



Recurso nº 521/2020 Ciudad de Ceuta 6/2020

Resolución nº 777/2020

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

En Madrid, a 3 de julio de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. D. G. C., en representación de SOCORRISMO Y SERVICIOS S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la licitación convocada por la Consejería de Economía, Hacienda, Administración Pública y Empleo para contratar el *“servicio de salvamento y socorrismo en las playas de la Ciudad Autónoma de Ceuta”*, Expediente 5/20, 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 zonas de aguas de baño de la 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 11 de junio de 2020 tiene entrada en el Registro de este Tribunal, recurso especial en materia de contratación contra los pliegos del citado contrato, habiendo tenido previamente entrada en el Registro del Órgano de Contratación el día 18 de mayo de 2020.

A través del recurso especial interpuesto la entidad recurrente impugna el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP en lo sucesivo) invocando la nulidad de los costes laborales incluidos en el informe de determinación del precio del contrato, determinantes del presupuesto de licitación establecido en el PCAP, por infracción del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020.

El recurso concluye solicitando que se declare la *“ANULACIÓN DEL PRODECIMIENTO DE CONTRATACIÓN Y EJECUCIÓN, Y RE-INTERPRETACIÓN EN LAS*



CARACTERÍSTICAS DEL PLIEGO ADMINISTRATIVO PARTICULAR Y PLIEGO DE CONDICIONES TÉCNICAS, haciéndose el ajuste oportuno de los costes detallados en el “Informe complementario a las características técnicas del contrato”.

Tercero. El Órgano de Contratación ha remitido el expediente de contratación y ha emitido informe en el que se afirma que D. D. G. C. no ostenta la condición de representante de la sociedad, sino que ésta corresponde D. Cristóbal Francisco Mota Morales, nombrado administrador único de la sociedad SOCORRISMO Y SERVICIOS, S.L en virtud de Escritura de constitución de Sociedad de fecha 19 de abril de 2007.

El informe guarda silencio sobre la impugnación formulada a los pliegos.

Cuarto. A fecha de 12 de junio 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.

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 de 17 de abril de 2013.

Segundo. Se recurre el pliego de cláusulas administrativas particulares de procedimiento de contratación de servicio de salvamento y socorrismo, 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 y el acto impugnado es recurrible al socaire del artículo 44.2 LCSP.

Tercero. Antes de entrar en el fondo del asunto, a la vista de las alegaciones del Órgano de Contratación, y como cuestión de orden público, ha de analizarse tanto la capacidad de D. D. G. C. para interponer recursos en nombre de SOCORRISMO Y SERVICIOS S.L., como, en su caso, la legitimación de la entidad recurrente para impugnar los pliegos.

En lo concerniente al defecto de representación imputado por el Órgano de Contratación, junto con el escrito de recurso la recurrente aporta Escritura de 10 de noviembre de 2011,



que eleva a público el nombramiento de D. D. G. C. como administrador único de la sociedad SOCORRISMO Y SERVICIOS, S.L y, correlativamente, el cese de D. Cristóbal Francisco Mota Morales.

No concurre por lo tanto defecto alguno de representación.

En cuanto a la legitimación de la entidad recurrente, 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.”*

La entidad recurrente no desarrolla argumento alguno tendente a justificar su legitimación, derivándose del expediente que no ha presentado proposición en la presente licitación, expirando el plazo el día 18 de mayo de 2020, día en que adicionalmente se presentó el presente recuso ante el Órgano de Contratación.

Este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre la legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación.

En nuestra Resolución 990/2019, de 6 de septiembre, ya declaramos que:

“este Tribunal viene restringiendo la legitimación para interponer el recurso especial a quienes hayan sido parte del procedimiento en, entre otras, la resolución 195/2015, de 27 de febrero, en que se dijo: “Este derecho o interés legítimo (como hemos dicho en la Resolución nº 619/2014, en la 899/2014 o en la 38/2015) no concurre entre quienes no han participado en el procedimiento, porque no pueden resultar adjudicatarios del mismo. No existe, en este caso, ninguna ventaja o beneficio que sea consecuencia del ejercicio de su acción, equiparable o asimilable a ese derecho o interés en que se concreta la legitimación activa para intervenir en este recurso especial”. Traslado este criterio a las impugnaciones de pliegos resulta, con carácter general, que únicamente los licitadores pueden impugnar los pliegos. Afirmación que se matiza para permitir la impugnación de los pliegos a aquellas personas que no hayan podido tomar parte en la licitación precisamente por el motivo en que fundamentan su recurso. En este sentido Resolución 967/2015, de 23 de octubre, reiterada en la 809/2019 de 11 de julio:

“el recurso debe ser inadmitido también por falta de legitimación activa, pues la entidad ya no va a poder tomar parte en el procedimiento de contratación, no impidiéndole -como ya



hemos visto anteriormente- el motivo de su impugnación de los pliegos licitar al procedimiento que ahora recurre. Este Tribunal ha resuelto ya en diferentes resoluciones sobre la legitimación del recurrente que no participa en el procedimiento de contratación, admitiéndola excepcionalmente (por todas, Resolución 924/2015, de 9 de octubre) cuando el motivo de impugnación de los pliegos impide al recurrente participar en un plano de igualdad en la licitación (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 7ª, Sentencia de 5 Junio 2013), circunstancia esta que no es el caso ahora examinado.

Por el contrario, no tratándose de un supuesto que impida licitar al recurrente, el Tribunal ha inadmitido el recurso por falta de legitimación. Así por ejemplo en la Resolución 902/2015, de 5 de octubre, dijimos lo siguiente: "Por lo que se refiere a la legitimación de la mercantil recurrente, procede la inadmisión del recurso por falta de la misma, al resultar acreditado que la mercantil recurrente no ha presentado su oferta para concurrir al proceso de licitación cuyos pliegos impugna, tal y como resulta acreditado a través de la diligencia de 2015 del órgano de contratación, y parcialmente reproducida en los antecedentes de hecho". Trasladado esta doctrina al presente caso se concluye la falta de legitimación activa de Dª I. B. A. para impugnar el PPT de una licitación en la que ha tomado puesto que el motivo del recurso no le impedía presentar oferta."

Así pues, para admitir legitimación para recurrir los pliegos que rigen una licitación resulta necesario que el recurrente haya participado en la licitación o se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso, pues no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, no admitiéndose una acción popular en esta materia.

La recurrente, cuyo objeto social comprende los servicios incluidos en el objeto del contrato, no ha presentado oferta en la licitación dentro del plazo establecido para ello, sin incorporar en el escrito de recurso alegación alguna al objeto de justificar su legitimación.

Con motivo de la total ausencia de desarrollo por la entidad recurrente de los motivos que le imposibilitaron a la presentación de oferta, procede negarle legitimación para recurrir y, en consecuencia, inadmitir el recurso presentado, en la medida de que fuera del ámbito de competencias de este Tribunal la realización de un juicio hipotético relativo a en qué medida una eventual infracción del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el



salario mínimo interprofesional en la fijación del presupuesto de licitación supondría materialmente una inviabilidad económica de las proposiciones a presentar.

Cuarto. Como ulterior cuestión de orden público procede analizar, *obiter dictum*, la posible extemporaneidad del recurso. En esta materia el artículo 50 LCSP previene que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles”*.

Para el análisis de esta cuestión debe ponderarse la incidencia de la suspensión de plazos administrativos acordada *ex lege* por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, así como de la suspensión de plazos para interponer recursos administrativos acordada por el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 y finalmente, del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, cuya Disposición Adicional 8ª prevé la reanudación de los procedimientos de contratación de las entidades del sector público que se tramiten mediante medios electrónicos

Así de un lado, la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, acordó en su apartado primero que *“Se suspenden términos y se interrumpen los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo.”*, continuando en su apartado 4 declarando que *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados anteriores, desde la entrada en vigor del presente real decreto, las entidades del sector público podrán acordar motivadamente la continuación de aquellos procedimientos administrativos que vengan referidos a situaciones estrechamente vinculadas a los hechos justificativos del estado de alarma, o que sean indispensables para la protección del interés general o para el funcionamiento básico de los servicios.”*

Y, posteriormente, la Disposición Adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020 prescribió en el apartado 1 que *“El cómputo del plazo para interponer recursos en vía administrativa o para instar cualesquiera otros procedimientos de impugnación, reclamación, conciliación, mediación y arbitraje que los sustituyan de acuerdo con lo previsto en las Leyes, en*



cualquier procedimiento del que puedan derivarse efectos desfavorables o de gravamen para el interesado, se computará desde el día hábil siguiente a la fecha de finalización de la declaración del estado de alarma, con independencia del tiempo que hubiera transcurrido desde la notificación de la actuación administrativa objeto de recurso o impugnación con anterioridad a la declaración del estado de alarma. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la eficacia y ejecutividad del acto administrativo objeto de recurso o impugnación.”

El Órgano de Contratación, mediante acuerdo de 15 de abril de 2020, acordó motivadamente la continuación del procedimiento de licitación que nos ocupa, por razón de su necesidad en aras a la protección del interés general, considerando que el servicio de salvamento resulta indispensable para un correcto funcionamiento de las playas de la ciudad de Ceuta, con fundamento en el apartado 4 de la Disposición Transitoria 3 del Real Decreto Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

Por este motivo, a partir de la publicación de dicho acuerdo, el 20 de abril de 2020, publicación coincidente con la de los pliegos impugnados, el procedimiento de licitación que nos ocupa dejó de verse afectado por la suspensión de plazos administrativos declarada en por el citado Real Decreto.

No obstante lo anterior, el plazo para interponer recursos administrativos, tal como el que nos ocupa, se mantuvo suspendido en directa aplicación de la Disposición Adicional octava del Real Decreto-ley 11/2020, hasta la entrada en vigor del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, acaecida 7 de mayo de 2020, habida cuenta que su Disposición Adicional Octava declara *ex lege* el levantamiento de la interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades pertenecientes al Sector Público, tramitados electrónicamente, en los siguientes términos:

“A los efectos previstos en el apartado 4 de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley se acuerda el levantamiento de la suspensión de los términos e interrupción de los plazos de los procedimientos de contratación promovidos por entidades pertenecientes al Sector Público, en el sentido definido en el artículo 3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo



2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, siempre y cuando su tramitación se realice por medios electrónicos.

Lo dispuesto en el párrafo anterior permitirá igualmente el inicio de nuevos procedimientos de contratación cuya tramitación se lleve a cabo también por medios electrónicos.

Esta medida se extenderá a los recursos especiales que procedan en ambos casos.”

La cláusula 13.2 del PCAP declara que “la presente licitación tiene, exclusivamente, carácter electrónico”, por lo que en aplicación de la Disposición Adicional octava del Real Decreto-ley 17/2020 el plazo para recurrir los pliegos de la presente licitación se inició el 7 de mayo de 2020, fecha de su entrada en vigor.

Habiéndose presentado el recurso en el Registro del Órgano de Contratación el 18 de mayo de 2020, esto es, dentro del plazo 15 días para su interposición, el recurso fue presentado en plazo.

Quinto. Descendiendo *obiter dictum* al fondo del asunto, la entidad recurrente centra su impugnación del PCAP alegando que los costes laborales reales derivados del servicio licitado no se contemplan en el presupuesto de licitación, considerando que se incumple el Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020, actualizando el correspondiente al año 2019.

El examen de la controversia que plantea el recurso exige partir de la estructura de costes que constituye la base del presupuesto de licitación, previsto en la cláusula 5 del PCAP, y que asciende a 300.000 euros anuales.

Consta en el expediente de contratación informe de cálculos segregados que fija el precio unitario y medio del servicio de salvamento y socorrismo en 300.000 euros anuales, de los cuales 223.639,04 euros, esto es las dos terceras partes, se destinan a cubrir los costes laborales del contrato.

La recurrente considera de un lado, a la vista de las prescripciones del Pliego de Prescripciones Técnicas, que los costes laborales derivados del contrato ascienden a 401.803,72 anuales computados turnos rotativos, vacaciones, posibles bajas, porcentaje de absentismo e indemnizaciones por fines de contrato. Por este motivo sostiene que el presupuesto de licitación previsto en el PCAP resulta económicamente inviable.



De otro lado sostiene que el salario bruto mensual previsto para el grupo 3.2 de trabajadores (socorrista acuático), que cifra en 900 euros, es inferior al salario mínimo profesional del año 2020, que asciende a 950 mensuales.

A pesar del silencio del Órgano de Contratación en la materia, estos argumentos no pueden ser acogidos, como a continuación se expone.

Así, en primer lugar, en cuanto a la alegada insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir la totalidad de los costes laborales del contrato, por cuanto que el presupuesto de licitación se considera inferior al coste real del personal, hemos de partir de la premisa de la discrecionalidad del Órgano de Contratación en la fijación del mismo.

