



Recurso nº 519/2019 C.A. de Cantabria 20/2019

Resolución nº 620/2019

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

En Madrid a 6 de junio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. N. en representación de las ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra el “*pliego*” que ha de regir la licitación convocada por el Ayuntamiento de Torrelavega para contratar el “*Servicio de Trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, Ayuntamiento de Torrelavega, Cantabria*”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 8 de abril de 2019, se publicó en el Perfil del Contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación del contrato de Servicios para Trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, Ayuntamiento de Torrelavega, Cantabria, con un valor estimado de 6.339.187,14 euros (IVA excluido), dividido en dos lotes. La licitación fue enviada para su oportuno anuncio en el Diario Oficial de la Unión Europea el día 5 de abril de 2019.

Segundo. La cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) establece que el “*objeto del contrato se divide en los dos lotes siguientes en consideración a las especificaciones de cada uno de los servicios contemplados en los mismos*”:

LOTE 1. *Limpieza de instalaciones y dependencias varias.*



LOTE 2. Reservado a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.

Las ofertas deberán realizarse separadamente para cada uno de los lotes, pudiendo los concursantes realizar ofertas a uno sólo o a varios lotes.”

A se vez, el Lote 1 tiene un valor estimado anual de 1.470.704,24 €/año (IVA no incluido), mientras que el Lote 2 supone 114.092,55 €/año (IVA no incluido).

Tercero. El día 30 de abril se interpuso recurso especial en materia de contratación por Don J. M. N. en representación de AFELIN contra los Pliegos que han de regir la presente licitación.

Cuarto. El órgano de contratación remitió el informe sobre el recurso regula en el artículo 56.2 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 de la LCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencias de recursos contractuales, publicado en el BOE el día 13 de diciembre de 2012.

Segundo. La recurrente, AFELIN, está legitimada para impugnar los Pliegos reguladores de la licitación al tratarse de una asociación de defensa de intereses profesionales (artículo 48 de la LCSP). A su vez, la persona que actúa en nombre de la recurrente cuenta con poder de representación bastante, tal y como exige el artículo 51.1 de esa misma Ley.

En este sentido, se puede citar la Resolución 286/2018, de 23 de marzo, que señala:

“Sobre la legitimación activa de la asociación recurrente, el artículo 24.1 del RPERMC señala que “Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30



de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.

Al amparo de dicho artículo, procede examinar si la eventual estimación del recurso afecta directamente a la esfera de los intereses colectivos que representa la asociación recurrente, intereses que deben ser concretos y no meramente hipotéticos.

Este Tribunal ha señalado en resoluciones anteriores que, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada en sentencias como la de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, entre otras, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad pública por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.

Así, en la Resolución nº 269/2013 señalamos que "para que pueda considerarse, en términos generales, que concurre el interés legítimo es menester que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340-y de 11 de febrero de 2003 RJ 2003, 3267- entre otras)".

En esta línea, este Tribunal viene aceptando la legitimación de terceros no licitadores, como es el caso de la asociación recurrente, siempre bajo la premisa de la acreditación de la existencia de un auténtico interés legítimo habilitante para impugnar el acto de que se trate.”



Puesto que de acuerdo con los Estatutos de la recurrente entre sus fine figura la defensa de los intereses de sus socios en las actividades de gestión integral de servicios, medio ambiente, higiene, limpieza ante los poderes públicos (artículos 3 y 7.1), procede en aplicación de la Doctrina transcrita admitir la legitimación de la recurrente.

Igualmente consta acreditado el acuerdo de su órgano de gobierno para interponer el recurso, y la representación de la asociación por quién firma el recurso.

Tercero. El acto que es objeto de recurso es el Pliego que ha de regir la contratación del Servicio de Trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, Ayuntamiento de Torrelavega, Cantabria, con un valor estimado de 6.339.187,14 euros (IVA excluido).

Cuarto. De conformidad con los artículos 44.1 a) y 2.a) de la LCSP, los pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada son susceptibles de recurrirse mediante el recurso especial en materia de contratación.

Quinto. El recurso cumple todos los requisitos previstos en el artículo 50 de la LCSP. En cuanto al plazo para recurrir, el recurso fue presentado en el registro del órgano de contratación el día 30 de abril de 2019, por lo que no había transcurrido el plazo de 15 días previsto en el artículo 50.1 de la LCSP, desde la fecha del anuncio de licitación, el día 30 de abril.

Sexto. La única censura efectuada por la recurrente al Pliego reside en entender que los lotes en que se divide el contrato no son correctos al no guardar los edificios agrupados en cada uno de ellos la debida relación de homogeneidad que facilite el servicio a los futuros adjudicatarios.

El contrato se ha dividido en lotes tal y como se expresa en el PCAP, transcrito en la parte que aquí interesa en el Antecedente de Hecho segundo de esta resolución.

Si bien la Memoria Justificativa del contrato no aporta ninguna motivación a la manera de definir cada Lote, el denominado informe técnico al recurso indica:



“La agrupación de las dependencias en dos lotes tiene por objeto favorecer la gestión del expediente y la operatividad del contrato a la vista del personal a subrogar, así como ahorrar costes.

