumen anual de negocios	2.833.485,38	3 ejercicios
2	euros	Volumen anual de negocios	4.638.782,17	3 ejercicios
3	euros	Volumen anual de negocios	3.131.103,19	3 ejercicios

10.2.- Justificación de la solvencia económica y financiera propuesta:

Se ha elegido como criterio de solvencia económica y financiera el criterio relativo al volumen anual de negocios, puesto que la situación financiera y el grado de fortaleza económica de los licitadores que determina el mismo, se considera indicativo de una suficiencia razonable en la capacidad de los licitadores para hacer frente a las obligaciones que implicará la ejecución del presente contrato. El umbral establecido está por debajo del máximo permitido por la Ley en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla de fecha 1 de abril de 2016 sobre “Contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Sevilla”, en el que se establece que cuando la solvencia económica se acredite mediante un volumen mínimo anual de negocios, con carácter general, no se exigirá que supere una vez el valor estimado del contrato (o del valor medio anual en contratos con plazo de duración superior a un año), favoreciéndose de esta manera una mayor concurrencia.

La clasificación administrativa Grupo U Subgrupo 1 Categoría 5 es opcional de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77.b) de la LCSP.

11. CRITERIOS DE SOLVENCIA TÉCNICA Y PROFESIONAL (Artículo 116. 4, c) de la LCSP)

11.1.- Criterios de solvencia técnica y profesional propuestos y mínimos a cumplir por las licitadoras:

Lote	Valor	Descripción	Umbral	Periodo
1	Euros	Trabajos realizados	2.181.783,74	3 años
2	Euros	Trabajos realizados	3.571.862,27	3 años
3	Euros	Trabajos realizados	2.410.949,45	3 años

11.2.- Justificación de la solvencia técnica y profesional propuesta:

El haber ejecutado servicios en los últimos tres años, y en el actual, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, acreditado con los correspondientes certificados, se considera un criterio que implica que los licitadores poseen la experiencia y los recursos humanos y materiales para ejecutar las prestaciones del contrato con un nivel adecuado de calidad. El umbral establecido está por debajo del máximo permitido por la Ley, así como de lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla de fecha 1 de abril de 2016 sobre “Contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Sevilla”, en el que se establece que se exigirá la solvencia mínima e imprescindible para la ejecución del contrato, debiendo ser proporcional a su objeto y cuantía, al objeto de facilitar la concurrencia.

El PCAP (cláusula 6ª) contiene unas previsiones generales remitiéndose al Anexo I, :

6.- Capacidad y solvencia para contratar.

De conformidad con el artículo 65 de la LCSP, están facultadas para contratar las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, no estén incurso en alguna de las prohibiciones de contratar que señala el artículo 71 de la LCSP, y acrediten su solvencia económica y financiera así como técnica o profesional, conforme a lo establecido en los artículos 74, 75 y 76 de la LCSP; todo ello en la forma indicada en el Anexo I a estos pliegos.

Las personas jurídicas solo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios.

Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato, de acuerdo con la normativa en vigor.

Para las empresas comunitarias, no comunitarias y uniones de empresas, se estará a lo dispuesto en los artículos 67, 68 y 69 de la LCSP, respectivamente.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 77, 1, b) de la LCSP, para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el Anexo I a este Pliego se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional tanto en los términos establecidos en los artículos 87 y 90 de la Ley como en términos de grupo o subgrupo de clasificación y de categoría mínima exigible, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato, según el Vocabulario común de contratos públicos aprobado por Reglamento (CE) 2195/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002.

En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación y categoría de clasificación correspondientes al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos. Si los pliegos no concretaran los requisitos de solvencia económica y financiera o los requisitos de solvencia técnica o profesional, la acreditación de la solvencia se efectuará conforme a los criterios, requisitos y medios recogidos en el segundo inciso del apartado 3 del artículo 87 de la LCSP, que tendrán carácter supletorio de lo que al respecto de los mismos haya sido omitido o no concretado en el citado Anexo I.

En el Anexo I del PCAP, el apartado 3 se refiere a la CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y SOLVENCIA, estableciendo la Clasificación administrativa opcional, Grupo: U Subgrupo: 1 Categoría: 5 (R.D. 773/2015) y los medios de acreditación de la solvencia, tanto económica como técnica, así como sus mínimos.

Pues bien, aplicando lo anteriormente expuesto al supuesto que nos ocupa, observamos que se motiva el medio exigido, tanto en el caso de la solvencia económica (volumen anual de negocios), como la solvencia técnica o profesional (haber ejecutado servicios en los últimos tres años, y en el actual, de igual o similar naturaleza), en relación a los mínimos se determina que “El umbral establecido está por debajo del máximo permitido por la Ley en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno de la ciudad de Sevilla de fecha 1 de abril de 2016 sobre “Contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Sevilla”.

En conclusión, motivación existe, otra cosa es que no se comparta, la clasificación establecida es la máxima existente, la posibilidad de optar por ella para acreditar su solvencia es una opción de los empresarios clasificados legalmente reconocida (Arts. 77.1.b LCSP y 46 RGLC 1098/2001) y en atención a la entidad y envergadura del contrato, los requisitos de solvencia y sus mínimos se han determinado por el órgano de contratación ajustándose a la Ley y a las directrices sobre “Contratación pública socialmente responsable en el Ayuntamiento de Sevilla”, al objeto de favorecer la concurrencia, solvencia para cuyo cumplimiento se podría, en cualquier caso acudir a la integración con medios externos o a otras fórmulas.

Por ello, y considerando que, aun cuando la justificación podría sin duda, ser más amplia, lo cierto es que existe, habiéndose de tener en cuenta, además, que la clasificación, como anteriormente argumentábamos, por los requisitos y exigencias que conlleva, va más allá de una cuantía económica, ofreciendo un plus de garantía no comparable a la acreditación de un volumen de negocios concreto.

SEXTO.- Infracción del art. 90.1 e) de la LCSP, argumentando la excesiva titulación, formación y experiencia exigida a los perfiles obligatorios de Director del Contrato y encargados.

