RECURSO 215/2025
RESOLUCIÓN 234/2025

Resolución 234/2025, de 3 de diciembre, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se estima parcialmente el recurso especial en materia de contratación n.º 215/2025, interpuesto por Mediterránea de Catering, S.L.U. contra los pliegos rectores del contrato de servicio de comedor y cafetería del centro residencial Infantas Elena y Cristina de la Diputación de Ávila, expediente 5958/2025.

I
ANTECEDENTES

Primero.- Mediante resolución del presidente de la Diputación de Ávila de 9 de octubre de 2025 se aprueba el expediente de contratación, así como los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y los pliegos de prescripciones técnicas (PPT) del contrato de servicio de comedor y cafetería del centro residencial Infantas Elena y Cristina de la Diputación de Ávila, expediente 5958/2025.

Dichos pliegos se publican en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP) el 15 de octubre.

Segundo.- El 5 de noviembre Mediterránea de Catering, S.L.U., representada por D. yyy, interpone recurso especial en materia de contratación frente a los pliegos rectores de la licitación.

Considera, en síntesis, que existe una falta de justificación del presupuesto base de la licitación, que se habría omitido de la desagregación de costes salariales por género y categoría profesional, que hay una falta de definición del periodo de actividad del personal con contrato fijo discontinuo, que se ha restringido injustificadamente la concurrencia con la obligación de disponer de cocina central alternativa a menos de 50 km del centro objeto del contrato, que se ha vulnerado la doctrina de los medios equivalentes y, finalmente, que existe una falta de concreción de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Además, solicita la suspensión de la licitación en tanto se resuelva el recurso planteado.

Tercero.- Se ha recibido en este Tribunal el expediente de contratación, un listado de los licitadores y un informe del órgano de contratación que únicamente se pronuncia sobre uno de los motivos de impugnación planteados por el recurrente.

A la vista de la documentación recibida, este Tribunal requirió al órgano de contratación para que emitiese nuevo informe en el que "se pronuncie sobre la totalidad de los motivos de impugnación planteados por el recurrente".

El órgano de contratación a la vista de esta petición, señala literalmente que dicho informe complementario no se puede elaborar ni remitir "puesto que la técnico redactora del pliego de prescripciones técnicas y responsable del contrato está de baja por enfermedad y no hay personal que pueda sustituirla a este respecto".

Cuarto.- Mediante Acuerdo 73/2025, de 17 de noviembre, de este Tribunal, se estima la solicitud de suspensión del procedimiento interesada por el recurrente.

Quinto.- Se ha dado traslado del recurso a los demás interesados y se han presentado alegaciones por parte de ALBIE, S.A.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP) y en el artículo 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- Se acredita en el expediente la legitimación de la empresa para interponer recurso especial y su representación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP, pues se trata de un potencial licitador

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

que acredita que su objeto social es compatible con las prestaciones objeto del contrato.

3º.- El recurso se ha interpuesto frente a los pliegos de un contrato de suministro cuyo valor estimado (1.928.000,00 euros) es superior a 100.000 euros, susceptible, por tanto, de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

El recurso contra los pliegos se ha interpuesto en el plazo previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

4º.- En cuanto al fondo del asunto, y a la vista de la pretensión articulada, la solución del recurso exige determinar si los expresados pliegos, tal y como se ha apuntado en los antecedentes fácticos, incurren en una falta de justificación del presupuesto base de licitación, con omisión del desglose de los costes totales, y especialmente de los costes salariales por género y categoría profesional; si falta una definición del período de actividad del personal con contrato fijo discontinuo; si han restringido injustificadamente la concurrencia, imponiendo un requisito de arraigo territorial prohibido con la obligación de disponer de cocina central alternativa a menos de 50 km del centro objeto del contrato, si han vulnerado la doctrina de los medios equivalentes y finalmente si existe una falta de concreción de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor.

En todo caso, este Tribunal debe realizar un severo reproche al órgano de contratación, que en el informe remitido únicamente se pronuncia sobre uno de los motivos de impugnación planteados por el recurrente y con posterioridad alega falta de personal para enviar un informe complementario.

Dicha actuación supone un claro incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 28.4 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y obliga a este Tribunal a contar con un informe incompleto a la hora de resolver las cuestiones planteadas.

5º.-En relación con la primera cuestión, la recurrente alega infracción de los artículos 100.2, 101 y 102 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) en relación con la cláusula 9ª del PCAP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Este motivo de impugnación se concreta a su vez en la omisión del desglose de los costes de la licitación, en la omisión de los costes salariales desglosados, en la exigencia de certificaciones que solo pueden obtenerse a través de una única entidad con vulneración de los principios de igualdad y libre acceso a la licitación, y en la falta de inclusión en dicho presupuesto de las revisiones salariales previstas en convenios.

