



Recurso nº 390/2020 Ciudad Autónoma de Ceuta 4/2020

Resolución nº 709/2020

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

En Madrid, a 19 de junio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. A.C.N., en representación de la Asociación de empresas catalanas de salvamento acuático (AECSA), contra los pliegos del procedimiento de contratación del *“servicio de salvamento y socorrismo en las playas de ciudad autónoma de Ceuta”*, convocado por la Ciudad Autónoma de Ceuta, en el expediente 5/2020, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 20 de abril de 2020, fue publicada en el perfil del contratante la licitación del contrato del *“servicio de salvamento y socorrismo en las playas de ciudad autónoma de Ceuta”*, con valor estimado de 1.153.846,16 euros, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

La publicación en el DOUE tuvo lugar el 21 de abril de 2020.

Segundo. El día 12 de mayo de 2020, tiene entrada en el Registro de este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del citado contrato.

A través del recurso especial interpuesto, la entidad recurrente impugna formalmente el anuncio de licitación, los pliegos de prescripciones técnicas, el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en lo sucesivo) y los demás documentos del expediente de contratación.

No obstante, el escrito del recurso se desarrolla exclusivamente una impugnación del PCAP.



La entidad recurrente comienza su impugnación del PCAP invocando la nulidad de los costes incluidos en el informe de determinación del precio del contrato, reflejados en el presupuesto de licitación establecido en el PCAP.

Seguidamente desarrolla impugnaciones de diversas cláusulas del PCAP referentes a la solvencia económica o financiera y la solvencia técnica o profesional exigida, así como a los medios para su acreditación, impugnando finalmente el criterio de adjudicación cualitativo consistente en la *“Asistencia en eventos culturales o deportivos”*.

El recurso concluye solicitando que se declare *“la disconformidad a Derecho de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, el estudio económico, el anuncio de licitación y los restantes documentos contractuales que rigen en la contratación de referencia en los términos expuestos en el presente recurso.”*

Tercero. El Órgano de Contratación ha remitido el expediente de contratación y ha emitido informe en el que se alega que los pliegos del procedimiento de contratación tramitado se ajustan a la legalidad vigente, guardando silencio sobre la alegación de nulidad de los costes incluidos en el informe de determinación del precio del contrato imputada por la recurrente.

Cuarto. A fecha de 25 de mayo de 2020, se ha dado traslado del recurso a los interesados a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formularan las alegaciones que tuvieran por convenientes, no habiéndose evacuado el trámite conferido.

Quinto. La Secretaria del Tribunal, con fecha 17 de junio, resuelve la denegación de la solicitud de medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para conocer de los recursos y reclamaciones en materia contractual corresponde al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales de conformidad con el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP en adelante) y con el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del



Estado y la Ciudad Autónoma de Ceuta sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el BOE nº 92, de 17 de abril de 2013.

Segundo. Se recurren el anuncio de licitación, el pliego de prescripciones técnicas, el pliego de cláusulas administrativas particulares y los demás documentos del procedimiento de contratación del servicio de salvamento que nos ocupa, que se encuentra regido por las disposiciones de la LCSP.

El contrato supera el umbral cuantitativo previsto en el artículo 44.1.a de la LCSP, pero sin embargo no todos los actos impugnados son recurribles, al socaire del artículo 44.2 LCSP, según el cual:

“Podrán ser objeto del recurso las siguientes actuaciones:

- 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.”

En aplicación de este precepto, el anuncio de licitación, el PCAP y el pliego de prescripciones técnicas constituyen actos recurribles, no así *“los demás documentos del expediente de contratación”*, máxime cuando, como se ha anticipado, el recurso solo desarrolla motivos de impugnación referentes a cláusulas del PCAP.

De lo expuesto se colige que el recurso resulta inadmisibile en relación con *“los restantes documentos del expediente”*.

Puede anticiparse que, examinado el recurso especial interpuesto, se comprueba que la impugnación no alcanza a ningún elemento del anuncio de licitación ni del pliego de prescripciones técnicas, por lo que el recurso ha de ser inadmitido en lo concerniente a estos actos, ante la falta de contenido impugnatorio del mismo.

Tercero. Antes de entrar en el fondo del asunto, y como cuestión de orden público, ha de sopesarse la legitimación de la recurrente para impugnar los pliegos.

En virtud del artículo 48 LCSP *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

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

La entidad recurrente sostiene que su legitimación deriva de su posibilidad de *“optar al contrato de referencia”*, argumento que no puede ser acogido, puesto que su objeto social,



que no le habilita a desarrollar la actividad de salvamento y socorrismo. En efecto, según dispone el artículo 5 de los estatutos de la entidad recurrente, su objeto social circunscribe la actividad de la entidad recurrente a *“protegir i promoure els interessos professionals i empresarials deis seus associats en la seva condició d'empreses dedicades al salvament aquàtic”*, esto es, proteger y promover los intereses profesionales y empresariales de sus asociados, en la condición de empresas dedicadas al salvamento acuático.