Hemos de comenzar aclarando que en el caso que nos ocupa, como hemos visto anteriormente, el medio de solvencia técnica elegido no es el e) del art. 90.1, (Títulos académicos y profesionales...), sino el a) (prestación de servicios análogos), de manera que las cuestiones a las que en este sentido se refiere la recurrente, han de estudiarse en el ámbito que para ellas establece el Pliego, cual es el del compromiso de adscripción de medios a que se refiere el art. 76 de la LCSP, como expresamente se prevé en los mismos:

5.- COMPROMISO DE DEDICACIÓN DE MEDIOS A LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO. (Art.76 de la LCSP).
Compromiso de dedicación de los medios personales suficientes para la ejecución: SI
<p>Conforme la cláusula 9.2.1.E) de los PCAP, deberá incluirse en el Archivo electrónico - Sobre 1 el compromiso de dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales suficientes para ello (artículo 76. 2 de la LCSP).</p> <p>- Documentación a presentar: ANEXO V</p> <p>- Medios personales mínimos exigibles:</p> <p>1. Director del contrato, por cada lote, que será el interlocutor con el Ayuntamiento Titulados de licenciado o grado universitario perteneciente a la rama de conocimiento de ciencias sociales y jurídicas o equivalente. Curso de dirección y gestión de técnicas de limpieza o similar. Curso básico de Prevención de Riesgos Laborales o superior. Experiencia mínima de dos años en la dirección y coordinación en servicios de limpieza similares al objeto de este contrato.</p> <p>2. Tres encargados, por cada lote, que llevarán a cabo la coordinación y supervisión de la ejecución del contrato. <u>Certificado de Profesionalidad en Gestión y Organización de Equipos de Limpieza (SSCI0209)</u> o equivalente. Curso Superior para Supervisores y Encargados de Limpieza o similar. Curso básico de formación de Prevención de Riesgos Laborales o superior. Experiencia mínima de dos años en la coordinación en servicios de limpieza similares al objeto de este contrato.</p> <p>- Acreditación: A la entidad licitadora propuesta como adjudicataria se le requerirá la copia compulsada de la titulación correspondiente a la formación específica exigida, respecto de cada técnico designado por la empresa (punto 6.2.2 del PPT). Igualmente se le requerirá certificados, de empresas públicas o privadas o de la Administración, en los que conste el trabajo desarrollado y la duración del mismo.</p> <p>Si en cualquier momento de la tramitación del expediente de contratación o en su ejecución, por cualquier causa, hubiera de sustituirse a alguno de los medios personales comprometidos, el propuesto como adjudicatario o el adjudicatario pondrán a disposición del contrato nuevos medios personales que cumplan con los mismos requisitos que los sustituidos.</p> <p>- Falta de acreditación: De no acreditarse en la forma anteriormente indicada se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose conforme a lo establecido en el artículo 150.2 de la LCSP y recabando la documentación previa a la adjudicación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.</p> <p>- Es obligación esencial: SI Se configura como obligación esencial a los efectos del artículo 211.f) de la LCSP, procediendo, en caso de incumplimiento, la resolución del contrato.</p>

Como señalábamos en nuestra Resolución 3/2022, la primera cuestión que se suscita, tras el análisis de las alegaciones de las partes, es la relativa a la diferenciación entre los conceptos de solvencia y adscripción de medios.

En base a ello es necesario realizar una serie de consideraciones generales relativas al compromiso de adscripción de medios, su relación con la solvencia y medios de acreditación.

El compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales se configura en la normativa de contratación pública como un plus de solvencia, una obligación adicional – de posible exigencia por el órgano de contratación- de proporcionar unos medios concretos, de entre aquellos que sirven para declarar a un licitador idóneo, apto para contratar.

De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se desprende que el respeto al principio de igualdad de trato, implica no sólo la fijación de condiciones no discriminatorias para acceder a una actividad económica, sino también que las autoridades públicas adopten las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de dicha actividad. Principio de igualdad de trato, que es la piedra angular sobre la que descansan las Directivas relativas a los procedimientos de adjudicación de contratos públicos, tal y como ponen de relieve las Sentencias del TJCE de 12 de diciembre de 2002, *Universale-Bau y otro*, y de 19 de junio de 2003, *GAT*.

En este sentido, la aplicación de este principio, en la fase de solvencia, es de gran importancia práctica. Y es que, en esta fase, como apuntábamos en nuestra Resolución 15/2017, lo que se pretende a la hora de valorar la aptitud de un contratista –u operador económico-, en la terminología de la Directiva 2004/18, actual 24/2014/UE- es determinar la auténtica capacidad para hacer efectiva, en las condiciones pactadas, la prestación en cuestión que se demanda por el ente contratante, por cuanto lo importante, en la contratación pública, es la correcta ejecución del contrato adjudicado.

En consecuencia, los contratistas deben cumplir una serie de requisitos previos que hacen referencia a la capacidad de obrar, la solvencia económica y financiera y la solvencia técnica, sin que puedan exigirse, eso sí, requisitos o medios de acreditación que vulneren los principios esenciales.

Conforme al actual art. 74 LCSP, los empresarios deben acreditar las condiciones de solvencia económica y financiera y profesional o técnica determinadas por el órgano de contratación, debiendo éstas estar vinculadas al objeto del contrato y ser proporcionales al mismo. Por su parte, el compromiso de adscripción de medios personales y/o materiales se configura en el art.76, como hemos mantenido, como un plus de solvencia, una obligación adicional- de posible exigencia por el órgano de contratación- de proporcionar unos medios concretos, de entre aquéllos que sirven para declarar a un licitador idóneo para contratar.

En este sentido, las Resoluciones 409/2014 y 274/2014 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, indicaban que *“ el art. 64.2 permite que los órganos de contratación puedan exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o a adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello”*.

La necesaria diferenciación entre la solvencia profesional o técnica y el compromiso de adscripción a la ejecución del contrato de determinados medios materiales o personales, cuya materialización sólo debe exigirse al licitador que resulte adjudicatario del contrato, se ha puesto de manifiesto reiteradamente por los distintos órganos encargados de la resolución de recursos y reclamaciones en materia de contratación.