Sostiene el recurrente que "no consta el PCAP ni en ningún otro documento de la licitación el presupuesto desglosado, indicando los costes directos, indirectos y otros gastos, con vulneración de la obligación de transparencia, dificultando la evaluación de las ofertas y la comparación entre licitadores" y añade que "En los contratos en los que los salarios de las personas empleadas formen parte del precio total, la omisión de la desagregación de los costes salariales por género y categoría profesional, o la falta de referencia al convenio laboral aplicable, supone una infracción del artículo 100.2", finalmente considera que "Al no disponer del presupuesto de la licitación no se puede comprobar si tiene en cuenta las revisiones salariales previstas en los convenios colectivos aplicables, pudiendo resultar el precio insuficiente para cubrir los costes reales de ejecución del contrato".

Por sistemática y economía procesal se analizará, además, en este apartado, el siguiente motivo de impugnación, esto es la omisión de la desagregación de costes salariales por género y categoría profesional, en la que también se alega infracción del artículo 100.2 de la LCSP.

Y, al contrario, la alegación sobre la exigencia de que "la empresa deberá de poseer en el momento de presentación de la oferta al menos, un centro certificado en el sello `allergy protection´, y adquirir el compromiso de certificar el servicio de alimentación de la residencia en el primer año de contrato", es objeto de impugnación autónoma en un motivo posterior, por lo que será tratado al analizar aquél.

Expuesto lo anterior, el artículo 100.2 de la LCSP dispone lo siguiente:

"En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia".

Por su parte, la cláusula novena del PCAP, relativa al presupuesto del contrato, indica que "El presupuesto máximo del contrato para los dos años de duración es 964.000 euros y 96.400 euros de IVA (10%), es decir, 1.060.400 euros, IVA incluido. Este contrato tiene un tipo impositivo de 10% en concepto de I.V.A., conforme al objeto del contrato. El presupuesto máximo del contrato se calcula en función del número aproximado de menús anuales (desayuno, comida, merienda y cena) se estima en 47.000 (365 x nº de residentes)".

Y sobre los tipos de licitación señala que "el tipo base de licitación 10,70 euros Menú/día y 1,07 euros de IVA; es decir 11,77 Porcentajes de descuento en los precios de petitorias y de productos de cafetería".

La cláusula décima se refiere a su vez al valor estimado del contrato y señala:

> **Cláusula 10ª.- VALOR ESTIMADO.**
>
> El valor estimado del contrato es 1.928.000 euros, teniendo en cuenta que el presupuesto máximo del contrato para los dos años de duración es 964.000 euros y 96.400 euros de IVA (10%), es decir, 1.060.400 euros, IVA incluido, y existe la posibilidad de prorrogar el mismo por dos años más, teniendo en cuenta lo establecido en el art. 101, de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (importe total, sin incluir IVA), no hay modificaciones previstas en este pliego.

En relación con el alcance y requisitos de este artículo 100.2, este Tribunal se ha pronunciado (por todas, RTARCCYL 176/2025, de 23 de septiembre) indicando que "Sobre este extremo la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, en su informe 42/2018 de 25 mayo de 2020, señala que `En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el art. 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el art. 100.2 de la LCSP.

»La exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios y suministros en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, constituya el coste principal del precio total del contrato´".

En este caso, y debido precisamente a esa falta de desglose de costes en el presupuesto base de licitación, no puede conocerse con exactitud si los costes de personal van a llegar a ser el principal coste. Según la relación que obra en el expediente los costes del salario bruto anual de ese personal a subrogar serían 189.777,79 €/año. Si se le suma la aportación empresarial a la Seguridad Social (+ 30%), serían 246.711,32 €/ año. Sobre un presupuesto anual máximo sin IVA de 482.000 € anuales supondría un 51,18%. Y ello sin contemplar incremento alguno derivado del convenio para el segundo año de contrato o los otros dos de prórroga. Por lo que parece evidente que dichos costes laborales sí pueden llegar a ser los principales del contrato.

Conviene destacar asimismo que la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, puesto que el objeto del contrato, según se desprende de la cláusula 1 del PPT es la prestación servicio de cocina-comedor y de cafetería, y no un suministro de menús de entre los que pudiera elaborar un licitador para este contrato y otros clientes.

En definitiva, y puesto que el contrato contempla personal a subrogar, dichos costes integran el precio total del mismo.

Por todo ello, este Tribunal considera que, en el supuesto sometido a consideración, es necesario un desglose de los costes salariales por género y categoría profesional en el presupuesto base de licitación, lo cual, evidentemente no se ha producido.

