



Recursos nº 860/2022 Comunidad Valenciana 215/2022

Resolución nº 1028/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 7 de septiembre de 2022.

VISTO el recurso interpuesto D. F.J.M.L., Presidente del Comité de Empresa de ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Alicante)*”, con expediente SER 01/2020, convocado por el Ayuntamiento de Calpe, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. De acuerdo con los antecedentes que constan en el expediente, se inició el procedimiento de licitación del presente contrato de servicios, siendo en fecha 12 de abril de 2021 cuando se aprueba la memoria justificativa del contrato, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante LCSP), y en el que se explican técnicamente todos los aspectos relativos al mismo, incluido el valor del contrato y su precio.

Después de toda la tramitación administrativa correspondiente, en fecha 15 de abril de 2021 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público tanto el Anuncio de licitación del contrato de “*servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Alicante)*”. Expediente: SER 01/2020”, como los pliegos relativos al mismo, licitándose mediante procedimiento abierto, ordinario y sujeto a regulación armonizada, conforme a los artículos 19 y 22 de la LCSP abriéndose el correspondiente plazo para la presentación de ofertas, el cual expiró el día 19 de mayo de 2021, a las 10.00 horas.



Segundo. En fecha 3 de mayo de 2021, D. S.P.M., en representación del grupo municipal Partido Socialista Obrero Español, presenta Recurso especial en materia de contratación (Recurso nº 601/2021) contra los pliegos del contrato alegando diversas cuestiones relacionadas, a tenor de su escrito, *“con el control de la prestación del servicio del contrato de RSU como de limpieza viaria, así como al cálculo del precio del contrato y a la cantidad de generación de RSU en Calpe que consideramos duplicada respecto a la media nacional y autonómica y del resto de poblaciones de las mismas características a Calp, y teniendo en cuenta la intención del Consorcio MARE al respecto de la construcción y gestión de ecoparque consorciado en Calp”*.

Tercero. En fecha 6 de mayo de 2021, D. J.P.P. en representación del grupo político municipal de COMPROMÍS PER CALP presenta igualmente Recurso especial en materia de contratación (Recurso nº 611/2021) contra los pliegos del contrato alegando, en esencia, el incumplimiento de objetivos en cuanto a recogida de fracciones reciclables, la supuesta infracción del artículo 21 del PIRCV, así como el quebrantamiento de los principios de igualdad, transparencia y libre competencia; razones éstas por las que termina solicitando la anulación de los Pliegos del contrato de servicios.

El expediente de contratación quedo suspendido con fecha 14 de junio de 2021, cuando el Ayuntamiento en Pleno, en su condición de órgano de contratación, acordó, en sesión ordinaria, la suspensión del procedimiento encaminado a la adjudicación del contrato correspondiente.

Cuarto. Con fecha 29 de octubre de 2021, y en relación con el expediente que nos ocupa, este Tribunal dicta resolución n.º 1471/2021, en la que acuerda *“inadmitir el recurso interpuesto por D. S.P.M., en representación del grupo municipal PSPV PSOE CALP, y desestimar el interpuesto por D. J.P.P. como concejal del Ayuntamiento de Calpe, ambos contra los pliegos del procedimiento “Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe(Alicante)”.Expediente: SER 01/2020,convocado por el Ayuntamiento de Calpe”*.

Quinto. En fecha 7 de febrero de 2022, la Mesa de contratación, y con fundamento en la habilitación que, en su favor, realiza la cláusula 10.3 del PCAP que rige la licitación,



procede a la apertura previa, y revisión, del Archivo A – Documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos previos –, presentado por los licitadores que han concurrido a la licitación, resultando admitida la empresa recurrente, junto con otras siete licitadoras.

Sexto. En fecha 28 de febrero de 2022, el Jefe de área de Infraestructuras, y autor del pliego de prescripciones técnicas particulares que rige el procedimiento para la adjudicación del contrato, tras advertir un error respecto a la parcela donde se emplaza el ecoparque, provocado, según refiere, por la transcripción errónea del plano del P.G.O.U. al plano del Anexo V del pliego técnico, emite informe proponiendo determinadas modificaciones puntuales que, según indica, no alteran el resto de condicionantes que se describen en los artículos afectados por la rectificación, ni el presupuesto base de licitación del contrato. Igualmente, con fecha 4 de marzo de 2022, por el Jefe del Área de Infraestructuras y el Jefe del Área de Territorio del Ayuntamiento de Calpe se emite informe, por el que se propone, nuevamente, la modificación de la última versión del pliego de prescripciones técnicas particulares, en lo que respecta al último emplazamiento del aparcamiento de maquinaria.

Séptimo. De acuerdo con la recomendación del servicio jurídico del Ayuntamiento, en informe de fecha 1 de marzo de 2022, el Ayuntamiento en pleno, en sesión ordinaria celebrada en fecha 14 de marzo de 2022, resolvió, con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la Corporación, lo que sigue:

“PRIMERO.- Retrotraer las actuaciones del procedimiento encaminado a la adjudicación del contrato correspondiente al servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calp (Exp. SER 01/2020), al momento inmediatamente anterior a la aprobación del expediente de contratación, a efectos de llevar a cabo la rectificación del pliego de prescripciones técnicas particulares, en los términos señalados por el Jefe del área de Infraestructuras y autor del documento requerido de rectificación.

SEGUNDO.- Dejar sin efecto la designación del Comité de Expertos necesario para la valoración de los criterios de adjudicación dependientes de un juicio de valor, acordada por el Ayuntamiento Pleno en sesión ordinaria de fecha 24 de enero de



2022, pues, según la cláusula 10.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares, la designación de este Comité habrá de realizarse por el órgano de contratación una vez finalizado el plazo de presentación de ofertas.

TERCERO.- Contratar la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calp (Exp. SER 01/2020) según las características que se establecen en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

CUARTO.- Convocar procedimiento abierto para la adjudicación del referido contrato, con las siguientes características (...)"

Octavo. En cumplimiento de lo acordado, con fecha 16 de marzo de 2022 se remitió, nuevamente, el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, publicándose, ese mismo día, en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el pliego de prescripciones técnicas rectificado. El anuncio de rectificación se publicó en el DOUE el 21 de marzo de 2022. Dicho acuerdo fue notificado también a las empresas que concurrieron, inicialmente, a la licitación, y a los miembros del Comité de Expertos que no había renunciado, publicándose en el Perfil del Contratante del Pleno el 16 de marzo de 2022.

Noveno. Con motivo de la apertura del procedimiento de licitación para la adjudicación del contrato, se han ido formulando diferentes cuestiones a través de la herramienta de la Plataforma de Contratación, de entre las cuales cabe destacar la cuestión formulada el 17 de marzo de 2022, y que dice así: *"Muy buenas tardes, analizado el nuevo pliego y listado de personal incluido en este, en base al artículo 130.1. que dice: "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". ¿Pueden facilitar el nuevo listado de personal actualizado con fecha de Marzo de 2022, incluyendo convenio, categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, pactor por encima de convenio y para finalizar fecha de nacimiento? Muchas gracias". A la que el Ayuntamiento contestó: "Buenos días, Dicha documentación está solicitada. En cuanto dispongamos de ella se les facilitará."* El 18 de



marzo de 2022, mediante oficio del Quinto Teniente de Alcalde Delegado de Contratación, Hacienda, Régimen Interior y Recursos Humanos se requirió a la empresa Acciona Servicios Urbanos, S.R.L., en tanto actual contratista del servicio, para que presentara un listado actualizado del personal a subrogar, requerimiento que se atiende el 29 de marzo, mediante escrito al que se adjunta el listado actualizado requerido. Dicho listado fue publicado en el apartado de la licitación de la PLCSP el 29/03/2022 14:22 h., retirándose el 30/03/2022 a las 11:55 h., tras advertir el OC que, de acuerdo con el artículo 130 de la Ley de Contratos, el listado válido es el incorporado en la cláusula 15.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares.

Décimo. Con fecha 7 de abril de 2022, ACTÚA, SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L. ha interpuesto Recurso Especial en Materia de Contratación frente al pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato del Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calp (Exp. SER 01/2020) ante el TACRC, solicitando se *“anule del PCAP, Cláusulas 3.1 “Presupuesto de licitación”, 3.2 “Precio del contrato” y 3.3 “Valor estimado del contrato”, así como su Cláusula 15.2 “Subrogación del personal” y concordantes del PCAP y del PPT, acordando la retroacción del procedimiento al momento previo a la elaboración de los pliegos para que se tengan en cuenta los costes laborales al momento de aprobación de nuevo expediente que se aprobara; y en todo caso previa suspensión del procedimiento, al ser conforme a Derecho”*

Undécimo. Con fecha 13 de abril de 2022, F.J.M.L., Presidente del Comité de Empresa de ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L. en el centro de trabajo de Calpe (Alicante), ha interpuesto Recurso Especial frente al Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de la documentación contractual constituida por la relación de personal a subrogar del contrato del Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Exp. SER 01/2020), que aparece incorporada a la cláusula 15.2 del PCAP, por incumplimiento del Ayuntamiento de Calpe de la obligación de proporcionar información exacta sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores. Dicho recurso fue inadmitido por el Tribunal Central de Recursos Contractuales por presentación extemporánea.



Duodécimo. El 2 de junio de 2022 el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, mediante Resolución 654/2022 de la Sección 1ª, en el Recurso 425/2022 (Comunidad Valenciana 111/2022) ha acordado: *“Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuestos por D. Daniel Puchol Martín en representación de ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L., contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato de “servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Alicante)”, con expediente referencia SER 01/2020, convocado por el Ayuntamiento de Calpe, anulando la cláusula 15.2 PCAP, con retroacción al momento anterior a la aprobación del PCAP, para se publique información actualizada sobre los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación.”* Dicha resolución desestima expresamente las peticiones de nulidad de los pliegos en relación con el valor estimado del contrato y precio de licitación, en los términos en que consta en la citada resolución.

Decimotercero. El 13 de junio de 2022, el Pleno del Ayuntamiento, en sesión ordinaria, acordó con el voto favorable de la mayoría de los miembros de la retrotraer las actuaciones del procedimiento encaminado a la adjudicación del contrato correspondiente al servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Exp. SER 01/2020), al momento inmediatamente anterior a la aprobación del expediente de contratación, a efectos de llevar a cabo la rectificación de la Cláusula 15.2 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

El 16 de junio de 2022 se volvió a publicar el anuncio de licitación en el Perfil del Contratante del Pleno del Ayuntamiento de Calpe y se envió dicho anuncio al DOUE, finalizando el plazo de presentación el 21 de julio de 2022 a las 10:00 h.

Decimocuarto. En fecha 1 de julio de 2022 D. F.J.M.L., Presidente del Comité de Empresa de ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L., interpone recurso especial contra los pliegos del procedimiento en base a su disconformidad con el presupuesto base de licitación y con Anexo VI del estudio económico.

Decimoquinto. El OC responde a estas cuestiones mediante informe jurídico, de fecha 14 de julio de 2022, en el que viene a rechazar todas y cada una de las cuestiones planteadas, en los términos en que figuran en el mismo.



Decimosexto. En fecha 19 de julio de 2022, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, sin que nadie haya hecho eso de tal derecho.

Decimoséptimo. Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de este dictó resolución de 13 de julio de 2022 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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 LCSP, y el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalidad Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal concedido de quince días hábiles, cumpliendo así las prescripciones formales del artículo 50.1, a) de la LCSP, ya que los Pliegos impugnados se publicaron en la Plataforma en fecha 16 de junio de 2022, y el presente recurso especial fue interpuesto el día 1 de julio de 2022.

Tercero. Se ha presentado recurso en relación con un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 € (artículo 44.1 a) de la LCSP), susceptible por ello de enjuiciamiento por este Tribunal, y se refiere, igualmente, a una actuación impugnante ex artículo 44.2, a) del mismo cuerpo legal, pues el acto recurrido son los pliegos del contrato de servicios.

Cuarto. Con relación a la legitimación del recurrente, se ha de analizar si ésta efectivamente concurre en el recurso planteado. En este caso estamos ante un supuesto en el que la impugnación se interpone por un representante de comité de empresa de la



actual prestataria del servicio que se licita, y respecto de la cual existe la duda de que pueda fundamentarse adecuadamente la existencia de interés legítimo, de acuerdo con la doctrina reiterada y asentada del presente Tribunal, pues el objeto del recurso ha de estar vinculado con su cualidad de representante legal de los trabajadores, que es la que sirve para construir su legitimación.

Como punto de partida, dispone el artículo 48 de la LCSP que:

“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 cuestión ha sido analizada por este Tribunal en varias resoluciones, como la reciente Resolución nº 86/21, de 29 de enero de 2021 en el que decíamos (al igual que en las nº 67/2014, 935/2014, 184/2015, 672/2019) que:

“Para precisar el alcance del “interés legítimo” en caso de terceros no licitadores - como es el supuesto que nos ocupa-, ha de tenerse en cuenta que, aunque la doctrina jurisprudencial en el ámbito administrativo considera el concepto con criterios amplios, lo que permitiría recurrir a quienes tengan un interés legítimo distinto al de obtener la adjudicación, tal interés ha de ser propio e ir más allá de la mera defensa de la legalidad. En este sentido, este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales se ha pronunciado en numerosas resoluciones. Valga citar la Resolución 290/2011, donde se expone en el fundamento de derecho cuarto que: “Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras,



en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, 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 (...). La alegación de la recurrente va referida a un interés de un tercero, sin que pueda percibirse en la recurrente un interés que vaya más allá del mero interés en el mantenimiento de la legalidad. No existiendo un interés propio del recurrente derivado de la situación que denuncia, la misma no puede ser determinante de su legitimación (...). En definitiva, en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la recurrente, pues ésta continuaría sin poder tomar parte en la licitación (...). La consecuencia de ello es que la recurrente carece de interés legítimo que se vea afectado por la redacción del pliego y, en consecuencia, carece de legitimación para su impugnación".

Pues bien, en el anterior recurso interpuesto por el recurrente, dado que el recurrente es representante legal de los trabajadores llamados a ser subrogados por la empresa que resulte adjudicataria del contrato que se licita, por cuanto es presidente del comité de empresa de la actual prestataria del servicio, y dado que el fundamento de la impugnación era, precisamente el contenido y condiciones de la subrogación, y la Cláusula del Pliego relativo a ello, de conformidad con el artículo 130 LCSP, se reconoció legitimación activa al recurrente (recurso 450/2022).

Sin embargo, en el presente caso, el objeto del recurso se centra en la impugnación del precio de licitación y el estudio económico, cuestiones lejanas, cuanto no ajenas a la esfera jurídica de la representación del recurrente. La modificación de los pliegos no implica, necesariamente la necesidad de aumentar el precio de licitación del contrato, ni es esta una cuestión que necesariamente guarde relación con los derechos de los trabajadores subrogados, pues se ha procedido a rectificar la cláusula 15.2 del Pliego en relación a este punto. El recurrente entre sus argumentos no aporta prueba o indicios sólidos, ni cálculos fundados que acrediten la insuficiencia del presupuesto para atender las obligaciones laborales del contrato, se limita a realizar alegaciones genéricas sobre la viabilidad del

contrato, la necesidad de salvaguardar el equilibrio de las prestaciones, la correcta determinación del precio conforme a los preceptos legales, y otras cuestiones de legalidad que son ajenas a la esfera de intereses del recurrente, no quedando acreditado su interés legítimo y directo en esa cuestión, por lo que el recurso debe inadmitirse por este motivo.

Con carácter obiter dicta, conviene traer a colación que en nuestra Resolución nº 654/2022, de 2 de junio, recurso el nº 425/2022, interpuesto por ACTÚA SERVICIOS Y MEDIO AMBIENTE, S.L., nos pronunciamos sobre la suficiencia del presupuesto de licitación del contrato, aun incrementándose los costes de personal, en los siguientes términos:

“Como hemos reiterado en numerosas resoluciones, la determinación del presupuesto del contrato y del valor estimado es una materia regida por el principio de discrecionalidad técnica (entre otras Resolución 237/2017, de 3 de marzo) en la que partimos de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación.

Examinado el recurso, el PCAP y el PPT rectores de la licitación, no se prueba ni se ofrecen argumentos por el recurrente que acrediten la insuficiencia del presupuesto de licitación para hacer frente a los costes laborales convenientemente actualizados. Con la información que obra en el expediente, se observa que se toma como referencia en cuanto a los gastos de personal, cláusula 18.2 PCAP y 3 PPT, el porcentaje del 60% del presupuesto del contrato en contratos análogos. De considerarse la diferencia de 177.023,22 € y situarse el total anual de éstos en 2.163.544,60€, en principio se encontraría dentro de los márgenes previstos, dado el presupuesto de licitación por importe de 40.737.532 € para los 9 años de contrato, respecto del cual el 60% anual arrojaría un importe de 2.715.835,46 €. Teniendo en cuenta lo anterior, procede desestimar la pretensión del recurrente de que se declare la nulidad de las cláusulas del PCAP y PPT relativas al presupuesto de licitación y valor estimado. No se trata, por tanto, de proceder a recalcular los costes económicos del contrato.”

Entendemos, por lo expuesto, que el presente recurso ha de ser inadmitido.

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 interpuesto D. F.J.M.L., Presidente del Comité de Empresa de ACCIONA SERVICIOS URBANOS, S.L., contra los pliegos del procedimiento de contratación del “*Servicio de recogida y transporte de residuos urbanos y limpieza viaria del municipio de Calpe (Alicante)*”, con expediente SER 01/2020, convocado por el Ayuntamiento de Calpe.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. 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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.