La doctrina sobre la adscripción de medios personales mantenida por el Tribunal Central de recursos Contractuales, Resoluciones 409/2014, 274/2014, 615/2013, 11/2012, 174/2012, 61/2013, 189/2013, y 201/2014, 683/17, 614/2018..., consagra que *en relación con la acreditación de la solvencia y de la adscripción de medios, se permite que los órganos de contratación puedan exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia o clasificación, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios materiales o personales suficientes para ello, entendiendo que lo que se exige es una obligación adicional de proporcionar a la ejecución del contrato unos medios, materiales o personales, concretos, no pudiendo confundirse con la solvencia profesional o técnica contemplada pues a diferencia de ésta, el artículo 64 del TRLCSP, 74 LCSP, sólo exige que los licitadores presenten un compromiso de adscripción (...) pero no que acrediten disponer de tales medios mientras dura el proceso de contratación.*

Es por tanto en el momento de la adjudicación cuando el órgano de contratación puede exigir al adjudicatario que acredite que realmente dispone efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato sin que pueda imponerse de presente que se acredite disponer de tales medios durante el proceso de contratación, ni sancionarlo en otro caso con la exclusión de la licitación. Igualmente el órgano de contratación, en el trámite de presentación de documentación, ha de comprobar que el licitador que ha presentado la oferta más ventajosa dispone efectivamente de los medios que se hubiera comprometido a dedicar o adscribir al contrato de acuerdo con el PCAP. "

Por su parte, el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón, señalaba en su Acuerdo 29/2012 que *"A estos medios complementarios deben serles de aplicación los criterios generales que rigen el establecimiento de los medios para acreditar la solvencia. Esto es, que estén previstos expresamente en los pliegos, que guarden relación con el objeto del contrato, que, en ningún caso, dichos criterios puedan producir efectos discriminatorios, y que se respete el principio de proporcionalidad, de forma que no deberán exigirse requisitos de solvencia que no observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y con su dimensión económica. Ni requisitos que, por su aplicación práctica, alteren de hecho la solvencia mínima exigida, desnaturalizando el propio procedimiento de licitación elegido. La adscripción de medios es, en suma, un complemento de cara a la efectiva disponibilidad de la solvencia requerida por el órgano de contratación al diseñar el objeto del contrato, y no una técnica adicional de restricción de la solvencia previamente elegida y exigida, tal y como previene el artículo 62 TRLCSP."*

A la vista de lo expuesto, podemos, pues concluir que:

1.- Corresponde al órgano de contratación la determinación y el establecimiento de los requisitos de solvencia y la exigencia de concreción de medios y compromisos de adscripción.

El órgano de contratación, conocedor de las necesidades que trata de satisfacer mediante la celebración del contrato, y de los medios que considera imprescindibles para ello, ha de concretar de forma detallada en el PCAP los medios personales y materiales que los licitadores han de comprometerse a adscribir, adscripción de medios que debe ser razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato.

Esta decisión del órgano de contratación no puede ser, en efecto, una decisión arbitraria, sino que está sujeta a requisitos de legalidad y proporcionalidad, debiendo, en cualquier caso cumplir ciertas condiciones, a saber: que figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en el anuncio del contrato, que sean determinados, que estén relacionados con el objeto del contrato, sean proporcionados, y que, en ningún caso, puedan producir efectos de carácter discriminatorio.

2.- El compromiso de adscripción de medios no puede confundirse con la solvencia técnica o profesional, que ha de poseerse en el momento de licitar, los licitadores sólo están obligados a incluir en su documentación un compromiso de adscripción de medios, cuya acreditación sólo cabe exigir al licitador que, por haber presentado la oferta más ventajosa, vaya a ser adjudicatario.

En definitiva, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado los Tribunales competentes en materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. En esta línea, la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid manifestaba que *“Se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido.”* Es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas y los criterios de adjudicación a tener en cuenta, a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción, de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad.

La exigencia de experiencia a los medios personales adscritos al contrato, no supone así un subterfugio de solvencia técnica adicional, sino que de conformidad con la normativa vigente y la doctrina expuesta, la adscripción de medios se configura como una obligación adicional, accesoria del contrato, para proporcionar unos medios concretos que aseguren y garanticen la buena ejecución de la obra.

Tanto a la doctrina consolidada de este Tribunal como de los análogos al mismo y la jurisprudencia comunitaria, mantienen que tal exigencia es ajustada a derecho siempre y cuando sea necesaria o muy conveniente para la correcta ejecución de contrato y, además, no resulte contraria al principio de proporcionalidad- esto es, que tenga relación con el objeto y el importe del contrato-, así como de los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública (por todas, resolución TACRC nº 295/2019 de 25 de marzo de 2019).

Este Tribunal considera de plena aplicación la doctrina reiteradamente sostenida por nuestro Tribunal Supremo con respecto de la denominada discrecionalidad técnica (en este sentido, Resolución 28/2019). No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado no pueda ser objeto de análisis, sino que éste debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales tales como las normas de competencia o de procedimiento, que no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad, desproporcionados o discriminatorios o que finalmente no se haya incurrido en error material.

Como indicábamos en la Resolución 15/2017, en el régimen jurídico de contratos del Sector Público, el principio de proporcionalidad alude a la idoneidad de la exigencia de experiencia concreta de los medios personales adscritos a la ejecución del contrato. Los presupuestos sobre los que se asienta el principio de proporcionalidad son dos: uno formal, constituido por el principio de legalidad, y otro material, de justificación teleológica.

El primero, exige que **toda medida restrictiva de acceso a un contrato público se encuentre prevista por Ley**. Ello constituye un postulado básico para su legitimidad y garantía de la correcta actuación de los órganos de contratación de las entidades del sector público.

El **segundo presupuesto**, de carácter material, implica una **justificación teleológica**; lo que requiere el enjuiciamiento de admisibilidad e idoneidad del compromiso de adscripción de los medios. Es decir, debe gozar de la fuerza suficiente para enfrentarse a los valores representados por los principios básicos de la contratación administrativa.

La resolución del recurso requiere, pues, analizar, a la vista de las consideraciones de la entidad interesada, si esa adscripción de medios personales en lo que se refiere a dicha experiencia concreta, es proporcionada y se ajusta al régimen jurídico de la Contratación Pública.

El principio de proporcionalidad, como decíamos anteriormente, requiere que toda limitación de los derechos de quienes concurren a una licitación pública, tienda a la consecución de unos fines legítimos, pues cualquier exigencia arbitraria o injustificada podría ser calificada como práctica restrictiva de la competencia, tal como aduce la reclamante. Por tanto, no podrán exigirse a estos medios humanos de carácter complementario, requisitos en los que no se observen la adecuada proporción con la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica. Lo determinante para justificar la proporcionalidad de la exigencia contenida en la Cláusula controvertida, es pues, determinar si el servicio a ejecutar en la presente licitación tiene la envergadura técnica y económica necesaria para calificarla como idónea.