Actualmente existe un contrato con un único lote. Dentro del personal a subrogar se encuentran el encargado general, que atiende la organización de la limpieza de todas las dependencias adscritas al contrato, y varios peones especialistas, que atienden la limpieza de los cristales de todas las dependencias. Además, existe numeroso personal que atiende la limpieza de varias dependencias. Por coherencia organizativa se entiende que es más ventajoso para este Ayuntamiento establecer dos lotes.

Las prestaciones son homogéneas, y por ello resulta más operativo tener un mismo adjudicatario para la totalidad de las necesidades de servicios de limpieza incluidas en el Lote 1. En el Lote 2 se han incluido las dependencias cuya limpieza se realiza actualmente por trabajadores con algún tipo de discapacidad, así como las dependencias que no están incluidas en el contrato en vigor, y que se ha decidido reservar a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social.”

Sobre las limitaciones que pesan sobre el órgano de contratación a la hora de definir los lotes en que se divide un contrato este Tribunal ha señalado en su Resolución 1.114/2018, de 30 de noviembre, que a la hora de dividir un contrato en lotes existen diferentes “posibilidades legales que se le ofrecen al órgano de contratación, quien ha de ser quien elija la que considere mejor, en función de las necesidades a satisfacer con ese contrato y de acuerdo con los principios rectores de la contratación. Hay que añadir que, en apoyo de esta libertad de decisión del órgano de contratación, éste tiene a su favor la discrecionalidad técnica con la que actúa, que ha sido reconocida por el Tribunal Supremo, y que le ampara en las decisiones que haya adoptado, pero siempre supeditada a la justificación de esas decisiones, justificación que ha de aparecer en el correspondiente expediente.”

Es decir, que, en palabras de la Resolución 813/2018, de 14 de septiembre, “la decisión de dividir un contrato o no en lotes es una cuestión discrecional del órgano de contratación, pero sujeta a control”.



Finalmente, la Resolución 940/2018, de 18 de octubre de este Tribunal ha establecido que *“la delimitación del objeto del contrato y, consiguientemente, de los lotes en que eventualmente pueda dividirse la licitación, es extremo regido por el principio de discrecionalidad técnica. Esta caracterización, ciertamente, no se compadece con una eventual arbitrariedad, siendo exigible que dicha división resulte debidamente motivada. En el caso analizado, esa motivación se ofrece, tal y como se ha demostrado con la dicción antes transcrita, en términos extensos, razonables y circunstanciados que no se reconducen a una simple e irrestricta aplicación de un incondicionado criterio orgánico, sino que tienen en cuenta factores tales como la ubicación geográfica o servicios a prestar (expresamente invocados por la recurrente). Obviamente, la actora puede legítimamente discrepar de la división que los pliegos recogen, pero ello no permite inferir que la misma sea contraria a derecho.”*

Sobre la base de lo anterior, y siguiendo nuestra Resolución 1114/2018, el control que este Tribunal puede efectuar sobre la división en lotes del objeto del contrato se contrae a: a) comprobar que consta explicitada en los Pliegos, y, b) justificación razonable de dicha división.

Constando en los Pliegos la división del objeto del contrato, resta valorar la razonabilidad de la opción tomada por la Administración. En este caso, la división en Lotes obedece a:

- i) Empleo de la posibilidad de reservar de un lote a Centros Especiales de Empleo de iniciativa social, contemplada en la Disposición Adicional Cuarta de la LCSP.
- ii) Tal y como se expone en la memoria técnica puesta en relación con los Anexos de personal subrogable del Pliego de Prescripciones Técnicas, la delimitación entre lotes se ha efectuado partiendo de:
 - Homogeneidad del servicio a contratar en todas las instalaciones con independencia del lote en que se incluya.
 - Delimitación de los lotes en atención al convenio colectivo aplicable –de limpieza o de centros especiales de empleo- para simplificar el cumplimiento de la obligación de subrogación convencional y derivada del artículo 130 de la LCSP.



- Asignación al Lote 2 de los centros sin servicio en la actualidad, frente al Lote 1 que únicamente comprende centro que reciben el servicio de la contrata que vence.

Así las cosas, la justificación razonable ofrecida por el órgano de contratación para justificar sus criterios de división en lotes del objeto del contrato deben prevalecer sobre la crítica efectuada por la recurrente. Adicionalmente, la recurrente no aporta criterios técnicos fundados que evidencia el error de la Administración, más allá de una censura genérica, vaga e imprecisa al proceder de ésta. Por todo ello procede la desestimación íntegra del recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J. M. N. en representación de las ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra el “*pliego*” que ha de regir la licitación convocada por el Ayuntamiento de Torrelavega para contratar el “*Servicio de Trabajos de limpieza de centros públicos, dependencias municipales, instalaciones deportivas y otras atenciones, Ayuntamiento de Torrelavega, Cantabria*”.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. letra k) y 46.1



de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.