Por lo que respecta a la falta de concreción de las revisiones salariales, la recomendación de 10 de diciembre de 2018 de la Junta Consultiva de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Contratación Pública del Estado establece que "Es cierto que la ley ordena que los órganos de contratación cuiden de que el precio de los contratos sea adecuado al mercado, pero también lo es que, una vez determinadas las condiciones aplicables al contrato y consentidas por las partes, existe un riesgo que asume el contratista y del que no puede desligarse por acontecimientos previsibles, aunque no sean cuantificables de antemano".

Añade que "el crecimiento del importe de los costes de mano de obra como consecuencia de un acontecimiento previsible como es la negociación colectiva no puede calificarse en modo alguno como un riesgo imprevisible, que justifique la modificación posterior del contrato. Es esta una circunstancia que claramente puede anticiparse en el momento de celebrarse el contrato y que el contratista puede prever".

Hay que tener en cuenta que esta recomendación no se refiere a la elaboración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato sino a la modificación del contrato por alteración sobrevenida de las condiciones salariales de los trabajadores de una empresa contratista de servicios por causa de cambio en el convenio colectivo aplicable durante la ejecución del contrato público.

Por ello, hay que considerar que una cosa es el riesgo y ventura del contratista en la ejecución de un contrato público y otra es la fijación adecuada dicho del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato que garantice su viabilidad económica.

Esto es, no parece razonable que, por un lado, no se permita modificar el contrato cuando se incremente de manera sobrevenida el importe de los costes de mano de obra por la negociación colectiva y que, por otro lado, el órgano de contratación a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato del contrato no pueda prever ese incremento.

En definitiva, de lo que se trata al fijar el presupuesto base de licitación es que el mismo sea adecuado y suficiente para garantizar la viabilidad del contrato, así como el abono de las cantidades correspondientes a lo largo de todo el plazo de ejecución del mismo. Y en el supuesto sometido a consideración, el órgano de contratación ni siquiera ha identificado el convenio colectivo de aplicación, refiriéndose de manera genérica en los pliegos al "convenio sectorial de aplicación". Puede concluirse consecuentemente, que el órgano de contratación, en la presente licitación no ha incluido en el

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

presupuesto base de licitación los incrementos salariales derivados del convenio colectivo de aplicación.

En consecuencia, este primer motivo de impugnación debe estimarse.

6º.- Como segundo motivo de impugnación, se alza la recurrente frente a la falta de definición del periodo de actividad del personal con contrato fijo discontinuo, dentro de la relación de personal a subrogar facilitada por la actual adjudicataria.

Entiende vulnerados tanto el artículo 130.1 de la LCSP como el principio de transparencia, y considera que tal ausencia impide a los licitadores "calcular con precisión el coste laboral anual de dichos trabajadores", lo que a su vez genera "inseguridad jurídica y afecta a la igualdad de trato entre licitadores, constituyendo causa de nulidad del procedimiento".

El artículo 130.1 de la LCSP dispone lo siguiente:

"Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.

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

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Hemos de adelantar que este motivo de impugnación no puede correr suerte estimatoria. Sobre esta cuestión, se pronunció la RTACRC n.º 1173/2022, 6 de octubre, que indica "El órgano de contratación actúa como un mero *nuntius* o intermediario en el suministro de los datos que la conforman, entre el contratista que presta el servicio y los licitadores que concurren al futuro contrato. Ello se manifiesta en la responsabilidad por la falta de certeza en la información suministrada, que no recae en el órgano de contratación sino, conforme señalan los apartados 5 y 6 del artículo 130 de la LCSP, sobre el antiguo contratista, frente al que el nuevo contratista tendrá acción directa si los costes laborales fueran superiores a los que se desprendían de aquella información, como tampoco recae responsabilidad alguna sobre el poder adjudicador contratante por el incumplimiento de las obligaciones laborales del contratista para con los trabajadores subrogados, pues al que le incumbe responder de los salarios impagados a dichos trabajadores y de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas es al antiguo contratista, sin que tampoco el nuevo contratista, en ningún caso, asuma dichas obligaciones por el mero hecho de la subrogación, como expresamente dispone el precepto de la LCSP".

Por ello, el órgano de contratación se ha limitado a facilitar a los potenciales licitadores los datos del personal a subrogar suministrados por la actual adjudicataria, sin que quepa demandar o exigir responsabilidad alguna a dicho órgano de contratación, por las ausencias o irregularidades que pudiese contener esta lista.