En este sentido, las Resoluciones 320/2018 o 187/2015 del Tribunal de Madrid, ponen de manifiesto que la proporcionalidad se relaciona directamente con la complejidad técnica del contrato y su dimensión económica, aspectos éstos que son esgrimidos por el órgano de contratación, el cual sí considera esa complejidad de la obra, destacando "...que la titulación y experiencia exigidas es razonable, justificada y proporcional a la entidad y características del contrato, y no debe suponer ningún obstáculo a la licitación exigir un director y tres encargados con las características expuestas para ejecutar un contrato con un valor estimado de 12.467.335,65 €, en el caso del lote 1, y un valor estimado superior en el resto de lotes."

Así mismo, al tratarse de un compromiso de adscripción de medios, éste puede ser acreditado a posteriori, por cualquier empresa del sector, bien mediante la adscripción de medios personales que ya estén integrados en la empresa licitadora o a través de medios que aún no lo estén, puesto que la exigencia se predica del personal a adscribir a la ejecución del contrato y no de las empresas concretas, tratándose de una declaración responsable, de un compromiso de disposición, no siendo exigible contar con tales medios al momento de presentar la oferta, sino comprometerse a que los pondrá a disposición del contrato si resultare adjudicataria, acreditándolo con carácter previo a la adjudicación.

A la vista de lo expuesto, y teniendo en cuenta las características del contrato, y las alegaciones efectuadas por las partes, entendemos que las exigencias contempladas en la de formación y experiencia mínima del equipo, entendida como concreción de solvencia mediante adscripción de medios, se ajusta a derecho, no observándose, con base a lo hasta aquí argumentado, que pueda implicar una restricción a la libre competencia, puesto que tal exigencia obedece a objetivos razonables, no rebasando los límites de la discrecionalidad que en este ámbito, corresponde al órgano de Contratación, estimándose proporcionales, en función de la dimensión económica, complejidad técnica, entidad y características del contrato, complejidad que a los técnicos corresponde determinar. En cuanto a la titulación del Director, podemos precisar que sus funciones van más allá de lo recogido en el escrito de recurso, resumiéndose en el PPT, página 21: Planificación, organización, dirección y coordinación de las diversas actividades propias del desenvolvimiento de la empresa. Realizan tareas técnicas complejas y heterogéneas, con objetivos globales definidos y alto grado de exigencia en autonomía, iniciativa y responsabilidad. Sus funciones suponen la integración, coordinación y supervisión de funciones realizadas por un conjunto de colaboradores en una misma unidad funcional, considerándose por los técnicos de la Administración que la titulación de grado superior y de la rama de ciencias sociales y jurídicas es la más adecuada para las funciones que dicho personal tiene que asumir, si bien es cierto que conforme al principio de libertad con idoneidad, podría ampliarse a otras titulaciones superiores o motivarse debidamente en caso contrario.

SÉPTIMO.- Infracción del Art. 145 LCSP, por considerar que no se motiva la elección de los criterios de adjudicación siguientes, no estando los mismos, además, vinculados al objeto del contrato, impugnándose los criterios de:

. Estabilidad en la empresa de los empleados adscritos al contrato, considerando que no supone una mejor efectiva en su ejecución, ni se motiva que redunde en una mayor calidad.

El criterio de estabilidad en el empleo, como criterio social que tiene como objetivo favorecer la adscripción al contrato de personal con unas condiciones laborales favorables, que permitan reducir la temporalidad en el mercado laboral, se recoge expresamente en el art. 145.2 de la LCSP,

El artículo 145.2 de la ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (LCSP) relaciona posibles criterios de adjudicación de carácter cualitativo, INCLUYENDO ASPECTOS MEDIOAMBIENTALES Y SOCIALES, en la línea de lo dispuesto en el artículo 67 de la directiva 2014/24, en entre ellos el de estabilidad en el empleo.

En la Memoria del contrato, se justifica la elección de los criterios de adjudicación, señalando que:

12.2.- Justificación de los Criterios de Adjudicación propuestos.

Los criterios de adjudicación propuestos cumplen con las reglas establecidas en los artículos 145 a 148 de la LCSP, en cuanto que se dan las siguientes circunstancias: Los criterios de adjudicación propuestos están vinculados al objeto del contrato y se han formulado de forma objetiva, con respeto a los principio de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin que confieran al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada, garantizando la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva. Asimismo, dichos criterios han sido propuestos para alcanzar la máxima relación calidad-precio.

13. CLAUSULAS DE CARÁCTER SOCIAL, ÉTICO O MEDIOAMBIENTAL (Artículo 116. 4, c) de la LCSP)

13.1.- Cláusulas de carácter social, ético o medioambiental propuestas.

De conformidad con el Acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 1 de abril de 2016 sobre “CONTRATACIÓN PÚBLICA SOCIALMENTE RESPONSABLE EN EL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA”, y en cumplimiento del artículo 202 de la LCSP, que exige que será obligatorio el establecimiento en el pliego de cláusulas administrativas particulares de al menos una de las condiciones especiales de ejecución de entre las que enumera el referido artículo, se proponen las siguientes cláusulas de carácter social, ético o medioambiental:

A) **CONDICIONES ESPECIALES DE EJECUCIÓN** de carácter social, ético o medioambiental propuestas: Cumplimiento durante toda la ejecución del contrato del Convenio Colectivo señalado en su oferta, adopción de medidas para prevenir, evitar y erradicar el acoso sexual y el acoso por razón de identidad de género u orientación sexual, y obligación de acreditación de certificación negativa del registro central de delincuentes sexuales.

B) **CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN** de carácter social, ético o medioambiental propuestos: Oferta económica, estabilidad en la plantilla, vehículos 0 emisiones, experiencia profesional, bolsa de horas para trabajos especiales, suministro e instalación de ambientadores - nebulizadores, campaña de concienciación medioambiental para el alumnado, empresa externa de control de calidad y memoria técnica.

13.2.- Justificación de las Condiciones Especiales de Ejecución y de los Criterios de Adjudicación propuestos. Por su duración y características del contrato, se ha considerado que estos son los criterios más adecuados.

El art. 145 da cobertura a este criterio de adjudicación, no pudiendo obviarse que la estabilidad laboral puede servir para alcanzar el compromiso y vinculación de los trabajadores con la empresa, incidiendo directamente en una mejor calidad en la prestación del servicio, sobre todo en aquellos contratos en los que, como es el caso que nos ocupa el componente de la mano de obra es fundamental, teniendo, en consecuencia vinculación con el objeto del contrato y refiriéndose, además, al personal adscrito su ejecución.

