



Recurso nº 1493/2021
Resolución nº 1658/2021
Sección 2ª

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

En Madrid, a 19 de noviembre de 2021.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. H. A. en representación de la Asociación de Empresas de Gestión de Infraestructura Verde (ASEJA) contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares del *“contrato de mantenimiento y conservación de jardines, zonas verdes y barrera vegetal en el Puerto de Valencia”*, expediente EC21-C02-08770, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 7 de septiembre de 2021, el Órgano de Contratación, acordó la iniciación del procedimiento para la adjudicación del servicio de mantenimiento y conservación de jardines, zonas verdes y barrera vegetal en el Puerto de Valencia, por un presupuesto base de licitación de un millón doscientos setenta mil quinientos euros (1.270.500,00-. €), IVA incluido, ordenando su tramitación por procedimiento abierto sujeto a regulación armonizada y a la LCSP (artículo 156 y siguientes).

El correspondiente anuncio de licitación fue publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea -DOUE- en fecha de 15 de septiembre de 2021 y, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo día 15 de septiembre de 2021.

Segundo. Mediante escrito presentado en el Registro Electrónico de la Administración General del Estado, en fecha de 23 de septiembre de 2021, se interpone en nombre y representación de ASEJA, recurso especial en materia de contratación con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) Respecto de lo requerido en los puntos F.6 y F.7 del Cuadro de Características del pliego de cláusulas administrativas particulares (en lo sucesivo, PCAP), el recurrente concluye que en ningún caso se permite por el Órgano de Contratación y en acreditación de la solvencia necesaria, la presentación de

certificados equivalentes a los certificados de Garantía de Calidad y de Gestión Ambiental requeridos.

b) Respecto a la documentación requerida en los puntos F.6 (Acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad) y F.7 (Acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental) del Cuadro de Características del PCAP, estima que el certificado ISO 45001 “no es una norma de garantía de calidad”, ni el certificado ISO 14064 “lo es de Gestión ambiental”.

c) Por todo lo cual solicita la nulidad de los pliegos y de la propia licitación por vulneración de los principios de igualdad de trato, no discriminación, proporcionalidad, transparencia y libre concurrencia.

Tercero. Con fecha de 4 de octubre de 2021, el Órgano de Contratación emite informe oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

a) Por lo que se refiere a la presentación de certificados equivalentes a los certificados de Garantía de Calidad y de Gestión Ambiental requeridos, rechaza que se pueda catalogar a AENOR como la única entidad certificadora de los certificados ISO que se exigen en el Pliego. Añadiendo que las normas ISO son establecidas por el Organismo Internacional de Normalización, y que son varias las empresas auditoras y certificadoras (entre ellas, Aenor, pero no la única – también Bureau Veritas, SGS, entre otras muchas-) que actúan bajo sus estándares y guías.

b) Asimismo añade que si bien es cierto que en la descripción de los certificados exigidos en el PCAP para acreditar la solvencia no se cita expresamente que puedan ser presentados otros equivalentes u otras pruebas de medidas equivalentes, debe de tenerse presente el artículo 93.2 de la LCSP, de aplicación a esta licitación, que establece 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”*, por lo que dicha falta de previsión no debe llevar a concluir que los pliegos contrarían el texto de la LCSP, y que no son, por tanto, admisibles otros medios de prueba equivalentes a las certificaciones ISO.

- c) En cualquier caso, explica que es la Mesa de contratación, en el desarrollo de la función de calificación de la documentación previa presentada, la que ostenta la competencia para realizar una interpretación acorde a lo señalado admitiendo como válidos certificados y otras pruebas de medidas equivalentes que pudieran presentarse.
- d) En cuanto a la afirmación referida a la no adecuación del certificado ISO 45001 (Certificación de sistemas de gestión de seguridad y salud en el trabajo) como documento para la acreditación de las normas de garantía de la calidad, a la vista de la doctrina de este Tribunal (entre otras Resoluciones 1153/2018 y 627/2018) el Órgano de Contratación concluye que debe procederse a la modificación del PCAP con el objeto de proceder a su supresión.
- e) Finalmente, en cuanto se refiere a la catalogación del certificado ISO 14064 (Sobre gases de efecto invernadero) como documento para la acreditación del cumplimiento de las normas de gestión medioambiental, el Órgano de Contratación señala que debe ponerse de manifiesto que el propio Organismo Internacional de Normalización (ISO) ubica el certificado ISO 14064 dentro de la familia de la gestión medioambiental, que, a su vez, está desarrollada por el “Comité Técnico ISO/TC 207, Gestión ambiental”, de ahí que su consideración dentro del ámbito de las normas de gestión medioambiental deba quedar fuera de toda duda. No obstante, lo cual, se indica que en este caso se va a proceder a la modificación del PCAP con el objeto de proceder a su supresión.

Cuarto. Consta Resolución de la Secretaría de este Tribunal denegando la suspensión de la tramitación del procedimiento de referencia como consecuencia en el artículo 49 y 56 de la Ley 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 (en adelante LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para conocer del presente recurso a tenor de lo establecido en el art. 45.1 de la vigente LCSP.

Segundo. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado. Dicho precepto dispone que: *“Podrá interponer el*

correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.

Comoquiera que la recurrente es una asociación representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de la conservación e implantación de zonas verdes, parece claro que le es dable, en defensa del interés colectivo del sector, impugnar un pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación de servicios de tal naturaleza. Como hemos señalado en anteriores Resoluciones (nº 29/2011, de 9 de febrero, nº 148/2012, de 12 de julio, nº 264/2012, de 21 de noviembre, nº 248/2012, de 7 de febrero, nº 290/2014, de 4 de abril, entre otras muchas): “(...) *la decisión sobre determinadas cláusulas de los pliegos, que afectan a la esfera jurídica de intereses de los posibles licitadores, son para una asociación que asume la defensa de los intereses colectivos del sector, como es el caso de la recurrente, y a la que pertenecen las empresas que pueden ser licitadoras, algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos*”. Debe, por ello, concluirse que concurre en la Asociación recurrente la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha de interponer dentro del plazo legal de quince días hábiles (artículo 50 de la LCSP), por lo que este Tribunal ha de comenzar examinando si, en efecto, se ha formalizado el recurso especial dentro del plazo legal marcado por la Ley, dado que las normas reguladoras de los plazos son de ius cogens, esto es, sin que puedan ser variadas al albur de las necesidades de los recurrentes.

En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la notificación al interesado del acto o acuerdo recurrido, o desde su publicación. Por lo que, habiendo sido publicado el acto impugnado con fecha de 15 de septiembre de 2021 y habiendo sido presentado este recurso con fecha de 23 de septiembre, su presentación se ha realizado en forma y plazo.

Cuarto. El recurso se interpone contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros (1.960.000 €)., por lo que, al amparo de lo previsto en el artículo 44.1.a), y en el 44.2.a) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Quinto. Entrando a conocer del fondo de este asunto por la recurrente, la controversia se centra en determinar si resultan o no conformes a Derecho el PCAP de esta licitación en los que se requiere como medios de acreditación de la solvencia la presentación de dos certificados que acrediten, respectivamente, el cumplimiento de las normas de garantía de calidad y de las normas de gestión medioambiental (ISO 9001 e ISO 45001, e ISO 14001 e ISO A14064, respectivamente).

Dicho lo cual, a la vista del informe del Órgano de Contratación en el que, como se ha indicado más arriba, se explica que se va a proceder a la modificación del pliego impugnado en el sentido de suprimir la exigencia de presentación como medio de acreditación de la solvencia de los certificados ISO 45001 y 14064 y añadir a los certificados ISO 9001 y 14001, los términos “ o equivalente”, ello supone, en la práctica, la estimación íntegra del recurso presentado, por lo que procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre conformidad del Órgano de Contratación con las pretensiones de la recurrente, pudiendo citar por todas las resoluciones número 797/2020, 970/2019 y 1003/2021, en las que se recoge dicha doctrina, y se expresa lo siguiente:

“Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la “reformatio in peius”. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver

el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial “ad hoc”, es el caso de la llamada “jurisdicción retenida” donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”.

En el presente caso, no se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico en la modificación de los pliegos anunciada por el Órgano de Contratación, la cual implica la eliminación del cuerpo del PCAP de los certificados de Garantía de Calidad y de Gestión Ambiental inicialmente requeridos, motivo de esta controversia y de la adecuación de los otros dos a lo dispuesto en la LCSP y la doctrina de este Tribunal. Por el contrario, los cambios en el PCAP que propone el órgano de contratación, lejos de infringir el ordenamiento jurídico de modo manifiesto, lo que hacen es adecuarse a la legalidad.

De hecho, en el expediente remitido a este Tribunal, consta acuerdo de 18 de octubre de 2021, adoptado por el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, por el que se modifica el PCAP en controversia en los términos antes indicados, habiéndose remitido, asimismo, un nuevo PCAP en el que se constatan los cambios introducidos.

Procediendo, pues, la estimación de este recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares del contrato de *“Mantenimiento y conservación de jardines, zonas verdes y barrera vegetal en el Puerto de Valencia”*, debiendo retrotraerse el procedimiento de licitación al momento anterior a la aprobación de los pliegos.

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 multa 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 de la Audiencia Nacional, 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 11.1.f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.