No obstante lo anterior, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación de las asociaciones de empresarios para recurrir los pliegos que rigen una licitación, declarando, entre otras, en nuestra reciente Resolución nº 205/2020, de 13 de febrero, que *“la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria de los pliegos o el procedimiento.”*

Por ende, atendiendo los concretos motivos del presente recurso contra el PCAP, este Tribunal considera que la asociación empresarial recurrente se encuentra legitimada para interponer el presente recurso, al amparo de su actuación en defensa y protección de los intereses de sus asociados, eventuales licitadores de la licitación que nos ocupa.

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 50 de la LCSP, al no haber transcurrido más de quince días hábiles entre la fecha de publicación de los pliegos, el 20 de abril de 2020 y la de presentación del recurso, el 12 de mayo de 2020.

Quinto. Descendiendo al fondo del asunto, la entidad recurrente comienza su impugnación del PCAP alegando la nulidad de los costes incluidos en el informe de determinación del precio que consta en el expediente administrativo. El informe controvertido fija precio del servicio a licitar de 300.000 euros para el año 2020, y de otros 300.000 euros para el año 2021; importes que se trasladan a la cláusula 5 del PCAP, al señalar como presupuesto de licitación el importe de 600.000 euros para las dos anualidades de duración de contrato.



De los 300.000 euros anuales reputados precio unitario y medio del servicio de salvamento y socorrismo, 200.688 euros se destinan a cubrir los costes laborales del contrato, con la siguiente distribución: 59.499,20 euros en personal sanitario, 35.948,80 euros en jefatura y responsables equipos y 105.240,00 euros en socorrismo, marinería y patrones.

La recurrente aduce que el informe de determinación del precio del contrato computa como salario mensual de los trabajadores, la cuantía de 900 euros, siendo este importe inferior al salario mínimo interprofesional para 2020, establecido por el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, en 950 euros al mes, con la infracción del artículo 102 LCSP.

Bien que el informe del Órgano de Contratación guarda silencio sobre la infracción denunciada, ésta se ve refutada a través el análisis de los documentos obrantes en el expediente administrativo. En concreto, del informe de cálculos segregados (documento 8 del expediente) se desprende que el salario mensual de las distintas categorías de trabajadores requeridas en el Pliego de Prescripciones Técnicas es superior al salario mínimo interprofesional, de suerte que el salario de menor importe, correspondiente al puesto de socorrista, asciende a 1035 euros mensuales.

Como corolario de lo anterior procede desestimar este primer motivo de impugnación del recurso.

Sexto. El recurso continúa aduciendo que la solvencia económica o financiera exigida es desproporcionada en relación con la solvencia técnica o profesional requerida, que se circunscribe al 70 % de la anualidad media, así como que dicha solvencia dificulta el acceso al contrato por parte de pequeñas y medianas empresas.

La cláusula 4.3.1 del PCAP declara en la materia que *“El volumen de negocios mínimo anual exigido es de 432.692,31€ (al menos una vez y media del valor anual medio del contrato si su duración es superior a un año).”*

No obstante, esta estipulación respeta el límite establecido en el artículo 87 LCSP, según el cual *“El volumen de negocios mínimo anual exigido no excederá de una vez y media el valor estimado del contrato, excepto en casos debidamente justificados como los relacionados con*



los riesgos especiales vinculados a la naturaleza de las obras, los servicios o los suministros”, dado que el valor estimado de la presente licitación se cuantifica en 1.153.846,16 euros. En definitiva, el umbral empleado por el PCAP para señalar el volumen de negocios anual mínimo requerido para acreditar solvencia respeta el artículo 87 LCSP, encontrándose su determinación dentro de la discrecionalidad que gozan órganos de contratación para configurar los pliegos de los procedimientos de licitación.

Al mismo tiempo, tal y como expone el Órgano de Contratación en su informe, la LCSP no vincula los requisitos de solvencia técnica o profesional y económica o financiera, tratándose de elementos notablemente distintos, y no siendo preciso, en abstracto, que guarden proporción en su concreta determinación.

En cuanto a la dificultad de acceso al contrato por parte de pequeñas y medianas empresas por razón de la concreta solvencia económica o financiera exigida, la entidad recurrente no justifica ni desarrolla mínimamente su aseveración, lo que le confiere el carácter de apreciación subjetiva que debe ser rechazada.

En materia de solvencia el recurso concluye argumentando que el PCAP no señala la clasificación exigible a los licitadores a efectos de la acreditación de solvencia, bien que el artículo 77.1.b LCSP lo exija.

El artículo aludido prescribe lo siguiente:

“b) 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 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.”



El Órgano de Contratación considera que el recurso debiera ser inadmitido en este punto, ya que, a su juicio, la entidad recurrente se limita a mostrar su discrepancia con lo previsto en el PCAP, sin especificar la categoría y la clasificación que debiera haberse incluido en el PCAP, argumento que no puede tener favorable acogida. Nos encontramos ante una eventual obligación del Órgano de Contratación, consistente en especificar en el PCAP la clasificación exigida a los licitadores para la acreditación de la solvencia requerida, no siendo óbice a la admisibilidad de una impugnación del PCAP respecto de éste que la entidad recurrente no indique la clasificación que a su parecer corresponde.

La cuestión de la de falta de determinación de los datos correspondientes a la clasificación que pueden presentar los licitaciones ha sido considerada por este Tribunal en la Resolución 897/2019, de 31 de julio, invocada por la entidad recurrente, en la que declarábamos que *“no basta con que el órgano de contratación informe sobre el CPV correspondiente al contrato, siendo obligatorio, con arreglo a lo dispuesto por el citado artículo 77.1 b) así como por el artículo 116.4 b) de la LCSP, que se indiquen en los pliegos los requisitos de solvencia técnica o profesional “tanto en los términos establecidos en los arts. 87 y 90 de la Ley como en términos de grupo o subgrupo de clasificación” lo que obliga a la estimación del recurso en lo que respecta a este motivo.”*

No obstante, dicho pronunciamiento no resulta aplicable al supuesto que nos ocupa, dado que el CPV del servicio licitado (92332000-7 “Servicios de playas”, según la cláusula 1.1. del PCAP) no se encuentra subsumido en ninguno de los grupos ni subgrupos de clasificación de servicios previstos en el artículo 37 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en su versión vigente tras la modificación operada por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto, por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en relación con la correspondencia entre subgrupos de clasificación y códigos CPV de los contratos de servicios contenida en el Anexo II del Real Decreto 773/2015.

De este modo, opera la excepción prevista en el 77.1. b) LCSP *in fine*, no exigiéndose que el PCAP incluya los datos la clasificación requerida para acreditar solvencia.

Este motivo de recurso ha de ser, en consecuencia, igualmente desestimado.

Séptimo. Seguidamente la entidad recurrente expone su desacuerdo con el criterio de adjudicación consistente en la “Asistencia en eventos culturales o deportivos”, estimando que no se encuentra vinculado con el objeto del contrato, con infracción del artículo 145 LCSP.

El artículo invocado declara, en cuanto nos interesa, lo siguiente:

“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 (...) 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” (apartado 5).

“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 (...)” (apartado 6).

“Se entiende por mejoras, a estos efectos, las prestaciones adicionales a las que figuraban definidas en el proyecto y en el pliego de prescripciones técnicas, sin que aquellas puedan alterar la naturaleza de dichas prestaciones, ni del objeto del contrato.”

El Órgano de Contratación expone en su informe que la conexión del criterio de adjudicación cuestionado, consistente en la “asistencia a eventos culturales o deportivos”, con el objeto del contrato, el salvamento y socorrismo en las playas de Ceuta, resulta evidente dado que en las playas “se suelen organizar actividades lúdicas, deportivas, culturales, o de cualquier otra índole que fomentan el esparcimiento, la diversión, el deporte y en definitiva la convivencia y la relación de los usuarios de las mismas, con independencia de su edad, sexo o religión, y es lógico que se tomen las medidas oportunas para que dichos eventos tengan un mínimo de seguridad y protección, y siendo el objeto del presente expediente de contratación el salvamento y socorrismo en playas se considera que dicho criterio es idóneo, adecuado y se ajusta totalmente al objeto del contrato”.



A juicio de este Tribunal, a la vista de las manifestaciones del Órgano de Contratación y ante la falta de desarrollo de la impugnación por parte de la entidad recurrente, el criterio de adjudicación de *“Asistencia en eventos culturales o deportivos”* guarda la debida vinculación con el objeto del contrato, en el bien entendido de que los pliegos ubican la realización de la mejora propuesta en las playas donde se desarrolla el servicio de salvamento y socorrismo licitado y de que los eventos culturales y deportivos pueden generar riesgos que reclamen la actuación de los servicios de socorrismo y salvamento, causa que sobradamente justifica la presencia de trabajadores de salvamento en los eventos cuestionados.

Por razón de lo expuesto este último motivo de recurso, relativo al criterio de adjudicación consistente en la asistencia a eventos culturales y deportivos, tampoco resulta atendible.

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. A.C.N., en representación de la Asociación de empresas catalanas de salvamento acuático (AECSA), contra el pliego de condiciones administrativas particulares del procedimiento de contratación del *“servicio de salvamento y socorrismo en las playas de ciudad autónoma de Ceuta”*, convocado por la Ciudad Autónoma de Ceuta en el expediente 5/2020.

Se inadmite el recurso contra los restantes actos impugnados.

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 contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia Andalucía, Ceuta y Melilla, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 k) y



46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.