En segundo lugar, porque de la lista aportada junto con el recurso y que también figura en el expediente remitido, únicamente figura un trabajador con contrato fijo discontinuo (en concreto, el n.º 9), cuyo salario bruto anual es de 16.576 euros.

El contrato por tiempo indefinido fijo-discontinuo, por su propia naturaleza es aquel que se concierta "para la realización de trabajos de naturaleza estacional o vinculados a actividades productivas de temporada, o para el desarrollo de aquellos que no tengan dicha naturaleza pero que, siendo de prestación intermitente, tengan periodos de ejecución ciertos, determinados o indeterminados".

Además, el contrato fijo-discontinuo podrá concertarse "para el desarrollo de trabajos consistentes en la prestación de servicios en el marco

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

de la ejecución de contratas mercantiles o administrativas que, siendo previsibles, formen parte de la actividad ordinaria de la empresa".

Por lo tanto, si bien el salario ha sido calculado por la totalidad del año, lo cierto es que sus llamamientos, por su propia naturaleza lo serán por unos períodos de tiempo determinados dentro de ese año con lo que el salario, evidentemente habrá de ser proporcional y, en todo caso, menor, por lo que nada ha impedido a los licitadores estimar con un limitado margen de error respecto al total de los costes laborales, el coste laboral anual del único trabajador indefinido discontinuo, siendo así que el salario de este trabajador fijo discontinuo será en todo caso inferior a los 16.576 euros anuales señalados.

7º.- Como tercer motivo de impugnación, denuncia la recurrente las cláusulas 7 y 2, del PCAP y del PPT respectivamente, que obligan al adjudicatario a "disponer de una instalación de cocina central alternativa, plenamente operativa y habilitada para la elaboración y distribución de comidas, ubicada a una distancia máxima de 50 kms del centro objeto del contrato, considerando condiciones normales de circulación…".

Entiende que dicha exigencia, en los términos en los que aparece redactada, no está justificada ni en el expediente ni en los informes técnicos que lo acompañan, tampoco se acreditaría que sea "proporcionada, necesaria o adecuada para garantizar la continuidad del servicio".

Además, considera que la distancia de 50 kilómetros es arbitraria y que solo pretende favorecer a la actual adjudicataria del servicio.

El órgano de contratación, en su informe al recurso, alude a "La necesidad de disponer de una cocina central operativa a una distancia máxima de 50 kms por una consideración logística y de seguridad alimentaria. Si la segunda cocina se tiene que utilizar como plan de contingencia, es decir, la cocina principal queda fuera de servicio por cualquier causa (mantenimiento, avería, emergencia…), la segunda cocina debe estar lo suficientemente cerca para que sea funcional.

»Todo esto pensando que los usuarios de este Centro son personas altamente vulnerables (personas mayores y personas con discapacidad), con una dependencia absoluta de la cocina del CRIEC para su alimentación diaria".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Sobre esta cuestión, ya se ha pronunciado este Tribunal en numerosas resoluciones, en las que declara que la actual doctrina es pacífica al considerar que los criterios de arraigo territorial no pueden ser ni requisitos de solvencia ni criterios de adjudicación (si bien el TACRC, en su resolución 467/2016, admite que "el arraigo territorial únicamente será admisible como criterio de valoración o solvencia cuando el mismo no sea discriminatorio"). En el mismo sentido se pronunció el Informe 9/09, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, al señalar que "El origen, domicilio social o cualquier otro indicio de arraigo territorial de una empresa no puede ser considerado como condición de aptitud para contratar con el sector público, circunstancias que igualmente no pueden ser utilizadas como criterio de valoración". Son admisibles, por el contrario, cuando se configuran como compromiso de adscripción de medios (artículo 76.2 de la LCSP) o bien como condición de ejecución del contrato en el pliego técnico, siempre que, en cualquier caso, se ajusten al principio de proporcionalidad, atendida su relación con el objeto y el importe del contrato, y respeten los principios de concurrencia, igualdad y no discriminación que rigen la contratación pública.

Por ello, puede constituir una condición de ejecución del contrato y exigirse el correspondiente compromiso de adscripción de medios, siempre que de acuerdo con el principio de proporcionalidad se considere necesario o imprescindible para la buena ejecución de las prestaciones objeto del contrato.

No obstante, no puede concluirse como regla general que la exigencia de tener un establecimiento físico en una ubicación determinada sea discriminatoria, sino que habrá que valorar cada caso concreto, por lo que es importante que se justifique adecuadamente su necesidad para garantizar la eficacia y la calidad del servicio.

Aplicando este criterio al caso ahora examinado, debe subrayarse que estamos ante una exigencia requerida en el pliego únicamente al adjudicatario del contrato y en la fase de ejecución de este. En efecto, la previsión contenida en la cláusula recurrida está expresamente establecida para el adjudicatario (y no el licitador), el cual puede cumplir dicha obligación contractual por vía del artículo 76.2 de la LCSP mediante la oportuna adscripción de medios para la ejecución del contrato. Por consiguiente, la cuestión queda circunscrita a determinar si la obligación impuesta al contratista en sede de ejecución del contrato de disponer de una cocina central operativa a una distancia máxima de 50 kms del centro objeto del contrato (Ávila), se encuentra suficientemente justificada y resulta proporcional a la vista de la configuración del objeto del

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

contrato y si tiene o no efectos discriminatorios que puedan vulnerar el principio de libre competencia.

La propia cláusula discutida señala que "Esta infraestructura deberá estar disponible de forma permanente durante la vigencia del contrato, con el fin de garantizar la continuidad del servicio en caso de que la cocina principal del centro quede temporalmente fuera de servicio por cualquier causa (avería, mantenimiento, emergencia, etc.)". Esta argumentación se desarrolla en el informe al recurso del órgano de contratación, como ya se indicado.

Luego, la condición especial de ejecución controvertida se exige no de manera injustificada o arbitraria, sino con base en razones lógicas que pretenden garantizar la correcta realización de la prestación objeto del contrato en casos de emergencia por perdida de funcionalidad de la cocina del centro. Es claro que su exigencia puede llegar a tener un efecto limitante en la libre concurrencia, pero también lo es que está justificada y repercute en un mejor servicio, al disponer de un centro alternativo para la elaboración de los menús en caso de que la cocina principal se llegase a encontrar fuera de servicio.

Con base a lo expuesto, este Tribunal concluye que la cercanía de la cocina alternativa, exigida al contratista en fase de ejecución del contrato, resulta justificada y proporcionada para los fines del contrato, sin que se aprecie vulneración por ello de los principios rectores de la contratación pública de libre acceso, no discriminación e igualdad de trato entre licitadores y, por ende, la libertad de empresa y la libre competencia. Todo ello sin perjuicio de que hubiese sido aconsejable que tal justificación se hubiese recogido asimismo en la memoria o en un informe técnico *ad hoc*.

Por lo que este motivo ha de ser desestimado igualmente.

8º.- Como cuarto motivo de impugnación, la recurrente invoca la nulidad de la cláusula segunda del PPT; dicha cláusula impondría a los licitadores "la obligación de acreditar, de forma acumulativa, la posesión de las siguientes certificaciones:

»Certificado de calidad ISO 9001 o equivalente, certificado de medio ambiente ISO 14001 o equivalente, certificado de inocuidad alimentaria ISO 22000 o equivalente, y certificación en el sello privado "Allergy Protection", sin admitir expresamente equivalencias".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Considera que todas estas exigencias suponen una vulneración de lo dispuesto en el artículo 127.3 de la LCSP, constituyen una restricción desproporcionada de la concurrencia, contraria a los principios de proporcionalidad, libre acceso a las licitaciones y no discriminación y suponen en definitiva una contravención de la doctrina de los medios equivalentes en la licitación.

Además, entiende que la actual adjudicataria del contrato ya dispone del sello "Allergy Protection", por lo que "la exigencia de este sello concreto, sin admitir otras certificaciones equivalentes, podría estar orientada a favorecer su posición competitiva".

Expuesta la postura de la recurrente, hemos de partir de lo recogido en la cláusula 2ª del PPT, sobre obligaciones del contratista:

"- La empresa adjudicataria deberá disponer de certificados de control de calidad sobre el cumplimiento de normas ISO 9001 o similar.

»- La empresa deberá contar con certificados de Medio Ambiente ISO 14001 o similar y estar inscrita en el registro de huella de carbono.

»- La empresa deberá de contar con certificados en inocuidad de los alimentos ISO 22000 o similar.

»- La empresa deberá de poseer en el momento de presentación de la oferta al menos, un centro certificado en el sello "allergy protection", y adquirir el compromiso de certificar el servicio de alimentación de la residencia en el primer año de contrato desde el inicio del servicio".

Sobre esta cuestión, conviene destacar que el derecho a concurrir a una licitación pública no es un derecho absoluto, y las empresas que así lo desean deben respetar y cumplir con los requisitos técnicos que exigen las Administraciones Públicas, sin más límite en esta exigencia que la de no discriminar.

Entiende este Tribunal, asimismo, que en un contrato que tiene por objeto el servicio de comedor y cafetería de un centro residencial, no puede considerarse desproporcionado o irrazonable la exigencia de determinados

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

certificados de control de calidad, de inocuidad alimentaria o medioambientales.

Además, el órgano de contratación goza de discrecionalidad técnica a la hora de decidir las especificaciones técnicas exigidas en los pliegos. Así la RTACRC 1507/2023, de 16 de noviembre, señala que "Tan solo en el caso en el que pueda advertirse una vulneración de los principios esenciales de la contratación, como pudieran ser los de concurrencia o igualdad entre los licitadores, o bien la existencia de arbitrariedad o error patente, podrá atenderse a una pretensión impugnatoria de la decisión del órgano de contratación (…)". Corolario de la anterior afirmación es que la pretensión del recurrente no puede 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 Administración pretende con él (Resolución 156/2013 de 18 de abril).

Y continúa dicha resolución destacando que "La Administración no ha de ajustarse a la forma de presentación que libremente ha elegido cada productor, puede exigir una determinada ajustada a sus necesidades".

Por todo ello, dado que la decisión del órgano de contratación de exigir determinados certificados, está amparada por el amplio margen de apreciación que constituye prerrogativa de los poderes adjudicadores, siempre respetando los límites de proporcionalidad, necesidad, transparencia y no discriminación, y sin que, en cualquier caso, la recurrente haya aportado en este caso un mínimo indicio probatorio de que su decisión es irrazonable o que restrinja la competencia, o incluso que ella misma no pueda obtenerlos, pues en realidad puede concurrir cualquier empresa que aporte tales certificados, el motivo de impugnación se desestima.

Por lo que se refiere a la doctrina de los medios equivalentes, este Tribunal ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre ella en la RTARCCYL 89/2023, de 20 de julio, en la que destacaba que "el artículo 93 de la LCSP, relativo a la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de la calidad, establece rotundamente en su apartado 2, que `Los órganos de contratación reconocerán los certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, y también aceptarán otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios´. Evidentemente lo deseable es que tal

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

previsión hubiera sido plasmada en los pliegos que rigen la contratación, pero su omisión no evita la aplicación de la referida previsión legal.

»Como señala la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Sec. 4ª) de 2 de noviembre de 2016, que confirma la doctrina de los Tribunales de recursos contractuales y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (informe 50/2006, de 11 de diciembre), en el caso que se exija a los licitadores para participar en el concurso un certificado de sistema de gestión de calidad, se debe permitir acreditar la solvencia, también por otros certificados y medios de prueba que los licitadores puedan aportar para justificar su solvencia técnica.

»Señala la referida Sentencia que `Una interpretación distinta que imposibilitara la aportación de los medios acreditativos equivalentes claramente pugnaría con los principios que rigen la contratación pública: en particular los de libre concurrencia, igualdad de trato, transparencia, que también rigen para los contratos no sujetos a regulación armonizada (artículo 3 de la Directiva 2004/18/CE). En definitiva, y dicho, en otros términos, la exigencia de aportar determinados certificados sobre normas de calidad sin permitir la presentación de medios acreditativos equivalentes, resulta desproporcionada y afecta a la libre concurrencia´.

»(…) A mayor abundamiento cabe señalar que la exigencia de una determinada certificación de calidad para demostrar la solvencia de una empresa debe constituir una mera alternativa de acreditación, sin que implique la exclusión de la posibilidad de acreditarla por otros medios y tal y como se señala en la cláusula 8.5.1 del PCAP, la adjudicataria ha acreditado debidamente la relación de los suministros realizados en los últimos cinco años".

Sin embargo, entiende este Tribunal que dicha doctrina no es íntegramente trasladable al supuesto sometido a consideración.

Así en primer lugar y respecto a los certificados de control de calidad sobre el cumplimiento de normas ISO 9001, los certificados de Medio Ambiente ISO 14001 o similar y estar inscrita en el registro de huella de carbono y los certificados en inocuidad de los alimentos ISO 22000 o similar, de los términos en los que aparecen redactados los pliegos parece deducirse que no se exigen como requisitos de solvencia técnica sino más bien como

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

condiciones especiales de ejecución al demandarse únicamente de la "empresa adjudicataria".

Por otro lado, el propio recurrente reconoce en su escrito de recurso que en estos casos se admite expresamente la posibilidad de presentar certificados "similares" con lo que la doctrina de los medios alternativos quedaría satisfecha y sin que el recurrente pueda pretender que se recojan en los pliegos de manera exhaustiva todos y cada uno de los certificados que podrían llegar a admitirse.

Sin embargo, la conclusión ha de ser necesariamente distinta al analizar la obligación del licitador de disponer de un centro certificado en el sello "Allergy Protection".

Y ello porque a diferencia de los certificados anteriores, este requisito no se exige únicamente a la adjudicataria sino a cualquier licitador y en el momento de presentar su oferta, en concreto el pliego señala que "La empresa deberá de poseer en el momento de presentación de la oferta al menos, un centro certificado en el sello `allergy protection´".

En relación a ello, no ha quedado justificado, ni en los pliegos ni en un informe posterior, que este sello sea el único medio disponible para poder acreditar dicha circunstancia o la razón por la cual no se ha admitido la presentación de un certificado equivalente o similar.

Todo ello implicaría una vulneración de la doctrina de los medios equivalentes en el sentido expuesto.

Por ello, este motivo de impugnación debe estimarse.

9º.- Como último motivo de impugnación, alude la recurrente a la falta de concreción de los criterios de valoración dependientes de un juicio de valor.

Entiende que "dichos criterios adolecen de una falta de concreción y desglose suficiente, ya que no se especifican subcriterios, escalas de puntuación, ni parámetros objetivos que permitan a los licitadores conocer con claridad cómo serán evaluadas sus propuestas. Esta indeterminación vulnera los principios de transparencia, igualdad de trato y seguridad jurídica" con lo que se estaría vulnerando lo dispuesto en los artículos 145.5 y 146.3 de la LCSP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Los criterios dependientes de un juicio de valor, se recogen en los siguientes términos, en los pliegos:

"1.- Descripción del proyecto técnico, hasta 15 puntos. El proyecto definirá el modelo de organización que se pretende implantar, medios con los que se contará, sistemas de control y gestión y garantías de cómo influirá en la mejora del servicio. Debe ser técnica, económica y temporalmente viable.

»2.- Plan de riesgos y emergencias, hasta 5 puntos. A efectos de minimizar un cierre repentino o una interrupción en el servicio que pudiera producirse por causas excepcionales el licitador propondrá planes que solucionen la incidencia de forma rápida y eficaz. Se valorarán las soluciones propuestas, la rapidez y el apoyo logístico.

»3.- Sistemas de calidad, hasta 7 puntos. Independientemente de contar con certificados de control de calidad, se valorarán los que la empresa esté dispuesta a implantar en la cocina y cafetería del Centro, debiendo especificarse el periodo de implantación. Se valorará, como experiencia, si estos modelos ya estuvieran implantados y acreditados en otros establecimientos.

»4.- Menús, hasta 8 puntos. Se valorarán las propuestas de los diferentes menús, especificándose gramajes, calidad de los productos, variedad, presentación, dietas, etc. así como otras mejoras no contempladas con anterioridad que afecten a instalaciones, material, géneros, etc.

»5- Mejoras instalaciones, hasta 5 puntos. Se valorarán las propuestas que incluyan mejoras sustanciales en las instalaciones del centro, orientadas a optimizar la calidad del servicio, la eficiencia operativa o la seguridad alimentaria. Las mejoras deberán estar debidamente justificadas y documentadas en la oferta técnica".

Por su parte los artículos 145.5 y 146.3 de la LCSP disponen respectivamente:

"5. Los criterios a que se refiere el apartado 1 que han de servir de base para la adjudicación del contrato se establecerán en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo, y deberá

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

figurar en el anuncio que sirva de convocatoria de la licitación, debiendo cumplir los siguientes requisitos:

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

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

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

El artículo 146.3 señala que "Salvo cuando se tome en consideración el precio exclusivamente, deberá precisarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo la ponderación relativa atribuida a cada uno de los criterios de valoración, que podrá expresarse fijando una banda de valores con una amplitud máxima adecuada".

Sobre esta cuestión, la RTACRC 42/2017, de 20 de enero, expone que "los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas. Ahora bien, respetando estos límites, tampoco puede pretenderse que el margen de apreciación del órgano técnico quede reducido al absurdo, alterando la propia naturaleza, convirtiéndose en criterios prácticamente automáticos". En definitiva, como señala la RTACRC 1065/2016, de 16 de diciembre, "La esencia de los criterios dependientes de un juicio de valor estriba precisamente en la existencia de una actividad subjetiva de quien realiza el análisis, actividad que no puede ser arbitraria, pero que tampoco puede ser matemática. (…) La admisión de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor lleva a reconocer conceptos cuya integración pueda hacerse por el órgano de contratación mediante una

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

apreciación o valoración subjetiva de ahí que los conceptos empleados para su definición admitan un margen de valoración, sin que esta circunstancia pueda sobrepasar los límites advertidos de la discrecionalidad técnica".

Sin embargo, y sin dejar de reconocer tales cuestiones, lo cierto es que los criterios sujetos a juicio de valor, suponen un margen de discrecionalidad técnica para el órgano evaluador que no puede ser absoluto, sino que ha de estar correctamente enmarcado en unos aspectos de valoración previamente definidos y en unas reglas que sirvan de pauta y límite al mismo tiempo para la ponderación o puntuación de las ofertas.

Tales criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor y sus coeficientes de ponderación deben establecerse con claridad en los pliegos de manera que sean conocidos por los licitadores, sin que puedan generar desigualdad y falta de transparencia en la presentación y posterior valoración de las ofertas.

En definitiva, el grado de concreción exigible a los pliegos será aquel que permita a los licitadores efectuar sus ofertas conociendo de antemano cuáles van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para determinar la oferta económicamente más ventajosa, no permitiendo que dicho órgano goce de una absoluta libertad a la hora de ponderar las ofertas, sino propiciando que el mismo disponga de elementos, pautas y aspectos previamente definidos en los pliegos que enmarquen su posterior juicio técnico. Ello permitirá, de un lado, que los licitadores elaboren sus proposiciones de forma cabal con salvaguarda del principio de transparencia e igualdad de trato y de otro, que los órganos técnicos evaluadores respeten los límites de la discrecionalidad técnica en el ulterior proceso de valoración (en este sentido se pronuncia la Resolución 48/2016, de 25 de febrero del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía).

Queda claro, pues, que todo criterio de adjudicación sujeto a juicio de valor debe precisar los aspectos evaluables y las pautas de ponderación de los mismos, más aún si la puntuación asignada a aquellos, como sucede en este caso, es elevada. Se trata, en definitiva, de conciliar la discrecionalidad técnica en la valoración de las proposiciones con el conocimiento por parte de los licitadores, a la hora de preparar sus ofertas, de qué elementos se tomarán en consideración y cómo se ponderarán.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

En el supuesto sometido a consideración, y una vez analizados los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, este Tribunal entiende que tales criterios adolecen de una falta de concreción o definición, dejando entera libertad a la discrecionalidad técnica de los órganos de valoración para trazar los criterios de valoración de la oferta, lo cual supone un vicio de nulidad de pleno Derecho y sin que se hayan establecido previamente los subcriterios y pautas a aplicar para realizar tal valoración.

A mayor abundamiento la vaguedad y generalidad de los términos empleados (organización, control, gestión, mejoras, calidad…), por una parte, generan inseguridad a los licitadores a la hora de presentar sus ofertas pudiendo cada uno interpretar de modo diferente los extremos a valorar y, de otro, permite que sea en el momento posterior de valoración de las proposiciones cuando se concreten por el órgano evaluador aspectos o elementos que necesariamente debían figurar en los pliegos, vulnerándose de este modo el principio de igualdad de trato entre los licitadores y aumentando la libertad de decisión en la valoración, más allá de lo razonable conforme a la conocida y reiterada doctrina jurisprudencial de la discrecionalidad técnica.

En conclusión, procede la estimación de este motivo de recurso, teniendo en cuenta que la anulación de un criterio de adjudicación conlleva la de la propia licitación, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, STJUE de 4 de diciembre de 2003, en el Asunto C-448/01, EVN and Wienstrom contra República de Austria, y la doctrina consolidada de los tribunales administrativos de recursos contractuales, que ha sostenido este Tribunal, entre otras, en su Resolución 13/2017, de 9 de febrero o, en las más recientes, 80/2025, de 22 de mayo, o 133/2025, de 17 de julio.

A la vista de lo expuesto, cabe concluir que los pliegos no han establecido el necesario desglose del presupuesto base de licitación, no se han incluido los incrementos salariales que pudieran derivar del convenio colectivo de aplicación, han vulnerado la doctrina de los medios equivalentes y los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor no aparecen recogidos con la suficiente concreción y definición.

En consideración a lo expuesto, procede estimar el recurso, anulando el pliego y la presente licitación. El artículo 57.2 de la LCSP dispone a su vez que "En todo caso la estimación del recurso que conlleve anulación de cláusulas o condiciones de los pliegos o documentación contractual de

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

naturaleza análoga, determinará la anulación de los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación".

En su virtud y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

III
RESUELVE

Primero.- Estimar parcialmente, en los términos señalados en esta resolución, el recurso especial en materia de contratación n.º 215/2025, interpuesto por Mediterránea de Catering, S.L.U. contra los pliegos rectores del contrato de servicio de comedor y cafetería del centro residencial Infantas Elena y Cristina de la Diputación de Ávila, expediente 5958/2025.

Segundo.- Levantar la suspensión del procedimiento.

Tercero.- Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento.

Cuarto.- El órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a esta Resolución.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es