De conformidad con lo expuesto, entre otras, en la Resolución nº 1303/2019, de 18 de noviembre, *“Sobre el cuestionamiento del presupuesto de licitación o valor estimado del contrato, hay que comenzar por indicar que este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica, como señalan determinadas Resoluciones, como la 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la Resolución 358/2015 se establece que “(...) al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas, (...)”*.

Como se desprende de la cita realizada, la determinación del precio del contrato queda amparada por el principio de la discrecionalidad técnica, gozando de la presunción de acierto de que gozan las declaraciones de carácter técnico mencionadas”

En el caso que nos ocupa la recurrente no justifica adecuadamente los resultados plasmados en su demanda y el importe de los costes laborales reales aducidos por la



recurrente ascienden a 401.803,72 euros, lo que supone multiplicar por dos los costes laborales calculados por el Órgano de Contratación, cantidad que se reputa desproporcionada vistas el origen de los cálculos alternativos de la recurrente, que según manifiesta en su recurso ha calculado los costes de personal computando las necesidades de personal derivadas del Pliego de Prescripciones Técnicas y ponderando *“los turnos rotativos, vacaciones, posibles bajas, porcentaje de absentismo e indemnizaciones por fines de contrato”*.

A ello se le une la circunstancia de que nos encontramos en el ámbito de un servicio de licitación periódica, en el que el Órgano de Contratación se ha servido, para la determinación del presupuesto de licitación, del valor del servicio licitado en ejercicios anteriores, sin que este Tribunal tenga conocimiento de la existencia de problemática alguna referente a la ejecución del servicio en dichos ejercicios anteriores, por razón de la insuficiencia del presupuesto de licitación.

En definitiva, las manifestaciones del recurrente son insuficientes para concluir la existencia de un error en la determinación del presupuesto de licitación, por lo que la presunción de acierto atribuida al Órgano de Contratación en virtud de su discrecionalidad técnica no se ha visto desvirtuada.

Sexto. En segundo lugar, en cuanto a la supuesta infracción del Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, al considerar el informe de cálculos segregados un salario bruto inferior al importe de 950 euros previsto como salario mínimo profesional para el año 2020, la alegación resultada 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 bruto 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 brutos mensuales una vez computados los pluses, operando en la materia la figura de la absorción y compensación de salarios prevista en el artículo 27 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores así como en el artículo 3 del Real Decreto 230/2020.



Por una parte, el artículo 27 ET declara que *“La revisión del salario mínimo interprofesional no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales cuando estos, en su conjunto y cómputo anual, fueran superiores a aquel”*.

Por su parte el artículo 3 del Real Decreto 230/2020 declara que operará la compensación y absorción de salarios cuando se cumplan las siguientes condiciones: *“La revisión del salario mínimo interprofesional establecida en este real decreto no afectará a la estructura ni a la cuantía de los salarios profesionales que viniesen percibiendo los trabajadores cuando tales salarios en su conjunto y en cómputo anual fuesen superiores a dicho salario mínimo.*

A tales efectos, el salario mínimo en cómputo anual que se tomará como término de comparación será el resultado de adicionar al salario mínimo fijado en el artículo 1 de este real decreto los devengos a que se refiere el artículo 2, sin que en ningún caso pueda considerarse una cuantía anual inferior a 13.300 euros.”

En aplicación de dichos preceptos, la subida del salario mínimo profesional decretada por el Real Decreto 230/2020 no afecta a la estructura salarial de los salarios previstos en el informe de cálculos segregados, puesto que tanto el salario bruto mensual como el salario bruto anual (14.490,00 euros para el grupo 3.2, cuestionado en el recurso) que prevé el informe son superiores a las cuantías fijadas por el Real Decreto 230/2020 para estos conceptos.

Por razón de lo expuesto los costes salariales indicados en el informe de cálculos segregados respetan los mínimos salariales del Real Decreto 231/2020, quedando neutralizada la mejora salarial operada por el mismo.

Como corolario de lo anterior, si el recurso hubiera resultado admitido, los motivos de impugnación del recurso hubieran sido desestimados.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. D. G. C., en representación de SOCORRISMO Y SERVICIOS S.L., contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de la licitación convocada por la Consejería de Economía, Hacienda,



Administración Pública y Empleo para contratar el “*servicio de salvamento y socorrismo en las playas de la Ciudad Autónoma de Ceuta*”, Expediente 5/20.

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 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.