Ciertamente no existe una justificación individualizada del criterio en cuestión, si bien es cierto que la estabilidad laboral, amén de aportar calidad, redundaría en el objetivo social de solventar el problema de la temporalidad del mercado de trabajo.

El Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo, es el indicador más objetivo del problema de la temporalidad en los contratos

de trabajo y en su exposición de motivos, se dice que, “Una de estas consecuencias negativas es la menor productividad de la economía española, porque un modelo laboral basado en la temporalidad desincentiva la inversión en formación, tanto en recursos como en tiempo dedicado, por parte de las empresas y las personas trabajadoras, pero también porque el elevado nivel de rotación laboral de una parte considerable de las plantillas impide la cualificación permanente y la vinculación profesional de las personas.”

En este caso, se pretende incentivar que el factor de la estabilidad laboral sea tenido en cuenta para la selección de la mejor oferta, lo cual eso es beneficioso y eficiente según la normativa vigente que vincula a todos los poderes públicos y que promueve la contratación pública estratégica expresada en la LCSP.

En esta línea, el TACP Madrid, Resolución 4/2020, se refiere, precisamente a la Incorporación de criterios sociales en la contratación y a la estabilidad en el empleo como criterio de adjudicación, señalando que la contratación para la prestación del servicio de personal con carácter indefinido, en un contrato basado totalmente en la prestación de un servicio por los trabajadores (una obligación de “hacer”) donde los costes salariales son casi la totalidad del coste del contrato, guarda una relación inmediata con el proceso específico de prestación del servicio, siendo la estabilidad en el empleo una de las características sociales contempladas expresamente por la LCSP como criterio social admisible para la determinación de la adjudicación del contrato a la proposición económicamente más ventajosa mediante la ecuación calidad-precio, siendo relevante, que el personal contratado sea para la prestación del servicio y no para la empresa en general y que sea proporcionado.

Argumenta el tribunal que “Este Tribunal ya señaló en Resolución nº 108/2019 de 20 de marzo que la LCSP marca un cambio de paradigma en la introducción de cláusulas sociales como criterio de adjudicación en los contratos administrativos: “Es sabido que la LCSP contiene un nuevo paradigma en materia de cláusulas o condiciones sociales. Así, en su propio Preámbulo, que tiene un valor interpretativo de la norma, se afirma como novedad que “se incluyen en los contratos públicos consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación y desarrollo. Estas consideraciones podrán incluirse tanto al diseñarse los criterios de adjudicación, como criterios cualitativos para evaluar la mejor relación calidad-precio, o como condiciones especiales de ejecución, si bien su introducción está supeditada a que se relacionen con el objeto del contrato a celebrar” (apartado IV). “(...) Además, con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate (...)”.

En consonancia con el Preámbulo el artículo 145 de la LCSP “Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato” dispone en cuanto a los criterios de adjudicación una sustitución del principio de la proposición económicamente más ventajosa por un binomio de relación calidad-precio:

“1. La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio (...).

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:

1º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones.

Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades (...) los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo (...).

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 materia”.

Aunque el recurrente se limita a argumentar escuetamente lo transcrito más arriba, a juicio de este Tribunal la contratación “para la prestación del servicio de personal con carácter indefinido”, en un contrato basado totalmente en la prestación de un servicio por los trabajadores (una obligación de “hacer”) donde los costes salariales son casi la totalidad del coste del contrato, guarda una relación inmediata con el proceso específico de prestación del servicio, siendo la estabilidad en el empleo una de las características sociales contempladas expresamente por la LCSP como criterio social admisible para la determinación de la adjudicación del contrato a la proposición económicamente más ventajosa mediante la ecuación calidad-precio.

Es relevante, efectivamente, que es personal contratado para la prestación de este servicio y no para la empresa en general.

Y es igualmente importante esta contratación con carácter indefinido, para la prestación del servicio, que coadyuva por su continuidad a la calidad de la prestación a dar a los usuarios.

Tampoco es un criterio excluyente, por voluntario, correspondiendo a los licitadores determinar qué parte del personal destinado a este contrato tendrá ese carácter indefinido así definido y cuál no. Existiendo además una distribución de puntos estrictamente proporcional a los contratos indefinidos ofertados.”

En el caso que nos ocupa, el Anexo I establece:

2	<p>Descripción del criterio (automático): Estabilidad en la empresa de los empleados adscritos al contrato.</p> <p>Se otorgarán 0,10 puntos por cada persona trabajadora adscrita al contrato, que tenga una antigüedad en la empresa superior a un año, hasta un máximo de 5 puntos.</p> <p>Documentación a aportar:</p> <p>1) Anexo III cumplimentado y firmado</p> <p>2) Relación de trabajadores/as que se destinarán a la ejecución como trabajadores/as, con más de un año de antigüedad en la empresa indicando la relación laboral y el puesto de trabajo, el cual deberá estar directamente relacionado con el que se va a desempeñar en este contrato.</p> <p>3) Vida laboral de los trabajadores/as o documento oficial que acredite el puesto de trabajo y la vigencia de la antigüedad del trabajador en la empresa en el momento actual.</p> <p>No se valorará lo no acreditado.</p>	5
----------	--	----------

La memoria justificativa precisa la vinculación del criterio al objeto del contrato, la posibilidad de que con los mismos, las ofertas pueden ser evaluadas en condiciones de competencia efectiva y el objetivo de alcanzar, a través de los mismos, la máxima relación calidad-precio.

El órgano de contratación defiende "Que la estabilidad en la plantilla favorece una ejecución del servicio de forma más eficiente es más que claro en contratos de servicios en los que prepondera la mano de obra en su ejecución, gozando de presunción de eficacia y por ello eximiendo justificaciones o motivaciones especiales más rigurosas que cualquier otro criterio de adjudicación.

Tanto en la Directiva de contratación como en la LCSP se establece, no solo la posibilidad sino la obligación de los órganos de contratación de incluir cláusulas sociales. En el mismo sentido, las Directrices sobre contratación pública responsable en el Ayuntamiento de Sevilla establecen dicha obligación en sus apartados 1.2.e), 4 y 12.1b), y las mismas son respetuosas con lo dispuesto tanto en la Directiva como en la LCSP. Ello motiva que no exista una mayor justificación de este criterio puesto que lo que se pretende es incentivar en el mercado provisor que el factor de la estabilidad laboral sea tenido en cuenta para la selección de la mejor oferta. Y eso es beneficioso y eficiente según la normativa vigente que vincula a todos los poderes públicos. La prueba en contrario debe cargar sobre el recurrente al que no pueden permitírsele invocaciones generales sin "suficiente motivación".

Así mismo, hay que destacar que el órgano de contratación ha valorado adecuadamente la proporcionalidad en el establecimiento de este criterio, pues solo otorga 5 puntos de los 100 totales al mismo. Por estas razones no existe ningún motivo para apreciar ninguna clase de discriminación, no siendo justificada en ningún momento por el recurrente....

Respecto del supuesto error conceptual denunciado por el recurrente, esta unidad tramitadora considera que no existe tal error. Efectivamente, el art.15 del ET regula la duración del contrato de trabajo que puede ser indefinida o de duración determinada. En este último caso, no es cierto que un trabajador con contrato de duración determinada por circunstancias de la producción o por sustitución de persona trabajadora puedan adscribirse a los puestos de trabajo objeto de la presente licitación, puesto que sería en fraude de ley con sus respectivas consecuencias legales. Es decir, aquellos trabajadores que por sustitución o por circunstancias de la producción tengan

un contrato de trabajo con el licitador no pueden ser valorados bajo este criterio de adjudicación”

A la vista de las previsiones contenidas en la Memoria y las consideraciones efectuadas, entendemos procede la desestimación de este motivo de recurso, por tratarse de un criterio social, que redundaría en calidad, que está vinculado al objeto del contrato y que el art. 145 de la LCSP le da cobertura.

. Experiencia profesional, defiende AFELIN que “La experiencia valorada como criterio de adjudicación no puede ser la misma experiencia que ya se examina como parte del requisito de la solvencia técnica”, que no incide de manera significativa en la calidad del servicio, ni está justificada ni motivada la elección del criterio”, argumentando que “para que la experiencia del personal del contratista pueda ser valorada como criterio de adjudicación es preciso que en el expediente de contratación se justifique cómo dicha experiencia incidirá en la mejor calidad del servicio contratado. Y ello exigiría que se fijen en los pliegos por el órgano de contratación estándares de calidad del servicio, a partir de los cuales se podrá medir cómo la experiencia supondrá o no una mejor prestación del objeto del contrato.

Aspel, además, señala que “introduce como criterio de adjudicación (Experiencia profesional del director y encargados (ADICIONAL a la solvencia)) algo que solo puede ser solvencia” y que “Los criterios de adjudicación no podrán referirse a características relativas a la solvencia del empresario. La experiencia del personal adicional a la exigida como solvencia técnica es considerada una doble valoración de la solvencia, prohibida de forma tajante.

Como ocurriera con el criterio anterior, también el relativo a la cualificación y experiencia del personal a adscribir al contrato, se haya previsto en el art. 145.2 de la LCSP.

Conforme al Anexo I, el criterio, con una puntuación máxima de 4, se prevé en los siguientes términos:

4	<p>Descripción del criterio (automático): Experiencia profesional</p> <p>Se valorará con 1 punto por cada dos años de experiencia demostrable, por encima de los 2 años exigidos en el PPT, del Director del Contrato y de los Encargados; con un máximo de 4 puntos.</p> <p>Documentación a aportar:</p> <p>1) Anexo III del lote correspondiente cumplimentado y firmado 2) Certificados de empresa, públicos o privados, donde consten los trabajos realizados, las funciones desarrolladas y las fechas de prestación de las mismas.</p> <p>Los licitadores sólo aportarán en este momento los documentos acreditativos correspondientes a este criterio de adjudicación, es decir, sólo se acreditará en este momento el incremento ofertado por encima de los mínimos establecidos en el PPT.</p> <p>Los mínimos establecidos en el PPT, serán objeto de acreditación en la fase de la proposición de adjudicación de conformidad en lo establecido en el art. 150.2 de la LCSP y se acreditará por el propuesto adjudicatario.</p> <p>No se valorará lo no acreditado.</p>	4
----------	---	----------

El órgano de contratación argumenta que:

.- La experiencia valorada como criterio de adjudicación no es la misma que ya se examina como parte del requisito de la solvencia técnica, sino que “Se valorará con 1 punto por cada dos años de experiencia demostrable, por encima de los 2 años exigidos en el PPT, del Director del Contrato y de los Encargados; con un máximo de 4 puntos.”

Por lo expuesto, el citado criterio es conforme con la legislación y con las resoluciones citadas en el recurso.

.- Parece poco discutible que el incremento de la experiencia del director del contrato y de los encargados repercute de manera significativa en la calidad del servicio, cuando son estas personas las que tienen que gestionar los 100 empleados adscritos al lote 1, 163 empleados adscritos al lote 2 y 112 empleados adscritos al lote 3, según se establece en el PPT. Así mismo, tienen que organizar la compra y reparto de todos los medios materiales para cada uno de los 108 centros educativos adscritos a este contrato.

.- en cuanto a la necesidad de motivar la utilización del criterio de la experiencia del personal, “Las resoluciones del TARCJA que se aportan no guardan ninguna relación con el objeto de la presente licitación. Se trata de contratos con objeto completamente diferentes, se exige una experiencia superior a 10 años y se otorga una puntuación de 15 y 25 puntos respectivamente.

En la presente licitación a la exigencia de una experiencia de 2 años, para el director y los tres encargados, se valora una experiencia adicional de 2 años cada uno de ellos, con una puntuación máxima de 4 puntos. Está debidamente justificado en la memoria justificativa, en el PPT, en el PCAP y Anexo la elección de este criterio de adjudicación, que está directamente relacionado al objeto del contrato, que influye significativamente en la calidad del servicio y que tiene una adecuada ponderación de 4 puntos sobre 100 puntos totales.”

En relación con las cuestiones planteadas, como señalábamos en nuestra Resolución 28/2019 o 3/2022, entre otras, hemos de traer a colación la consolidada doctrina sobre la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de establecer los criterios de adjudicación que estime más adecuados, siempre que no sean contrarios a los principios de la contratación y estén vinculados al objeto del contrato. En este sentido nos manifestábamos igualmente en nuestras Resoluciones 8 y 10 de 2019, considerando, que de conformidad con la doctrina, los criterios de adjudicación “deben referirse a las características de la oferta, de la prestación, que aportan calidad a la oferta efectuada por el licitador, debiendo ser objetivos, estar relacionados con la prestación del contrato y permitir determinar cuál de las ofertas presentadas es la más ventajosa e implica una mejor ejecución”, partiendo de la distinción (sentada tanto por los Tribunales en materia de contratación (Tribunal Central Resol. 187/2012, 220/2012235/2013, 71/2016, 262/2018, 698/2018, Tribunal administrativo de Contratación Pública de Madrid, Resoluciones 187/2015, 263/2016, 75/2018) como por las Juntas y Órganos Consultivos y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) entre requisitos de solvencia de la empresa, que constituyen características, cualidades y circunstancias de la misma, han de ser proporcionados y existir en el momento de presentación de la oferta y criterios de adjudicación.

En su Resolución 235/2019, el Tribunal Central realiza un análisis pormenorizado de los requisitos que la normativa comunitaria, y por ende, la LCSP, vienen a exigir en esta materia, concretando en dos los aspectos a tener en cuenta para ello, 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 los que expresamente se refiere el recurrente:

- 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 como correlato, la libre prestación de servicios y de establecimiento.
- d) Deben publicarse previamente.

Sobre estas bases, la citada Resolución, concluye considerando que *“solo pueden establecerse como criterios de adjudicación aquellos criterios o consideraciones que permitan efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato tal como se define en las especificaciones técnicas (PPT). 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. Con arreglo a la Directiva 2014/24, solo son admisibles los criterios de adjudicación, incluidos los basados en consideraciones sociales y medioambientales, que sean objetivos (por recaer sobre el objeto a valorar y depender de factores comprobables apreciables), y 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 utilización de la experiencia del personal adscrito a la ejecución del contrato como criterio de adjudicación, viene contemplada en la propia DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 26 de febrero de 2014, en su considerando 94, implicando un cambio en el criterio tradicional de prohibición del uso de la experiencia como criterio de adjudicación, siendo ésta una cuestión distinta de la experiencia de la propia empresa, la cual sí entra en el ámbito de la solvencia. En esta línea, señala la Directiva que *“Siempre que la calidad del personal empleado sea pertinente para el nivel de rendimiento del contrato, los poderes adjudicadores deben estar también autorizados a utilizar como criterio de adjudicación la organización, la cualificación y la experiencia del personal encargado de ejecutar el contrato, ya que pueden afectar a la calidad de dicha ejecución y, en consecuencia, al valor económico de la oferta. Ello puede ser el caso, por ejemplo, en los contratos relativos a servicios intelectuales, como la asesoría o los servicios de arquitectura.”*

Dicho considerando desarrollado en el artículo 67.2,b) de la citada Directiva, ha sido traspuesto a la normativa interna en el artículo 145.2 de la actual Ley de Contratos del Sector Público, en el que se establecen los Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato, en base a la mejor relación calidad precio, que se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos, incluyendo entre ellos *“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”*, posibilitando, en definitiva el establecimiento de la experiencia del personal como criterio de adjudicación, determinante de la calidad.

Con carácter general, en el ámbito de la contratación pública, 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 currículo de sus miembros. Concluye, así, el Tribunal 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 Lianakis y otros, 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.

34. Por consiguiente, la citada calidad puede figurar como criterio de adjudicación en el anuncio de licitación o en el pliego de condiciones de que se trate.”.

Al efecto, el artículo 145.2 de la LCSP dispone:

“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.”

En el caso que nos ocupa, *prima facie*, el criterio en cuestión, cumple los requisitos de estar vinculados al objeto del contrato, ser específico y cuantificable objetivamente, respetar el Derecho europeo, especialmente el principio de no discriminación, y publicarse previamente.

La experiencia como criterio de adjudicación se valora únicamente respecto del Director del contrato y los Encargados, esto es; el personal mínimo exigible que se considera por el órgano de Contratación, en base a su papel y funciones, elemento clave para la ejecución del contrato, dada la entidad y características del mismo.

Consideran las recurrentes que no está motivada la elección de este criterio, a lo que, como ocurriera en el caso anterior, hemos de responder que dicha motivación encuentra su fundamento en las propias funciones que se les encomiendan en los Pliegos y en la consecución del máximo nivel de calidad, como señala la Memoria, pudiendo entenderse, teniendo en cuenta la memoria, los Pliegos, la definición del criterio y su ponderación, que, aunque escuetamente, está motivada su elección.

. Campaña de concienciación ambiental al alumnado, defendiendo que “El contrato es servicio de limpieza de colegios públicos, por lo que actividades formativas al alumnado no guardan relación directa con la prestación.”

Frente a ello, argumenta el órgano de contratación que “La campaña consistente en la concienciación del alumnado para la adopción de hábitos sostenibles tales como la correcta separación de residuos, reducción del consumo y la reutilización de materiales, está directamente relacionada con el objeto del contrato, por cuanto, un alumnado que actúe cívicamente respecto de los residuos que se generan en un centro educativo necesariamente va a incidir en el objeto del contrato.”

El Anexo I establece el criterio en los siguientes términos:

7	<p>Descripción del criterio (automático): Campaña de concienciación medioambiental para el alumnado</p> <p>Se valorará con 4 puntos la realización de una campaña anual de concienciación ambiental a impartir en todos los centros educativos donde se presta el servicio de limpieza.</p> <p>La campaña ira dirigida al alumnado para la adopción de hábitos sostenibles tales como la correcta separación de residuos, reducción del consumo y la reutilización de materiales.</p> <p>Documentación a aportar: Anexo III del lote correspondiente cumplimentado y firmado</p>	4
----------	--	----------

Conforme a lo dispuesto en la memoria, se trata de un criterio de carácter medioambiental, como lo es el empleo de vehículos con etiqueta cero emisiones.

El contrato tiene por objeto *“la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla”*, señalándose en el Pliego de Prescripciones Técnicas, PPT, que:

1. FUNDAMENTACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN

(...)

La necesidad a satisfacer mediante la contratación del presente servicio de limpieza de los colegios públicos de la ciudad de Sevilla es mantener en óptimo estado de higiene las distintas dependencias relacionadas en el Anexo I del Pliego de Prescripciones Técnicas, prestaciones diferentes a la actividad principal de los edificios pero que resultan imprescindibles para el funcionamiento del mismo en condiciones de seguridad, salubridad y confort y que se concretan en las prestaciones y con la frecuencia enumeradas en el Pliego de Prescripciones Técnicas como es por ejemplo la limpieza general de suelos y su fregado, el vaciado y limpieza de papeleras, la ventilación de los locales en los que existan ventanas, desempolvado de mesas, asientos, aparatos de telefonía etc. Se contemplan también limpiezas intensivas en los Centros de educación infantil y Primaria y durante los periodos no lectivos y siempre que no exista actividad se llevarán a cabo limpiezas generales: vacaciones de Navidad, vacaciones de Semana Santa y vacaciones de verano (última semana de agosto y/o primera de septiembre) siendo preciso que tratándose de dependencias destinadas a su uso por niños y personal docente y no docente deben mantenerse en óptimo estado de confort y salubridad, máxime en las circunstancias que han afectado al conjunto de la sociedad tras la Pandemia del COVID-19 y que conlleva un mayor esfuerzo de mantenimiento de limpieza e higiene de todos los lugares públicos como son los centros y dependencias objeto del presente contrato.

2. OBJETO DEL CONTRATO

(...)

El alcance de los trabajos será el siguiente:

-Limpieza referida a todas las labores necesarias a aplicar (barrido, fregado, desinfección, etc., según los casos) para que una superficie, independientemente de si se trata de suelo, de trabajo o cualquier otra, quede en condiciones óptimas de uso con seguridad.

-La limpieza abarcará tanto las dependencias interiores como exteriores sobre y bajo rasante, terrazas y limpieza general de los patios o superficies englobadas dentro del vallado perimetral de los colegios, pistas, etc., -Vaciado de papeleras exteriores y rejillas sumidero de los mismos.

-Limpieza de la totalidad de las superficies, tales como: aulas, despachos, salones, gimnasios, bibliotecas, almacenes, talleres, pasillos, vestíbulos, aseos, sótanos, desvanes, escaleras interiores y exteriores, barandillas, pasamanos, vaciado y reposición de papeleras interiores, etc., y en definitiva todos aquellos otros espacios constituyentes del edificio, y de la parcela sobre la que se erige.

-La limpieza se efectuará asimismo sobre todos y cada uno de los elementos de decoración, de mobiliario, los equipamientos fijos, paramentos verticales de cualquier tipo, techos, mesas, sillas, sillones, frentes, laterales y parte superior de armarios o estanterías, percheros, pizarras, mostradores, alfombras, lámparas, cuadros, maceteros, persianas, equipamientos sanitarios, duchas, lavabos, urinarios, tapas y similares, escobillas, jaboneras, secamanos, portarrollos, ventanas, puertas, espejos, cristales interiores y exteriores, rejas de ventanas, lamas, etc., realizando sobre ellos las operaciones de limpieza, con las frecuencias establecidas.

-Mantenimiento y reposición de materiales de los complementos de higiene de los edificios tales como dosificadores de jabón y rellenado de los mismos, portarrollos de papel higiénico y reposición del consumible, etc... que se utilizan en los aseos y servicios de las distintas dependencias.

Abarcará también la realización puntual de limpiezas extraordinarias con motivo de la celebración de actos públicos o institucionales en cualquiera de las instalaciones educativas objeto del presente pliego, para restablecer la función lectiva adecuada.

Las actividades y labores expresadas anteriormente, serán las mínimas necesarias para el buen desempeño de los trabajos de limpieza y desinfección, pudiéndose establecer otras adicionales si se demostrase la necesidad de las mismas, estando incluidas en el precio ofertado para cada caso.

De la definición del objeto del contrato, se deriva que la realización de actividades, en los centros educativos donde se presta el servicio de limpieza, de concienciación ambiental y hábitos sostenibles tales como la correcta separación de residuos, reducción del consumo y la reutilización de materiales, se haya relacionada con el objeto del contrato, pudiendo contemplarse como mejora en el sentido previsto en el art. 145.7, en tanto prestación adicional, posibilitándose su establecimiento como criterio de adjudicación automático y de naturaleza medioambiental, tal cual se prevé en la Memoria y los Pliegos.

Finalmente, se manifiesta que “el pliego de condiciones de la licitación no contempla para el cálculo de los costes el dato real de absentismo existente actualmente en la prestación del servicio”, solicitando se realice “un nuevo estudio económico de los costes”, sin más argumentación al respecto.

El órgano de contratación manifiesta que “En relación a este motivo entendemos que el recurrente se refiere a los datos de absentismo del vigente contrato del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla, sin embargo, en la actualidad no existe tal servicio.

Así mismo, en el PPT si se han tenido en cuenta todos los costes de personal incluido el absentismo, en base a la experiencia del Ayuntamiento al ejecutar dicho servicio con medios propios.”

La carencia de argumentación al respecto, nos impide pronunciarnos, habida cuenta de que la insuficiencia de presupuesto, si es ello lo que se denuncia, debe ser argumentada debidamente por quien la alega.

A la vista de lo hasta aquí analizado y expuesto, conforme a los principios que rigen la contratación, el análisis de las alegaciones efectuadas, la previsiones legalmente establecidas y teniendo en cuenta que es a la Administración y no al licitador, a quien, como concedora de las necesidades a satisfacer corresponde la determinación del objeto, la solvencia, los medios necesarios a adscribir y los criterios de adjudicación, todo ello encaminado a la efectiva y mejor consecución de tales necesidades, partiendo del principio de discrecionalidad técnica y la aplicación de éste a la consideración de la entidad y complejidad técnica del contrato, cuestión en la que este tribunal no puede suplir el juicio técnico de la Administración, teniendo en cuenta las características del contrato, hemos de concluir la desestimación de las alegaciones efectuadas y en consecuencia, de los recursos planteados.

Por lo expuesto, conforme a los preceptos legales de aplicación, y teniendo en cuenta cuanto antecede, este Tribunal

RESUELVE

PRIMERO.- Acumular los recursos presentados por Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, AFELIN (Recurso 16/2026) y Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, ASPEL (Recurso 17/2026), en relación con el procedimiento de licitación del contrato denominado **“Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla”**, expediente número 2026/ASE/000126”, tramitado por el Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla, de manera que se sustancien en un único procedimiento y en una sola resolución.

SEGUNDO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, AFELIN (Recurso 16/2026) y Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, ASPEL (Recurso 17/2026), en relación con el procedimiento de licitación del contrato denominado **“Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla”**, expediente número 2026/ASE/000126”, tramitado por el Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla.

TERCERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Asociación Profesional de Empresas de Limpieza, ASPEL (Recurso 17/2026), en relación con el procedimiento de licitación del contrato denominado **“Contrato de servicios para la prestación del servicio de limpieza de los colegios públicos de educación infantil y primaria dependientes del Ayuntamiento de Sevilla”**, expediente número 2026/ASE/000126”, tramitado por el Departamento de Limpieza y Portería del Ayuntamiento de Sevilla.

CUARTO.- Levantar la suspensión del procedimiento.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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 TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES