



Recurso nº 1553/2023 C. Valenciana 328/2023

Resolución nº 1642/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 21 de diciembre de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.D.R.S.J., en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales de Massamagrell que se detallan en el PCAP*” (expediente 846/2023), convocado por el Pleno del Ayuntamiento de Massamagrell; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Pleno del Ayuntamiento de Massamagrell convocó la licitación pública, por procedimiento abierto ordinario, del contrato de “*Servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales de Massamagrell que se detallan en el PCAP*”, con expediente 846/2023.

El contrato tiene un valor estimado de 2.230.918,8 euros.

Fue objeto de publicación en la PLACE, BOE y DOUE el 31 de octubre de 2023.

Segundo. La tramitación del presente recurso se ha regido por lo prescrito por la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP) y por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).



Tercero. De acuerdo con el Pliego de Prescripciones Técnicas, el objeto del contrato es *“la limpieza de edificios e instalaciones municipales de Massamagrell”*.

Como consta por certificado del órgano de contratación, sólo una empresa ha presentado oferta en esta licitación, ICISER S.L.

Cuarto. La recurrente, ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), interpone recurso contra los pliegos, y en particular critica su cláusula 5 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, ya que aduce que los salarios que se han tenido en consideración para calcular el presupuesto están por debajo del SMI.

Adicionalmente, sostiene que el listado de personal a subrogar no está completo y resulta desfasado para la información sobre categoría profesional, tipo de contrato, jornada, antigüedad, finalización del contrato y retribución. De esta manera, dice la recurrente que se ha infringido el artículo 130 de la LCSP.

Por ello, solicita la estimación de su recurso y la declaración de nulidad de los pliegos, con retroacción de actuaciones.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe.

En ellos, el órgano de contratación postula que las alegaciones de la recurrente deben ser estimadas.

De forma escueta, en el informe se dice que: *“los documentos Memoria, PPT y PCAP contienen errores en cuanto al cálculo de los costes salariales que impiden una correcta formulación de la oferta económica derivada del Presupuesto Base de Licitación y Valor Estimado del Contrato”*.

Por ello, el órgano de contratación concluye interesando que se revisen los pliegos y que, con estimación del recurso y retroacción de actuaciones, se proceda a su nueva redacción.



Sexto. Con fecha 20 de noviembre de 2023 se dio traslado del recurso a ICISER S.L. a fin de que en el plazo de cinco días hábiles formulara las alegaciones que tuviera por conveniente, sin que se haya evacuado el trámite.

Séptimo. La Secretaria General del Tribunal –por delegación de éste– ha acordado la suspensión provisional del procedimiento, por resolución de 1 de diciembre de 2023, al amparo de los artículos 49, 56 y 57.3 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para conocer del mismo a tenor de lo establecido en el artículo 46.2 y 4 LCSP, así como en virtud de la Resolución de 27 de mayo de 2021, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio con la Generalitat Valenciana, sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, publicada en el BOE el 2 de junio de 2021.

Segundo. El recurso se interpone en la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es 2.230.918,8 euros, por lo que el mismo es susceptible de impugnación mediante recurso especial en materia de contratación, de conformidad con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

En cuanto al acto recurrido objeto del recurso, se impugnan los pliegos del contrato, artículo 44.2.a) de la LCSP.

Por todo ello, el objeto del recurso se ha configurado correctamente.

Tercero. El inicio del procedimiento y el plazo de interposición del recurso especial se regulan en el artículo 50 LCSP, y se desarrolla en el artículo 19 del RPERMC.

Por lo que, en el caso aquí analizado debe considerarse que la interposición se ha formulado en plazo.

Cuarto. La legitimación se regula en el artículo 48 de la LCSP, que dispone que: *“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto de 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”.

Al hilo de esto último, cabe citar la Resolución 53/2023, de 26 de enero, en la que se afirma: *“(…) es doctrina de este Tribunal contenida –entre otras– en sus Resoluciones 1522/2019, de 26 de diciembre, o 635/2020, de 21 de mayo, la de que sostiene que: ‘La peculiaridad en estos casos es que la actuación de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, Roj STS 189/1967-, entre otras muchas)’”.*

A la vista de todo lo expuesto y sin entrar en mayor análisis, hay que concluir que la Asociación recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 de la LCSP, como ya ha tenido ocasión de reconocer anteriormente este Tribunal en previos pronunciamientos, como en su Resolución 1091/2022, de 21 de septiembre.

Quinto. En cuanto a la cuestión de fondo planteada, en la medida en que el órgano de contratación reconoce, como ya se ha expresado, que la recurrente tiene razón al considerar que *“los documentos Memoria, PPT y PCAP contienen errores en cuanto al cálculo de los costes salariales que impiden una correcta formulación de la oferta económica derivada del Presupuesto Base de Licitación y Valor Estimado del Contrato”*, procede la estimación del recurso, sin necesidad de entrar a valorar en detalle las alegaciones formuladas por ASPEL.

Efectivamente, el órgano de contratación, en el informe remitido a este Tribunal, viene a reconocer que los pliegos incurren en el error denunciado y son contrarios a Derecho, por lo



que procede su anulación y consiguiente retroacción de actuaciones, lo que constituye una manifestación de allanamiento al recurso y alegaciones formuladas en el mismo.

El criterio de este Tribunal acerca de la posibilidad de que el órgano de contratación se aquiete a las pretensiones del recurso ha sido darle el tratamiento del allanamiento, según se ha manifestado en Resoluciones como la 846/2020, de 24 de julio, y 797/2020, de 10 de julio. En esta última –citada, a su vez, en la Resolución nº 1902/2021, de 22 de diciembre– se resume dicho criterio; así:

“A la vista del informe del órgano de contratación procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente, pudiendo citar la Resolución 970/2019 de 14 de agosto, que recogiendo doctrina anterior, indicaba 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 pues, a la vista de lo expuesto, de las alegaciones de las partes y de la documentación obrante en el expediente administrativo, reconocida la existencia de un vicio en los pliegos por el órgano de contratación que determina su invalidez, procede la estimación del recurso con retroacción de actuaciones al momento de su redacción.

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 por D. J.D.R.S.J., en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de edificios e instalaciones municipales de Massamagrell que se detallan en el PCAP*” (expediente 846/2023), convocado por el Pleno del Ayuntamiento de Massamagrell, ante el allanamiento del órgano de contratación.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento, conforme al artículo 57.3 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional 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.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES