



**Recurso nº 914/2013 C.A. Cantabria 040/2013**

**Resolución nº 010/2014**

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

En Madrid, a 10 de enero de 2014.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.J.N.R. en representación de la mercantil EULEN, S.A., contra los Pliegos reguladores del *“Contrato para la realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria (2014-2017)”* (Expte. 5.4.20/13), el Tribunal ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** Por Resolución de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria de 9 de octubre de 2013 se aprobaron el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) del *“Contrato para la realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria (2014-2017)”*, publicándose el correspondiente anuncio de licitación en el Boletín Oficial de Cantabria de 21 de octubre de 2013.

**Segundo.** Revisados los Pliegos por la Dirección General de Ganadería se consideró conveniente su modificación, dejándose sin efecto el anuncio de licitación mediante nuevo anuncio publicado el 28 de octubre de 2013.

**Tercero.** La Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural, mediante Resolución de 12 de noviembre de 2013, acordó la modificación de los pliegos del contrato de referencia, la autorización del gasto y la convocatoria de la licitación, por el procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato de continua referencia, cuyo



valor estimado es de 14.871.656,62 euros. El nuevo anuncio de la licitación, con indicación de la dirección electrónica en la que los licitadores podían obtener los pliegos, se publicó en el Boletín Oficial de la Comunidad de Cantabria de 19 de noviembre de 2013.

**Cuarto.** A dicha licitación concurren dos empresas, SERVICIOS VETERINARIOS DE CANTABRIA, S.A. y AVESCAL SERVICIOS VETERINARIOS, SOCIEDAD COOPERATIVA.

**Quinto.** Con fecha de 27 de noviembre de 2013 EULEN, S.A., interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos por los que se rige dicho contrato de servicios.

**Sexto.** El día 3 de diciembre de 2013 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el expediente de contratación y el informe al que se refiere el artículo 46.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP).

**Séptimo.** La Secretaría del Tribunal, en fecha de 12 de diciembre de 2013, dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen. Ambos licitadores han presentado alegaciones, SERVICIOS VETERINARIOS DE CANTABRIA, S.A. oponiéndose a la estimación del recurso, y AVESCAL SERVICIOS VETERINARIOS, SOCIEDAD COOPERATIVA alegando falta de legitimación para interponer recurso especial de EULEN, S.A. y reiterando las pretensiones ya resueltas por este Tribunal en su resolución 644/2013, de 19 de diciembre, referida al recurso 865/2013.

**Octavo.** Con fecha de 19 de diciembre de 2013 este Tribunal dictó resolución por la que acordaba desestimar la medida cautelar solicitada por la recurrente consistente en la suspensión del procedimiento de contratación.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**



**Primero.** Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.3 del TRLCSP y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Cantabria el 28 de noviembre de 2012 (BOE de 13 de diciembre de 2012).

**Segundo.** El contrato objeto de recurso es un contrato de servicios susceptible de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 del TRLCSP.

Los actos objetos de recurso son los Pliegos por los que se rige dicho contrato, actos susceptibles de recurso especial al amparo de lo dispuesto en el artículo 40.2.a) TRLCSP.

**Tercero.** El recurso ha sido interpuesto ante este Tribunal dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 44.2 del TRLCSP, esto es, en el plazo de quince días hábiles desde la publicación del anuncio de la licitación con la dirección electrónica en la que se ponían los pliegos a disposición de los interesados.

Consta en el expediente el anuncio del recurso al órgano de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1 TRLCSP.

**Cuarto.** En cuanto a la legitimación de la recurrente, discutida por AVESCAL, se ha de indicar que la mercantil recurrente, EULEN, S.A., está legitimada para interponer recurso especial, pues aun cuando no haya participado en la licitación, lo cierto es que podría hacerlo, de admitirse el recurso, en una licitación posterior en compromiso de unión temporal de empresas, en cuanto que su objeto social -aunque indirectamente, pues se incluyen trabajos relacionados con la vacunación, control sanitario y bienestar de animales- sí está relacionado con el objeto del contrato.

En este sentido anotar que, como ya dijimos en nuestra Resolución 154/2013 de 18 de abril:

*“Con carácter general, el artículo 57.1 del TRLCSP dice textualmente: “Las personas jurídicas sólo podrán ser adjudicatarias de contratos cuyas prestaciones estén*



*comprendidas dentro de los fines, objeto o ámbito de actividad que, a tenor de sus estatutos o reglas fundacionales, les sean propios".*

*Respecto a cómo debe aplicarse a las Uniones Temporales de Empresas (UTEs) el precepto anterior, el artículo 24 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, determina que "En las uniones temporales de empresarios, cada uno de los que la componen deberá acreditar su capacidad y solvencia conforme a los artículos 15 a 19 de la Ley y 9 a 16 de este Reglamento, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma, sin perjuicio de lo que para la clasificación se establece en el artículo 52 de este Reglamento".*

*En este sentido, numerosos informes de los órganos consultivos en materia de contratación, entre los que citamos expresamente los informes 8/2005, de 4 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Cataluña y el informe 11/08, de 30 de abril de 2009 de la Junta Consultiva de Baleares, así como las resoluciones de este Tribunal, como la resolución 148/2011, interpretan los preceptos indicados en el sentido siguiente:*

*- La Ley no exige que haya una coincidencia literal entre el objeto social y el objeto del contrato, entendiendo que la interpretación del artículo 57.1 debe hacerse en sentido amplio, es decir, considerando que lo que dicho artículo establece es que las prestaciones objeto del contrato deben estar comprendidas entre los fines, objeto y ámbito de actividad de la empresa.*

*- Todas las empresas que integran una UTE tienen que acreditar una relación directa o indirecta entre su objeto social y las prestaciones incluidas en el objeto del contrato. Cada una de ellas tiene que acreditar el cumplimiento de los requisitos de capacidad de obrar, entre los que se halla la adecuación entre sus fines, objeto y ámbito de actividad y las prestaciones objeto del contrato."*

Por tanto, aplicando la doctrina expuesta, independientemente de que las empresas que integran una UTE estén clasificadas y, si procede, les sean de aplicación las



normas de acumulación de clasificaciones previstas en los artículos 31.2 del TRLCAP y 52 del RGLCAP, todas estas empresas tienen que acreditar, cuanto menos, una relación directa o indirecta, como es el caso de EULEN, S.A. respecto del contrato de referencia, entre su objeto social y las prestaciones incluidas en el objeto del contrato.

Así pues, en la medida que EULEN, S.A. podría concurrir a la licitación en UTE con otras empresas, siempre que éstas cumplieran los requisitos de aptitud exigidos en el PCAP, entiende el Tribunal que la ahora recurrente cumple con el requisito de legitimación para interponer el presente recurso especial, de conformidad con el artículo 42 del TRLCSP.

Por último, interesa anotar que, si bien AVESCAL en sus alegaciones se refiere también a la falta de legitimación de EULEN, S.A. en relación con la UTE a constituir por ésta y la empresa BIOTECNAL, S.A., con la cual licitó en UTE a la convocatoria anterior (la de fecha 21 de octubre de 2013) del contrato cuyos pliegos recurre, no procede examinar ahora la capacidad de la citada UTE para licitar, por un doble motivo. Primero, porque la ahora recurrente, en una posterior licitación, puede concurrir en UTE con BIOTECNAL, S.A. o con cualquier otra empresa, y segundo porque deberá ser la mesa de contratación la que, en su caso, deba valorar la capacidad de la UTE licitadora.

**Quinto.** Entrando en el fondo de la cuestión, la entidad recurrente fundamenta su impugnación, en síntesis, en los motivos siguientes, que según manifiesta afectan a la libre competencia:

- En primer lugar, en que *“la única empresa que está en disposición de aportar certificados de la prueba de la tuberculina de 40 veterinarios (20 mínimos que exige el pliego y otros 20 más para alcanzar los 40 puntos) es la actual adjudicataria del servicio”,* añadiendo *“que cualquier otra licitadora sólo contratará -a los veterinarios con certificado- una vez que se inicie el servicio”.*

- En segundo lugar, en la consideración de que al prever la normativa aplicable (el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) un plazo de tres años, que termina en diciembre de 2014, para la superación de un curso de formación para poder ejecutar las pruebas de



tuberculosis bovina, debería de haberse optado *“por permitir un compromiso del licitador de que formará debidamente a los veterinarios en lugar de exigir aportar desde el primer momento –sin ser adjudicatario- veterinarios con el ya citado certificado de validación”*. Añade que sólo cinco empresas cuentan con la clasificación exigida por el pliego y que el contrato que ahora recurre siempre ha sido prestado por la misma empresa.

Por su parte, el órgano de contratación indica en su informe, en cuanto al primero de los motivos de recurso, que los certificados son individualizados por veterinario, por lo que estas certificaciones no pertenecen a las empresas, siendo posible su contratación por otras empresas. Y, en cuanto al segundo de los motivos, manifiesta que el periodo transitorio de tres años no es aplicable ya a esta licitación, pues los veterinarios que no dispongan ya del certificado deberán trabajar en prácticas con los que sí dispongan de él, para en el plazo de un año superar la prueba de validación. Añade, además, que estos cursos se han realizado y se siguen realizando en diversas Comunidades Autónomas, no sólo en Cantabria como parece afirmar la recurrente. Asimismo, manifiesta que la exigencia del requisito que ahora se impugna, veterinarios con la prueba de tuberculina validada, tiene su base en la posibilidad establecida en la Ley de exigir, además de la solvencia, en este caso clasificación, una adscripción de medios.

**Sexto.** La cuestión se centra en determinar si los Pliegos son contrarios a Derecho por configurarse en ellos la superación por los veterinarios de un curso de formación para la ejecución de pruebas de tuberculosis bovina como requisito de solvencia, en concreto como compromiso de adscripción de medios (apartado M.2 del PCAP), y también, en tanto se supere el mínimo exigido a tal efecto en el Pliego, como criterio de adjudicación (apartados N y O. 2º del PCAP).

La cuestión que aquí se suscita ya ha sido resuelta por este Tribunal en su resolución 644/2013, de 19 de diciembre, en virtud del recurso interpuesto por AVESCAL SERVICIOS VETERINARIOS, SOCIEDAD COOPERATIVA. En ella dijimos que el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente dispone en este punto lo siguiente:



*“Todos los profesionales veterinarios que intervienen en la ejecución de las pruebas de campo deberán haber superado cursos de formación reglada en los aspectos teóricos, prácticos y de base legal en cuanto al diagnóstico de la tuberculosis bovina, que incluirán una prueba de validación de la técnica IDTB sobre animales infectados y/o sensibilizados por *M. tuberculosis complex* y animales no infectados/sensibilizados.*

*La superación de estos cursos será obligatoria para los profesionales que inicien por primera vez la realización de la prueba, debiéndolas superar dentro del primer año en que ejerzan dicha actividad, pudiendo transitoriamente realizar las mismas con fines diagnósticos como profesionales en prácticas, junto a profesionales experimentados, hasta la superación de los cursos; y en los profesionales que ya estén ejerciendo esta actividad a la fecha de entrada en vigor de este programa, dispondrán de un periodo de tres años (2012-2014) para la superación de estos cursos”.*

Como se indica en la Resolución 140/2011, de 20 de mayo, *“la habilitación del artículo 54.2 se refiere al requisito legal exigido para el ejercicio de determinadas profesiones o actividades empresariales, y es, por tanto, un requisito de legalidad, y no de solvencia de las empresas que deseen participar en determinadas licitaciones convocadas por la Administración”.*

Del examen de los Pliegos se desprende que la superación de las referidas pruebas y la obtención de los correspondientes certificados se configura en ellos como compromiso de adscripción de medios personales al amparo del artículo 64.2 del TRLCSP, a cuyo cumplimiento se otorga expresamente el carácter de condición esencial. Así, en concreto, dispone lo siguiente el apartado M del Cuadro de Características del PCAP, bajo la *rúbrica “Documentos acreditativos de la solvencia económica, financiera y técnica o profesional del licitador”*:

*“M.1.- Solvencia económica y financiera: queda acreditada con la clasificación exigida.*

*M.2.- Solvencias técnica o profesional: Queda acreditada con la clasificación exigida, si bien, deben comprometerse a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello. En lo relativo al personal veterinario y a*



*los sistemas y material informático contemplados en el pliego de prescripciones técnicas, el compromiso tendrá carácter de obligación esencial a los efectos previstos en el artículo 223.f) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.”*

Y, en este punto, dispone la cláusula 7.1 del PPT que *“el adjudicatario acreditará en todo momento disponer del número de veterinarios suficientes para efectuar los trabajos de campo en las condiciones establecidas en el presente pliego. Al menos un veterinario en las actuaciones en las que se realicen la investigación de la tuberculosis mediante la técnica de la IDTB, deberá contar con la certificación de la validación de la competencia para la realización de la prueba de IDTB tal y como se establece en el punto 4.2.4 del programa nacional de erradicación de tuberculosis bovina. En cualquier caso, el adjudicatario deberá asegurar, en todo momento, la existencia de al menos 20 veterinarios que cuenten con el mencionado certificado.”*

Y en el apartado O del Cuadro de Características del PCAP se incluye, como criterio de adjudicación, el *“Nº de veterinarios con certificado de validación de la prueba de tuberculina por encima del número mínimo de 20 veterinarios con esta certificación establecida en los pliegos”*.

El contrato que se considera tiene por objeto hasta 23 tipos de prestaciones relacionadas con el saneamiento ganadero en Cantabria, actuaciones de contenido muy heterogéneo que se enumeran en la cláusula 3 del PPT (y que comprenden, entre otras, el saneamiento en explotaciones bovinas, ovinas o caprinas, la toma de muestras, investigación, seguimiento, vacunación, apoyo de análisis, vacío sanitario, marcaje genético, control de ferias, mercados, concursos y exposiciones, instalación de manga para el manejo de animales, alerta sanitaria, desinfección de establos, sacrificio, toma de muestra y transporte de animales, identificación ovina y caprina, reposición de marcas auriculares en ganado bovino, o marcaje genético en actuaciones de identificación) cuya ejecución exige tanto actuaciones de campo como de laboratorio, de gestión administrativa y servicio informático, como se desprende del desglose de precios medios de la cláusula 12 del PPT.





Una parte de las actuaciones del referido contrato tienen relación con la ejecución por personal veterinario de pruebas de campo para la erradicación de la tuberculosis bovina, para las que el Programa Nacional del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente exige la obtención de un certificado, previa la superación de los correspondientes cursos de formación. De ahí no se infiere que los pliegos hayan de exigir necesariamente a las empresas que deseen concurrir a la licitación que acrediten, como tales empresas, estar en posesión de estos certificados como habilitación empresarial o profesional de las previstas en el artículo 54.2 del TRLCSP, bastando, a tales efectos, que las empresas licitadoras se comprometan a adscribir a la ejecución del contrato veterinarios (de los que tuvieran ya en su plantilla, o que contraten a tal efecto), con la cualificación exigida por el Ministerio para el desempeño de tales actuaciones.

En suma, si, en cumplimiento del Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, la Administración contratante considera necesario que el personal que haya de desarrollar ciertas actuaciones del contrato disponga de determinados certificados acreditativos de su cualificación, nada obsta a que dicha exigencia se encauce en el Pliego como compromiso de adscripción de medios personales (artículo 64.2 del TRLCSP), al que se dota expresamente del carácter de la condición esencial de ejecución, a los efectos del artículo 223.f del TRLCSP. Así se ha admitido expresamente por este Tribunal en ocasiones similares (por todas, Resolución 264/2012, de 21 de noviembre).

Tampoco se advierte contravención alguna en la decisión del órgano de contratación, plasmada en el PCAP, de valorar como criterio de adjudicación el ofertar un número de veterinarios certificados superior al que se exige adscribir a la ejecución del contrato, pues se trata de un criterio de valoración directamente relacionado con el objeto del contrato (artículo 150.1 del TRLCSP) y que objetivamente puede redundar en una mejor satisfacción del interés público que subyace en la contratación. Por lo demás, a la hora de formular sus ofertas las empresas pueden acudir también aquí al personal veterinario propio que tuviesen ya en su plantilla o a personal externo contratado al efecto, de tal forma que, al no imponerse en el PCAP lo primero, las empresas pueden



licitar en igualdad de condiciones sin que se restrinja con este criterio el principio de concurrencia.

Cabe añadir que las consideraciones que anteceden constituyen reiteración de la doctrina manifestada por este Tribunal en anteriores Resoluciones (por todas, Resolución 206/13, de 5 de junio), en las que se afirma que, de un lado, el artículo 64.2 del TRLCSP permite al órgano de contratación exigir a los licitadores que, además de acreditar su solvencia, se comprometan a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato los medios personales o materiales suficientes para ello, y de otro, el artículo 150.2 obliga al licitador a justificar antes de la formalización del contrato la disposición de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato. Resulta, pues, factible la exigencia de medios personales y materiales que han de ser adscritos por la empresa a un contrato específico, con independencia de la clasificación exigida, que regula un medio de acreditación de solvencia y no un criterio de adjudicación del contrato. El compromiso de adscribir al contrato un número de veterinarios certificados superior al exigido en el PPT puede ser considerado como una característica de la oferta, en la medida en que permite el cumplimiento del objeto del contrato en mejores condiciones al ser un plus sobre el mínimo establecido en los Pliegos, habiendo declarado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 59/04, de 12 de noviembre, que: *“el criterio del mayor número de elementos personales y materiales que los exigidos como requisito de solvencia puede ser exigido como elemento de valoración de las ofertas o criterio de adjudicación, siempre que, conforme al artículo 86 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (vigente art. 150 TRLCSP), figure incluido en los pliegos”*.

La exigencia de clasificación, con la que cuentan -según manifiesta la recurrente- cinco empresas, tampoco es causa limitativa de la concurrencia, no sólo porque ya, como el propio recurrente reconoce, la tengan cinco empresas –sin perjuicio, además, de la posibilidad de concurrir en UTE-, sino también porque ello trae su causa de la propia Ley (art. 65.1 TRLCSP) que exige la clasificación de los contratos de servicios no comprendidos en la categorías 6, 8, 21, 26 y 27 del Anexo II con un valor estimado igual o superior a 200.000 euros, como es el caso del expediente de referencia.



Por último, el hecho de que el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina 2013 establezca un periodo transitorio de tres años para la obtención del certificado de continua referencia, y que dicho periodo concluya en diciembre de 2014, no implica que las Administraciones Públicas tengan que esperar hasta esa fecha para adoptar medidas en ejecución del mencionado Programa Nacional, en este concreto caso, para licitar el presente contrato de saneamiento ganadero. El citado periodo de tres años (2012-2014) vincula a los veterinarios que ya estén ejerciendo esa actividad a la entrada en vigor del Programa, y es el plazo máximo que establece el Ministerio para que puedan superar los cursos que al efecto se establezcan. El hecho de que haya veterinarios que al tiempo de la licitación no hayan superado los referidos cursos no puede considerarse una circunstancia obstativa para que pueda licitar el órgano de contratación, como tampoco entraña discriminación ni vulneración del principio de concurrencia que puedan existir veterinarios que, al tiempo de iniciarse la licitación, no estén certificados por expirar el plazo previsto a tal efecto en diciembre de 2014, pues ello implicaría subordinar el interés público que subyace en esta contratación a la circunstancia (meramente subjetiva) de la superación de dichos cursos, al tiempo de la licitación, por todos los veterinarios.

En consecuencia, procede desestimar el recurso interpuesto.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

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

**Primero.** Desestimar, por las razones expuestas en esta resolución, el recurso interpuesto por D. J.J.N.R. en representación de la mercantil EULEN, S.A., contra los Pliegos reguladores del *“Contrato para la realización de la campaña de saneamiento ganadero, programas de alerta sanitaria y control sanitario y de bienestar animal de ferias, mercados, concursos y exposiciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria (2014-2017)”* (Expte. 5.4.20/13).



**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 47.5 del TRLCSP.

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 Cantabria, 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.