

Recurso 4/2025
Resolución 24/2025
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 17 de enero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato denominado «Servicio de apoyo para la limpieza en los colegios públicos de los Barrios» (Expediente 40/2024), promovido por el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 de diciembre de 2024 se publicó, en el perfil de contratante de la plataforma de contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. El valor estimado del contrato asciende al importe de 1.421.680,68.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 7 de enero de 2025, la asociación recurrente, presentó ante el registro del Tribunal recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos.

La Secretaría del Tribunal remitió el referido escrito de recurso al órgano de contratación a fin de requerirle el expediente administrativo, el informe al recurso especial y el resto de documentación necesaria para la resolución de este. Dicha documentación tuvo entrada en este Tribunal con posterioridad.

Dada la rápida resolución por este Tribunal no ha sido necesario adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación. En el informe al recurso especial el órgano de contratación se allana a las pretensiones de la entidad recurrente.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el acto impugnado ha sido adoptado en el procedimiento de adjudicación de un contrato promovido por el Ayuntamiento de Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) que no ha manifestado que disponga de órgano propio para la resolución del recurso, ni por sí, ni a través de la Diputación Provincial, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, el artículo 48 de la LCSP establece 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 (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre, la 233/2018, de 2 de agosto y la 93/2023, de 15 de febrero, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

El escrito de recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos por entender la asociación recurrente, que la exigencia de determinados certificados de calidad podría vulnerar la legislación en materia contractual pública, así como los principios de igualdad, libre competencia y concurrencia.

Conforme al artículo 5 de sus estatutos la asociación recurrente tiene, entre sus fines, *“Vigilar la Neutralidad de la contratación pública, incluso mediando, solicitando, negociando o impugnando aquellas contrataciones que bajo su opinión no respondan a esta neutralidad o a la legalidad en defensa y representación de los intereses de sus asociados”.*

A la vista de lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente para la interposición del recurso contra el anuncio de licitación y los pliegos, en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, pues la eventual estimación de los motivos de aquel redundará en beneficio de estos. Debe, pues, reconocerse legitimación a la entidad recurrente al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.



TERCERO. Acto recurrible.

El recurso se interpone contra el anuncio y los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros y ha sido convocado por un ente del sector público con el carácter de Administración Pública. El mismo resulta, pues, procedente al amparo de lo previsto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 50.1 apartados a) y b) de la LCSP, el recurso especial presentado se ha formalizado dentro del plazo legal.

QUINTO. Fondo del recurso: sobre el motivo de impugnación relativo a la infracción e incumplimiento del artículo 93 de la LCSP.

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

La recurrente impugna el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), expresando que se deben anular, con relación a la solvencia técnica exigida, los apartados 13 y 32 del cuadro de características del PCAP, por dos motivos. En primer lugar, porque estima que la redacción actual no permite presentar certificados equivalentes, con lo cual se restringiría la competencia. En segundo lugar, porque no está motivado en el expediente.

Pone como ejemplo que se exige la certificación SGE21, y que con ello no dan la opción de certificados equivalentes, como la SA 8000.2014 de Responsabilidad Social Corporativa como prescribe el artículo 93 LCSP.

Invoca, al efecto, la doctrina de los órganos de resolución de los recursos especiales, y entre otras, la Resolución 455/2024, de 4 de abril del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, solicitando la nulidad del requisito de solvencia exigido y la retroacción de actuaciones al momento anterior al de aprobación del anuncio y los pliegos.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Solicita la estimación del motivo del recurso especial esgrimiendo que la técnica de la Delegación de Educación ha emitido informe el 10 de enero de 2025, solicitado con ocasión del recurso interpuesto y en el que se concluye:

"En función lo anteriormente expuesto, y dado que la intención de esta técnico con la petición de las certificaciones de gestión no es otro, tal y como se ha indicado, obtener un servicio de calidad para los destinatarios finales, en este caso, los ciudadanos, donde se priorice un servicio eficaz y eficiente, con respeto a los valores ambientales, éticos y sociales; por ello no existe inconveniente, es más resulta apropiado, que se admitan solicitudes de licitadores con las referidas certificaciones así como cualquier otra equivalentes, siempre y cuando se garanticen los mismos criterios interesados, en este sentido traemos a colación la Resolución 115/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras (...)."

Aprueba que sobre la base del artículo 93 de la LCSP, la Administración si bien puede establecer como "criterios de solvencia técnica la exigencia de certificados de calidad y de gestión medioambiental siempre y cuando queden



especificados en los Pliegos, estén vinculados al objeto del contrato y sean proporcionales al mismo”, no obstante los certificados están especificados “en los Pliegos y justificados en la cláusula P de la Memoria Justificativa de Contratación de fecha 8 de noviembre de 2024”, no obstante, “sí se ha obviado en los Pliegos y la Memoria Justificativa la mención de certificados equivalentes” o “prueba de medidas equivalentes” tal como exige la LCSP.

SEXTO. Sobre el fondo del recurso: consideraciones del Tribunal.

A la vista de lo expuesto por las partes, la controversia que se plantea versa sobre la conformidad a derecho de la exigencia de dichos certificados según la cláusula del pliego en el cuadro de características técnicas.

El apartado 13 recoge:

“13.- ACREDITACIÓN DE OTRAS CIRCUNSTANCIAS DISTINTAS A LAS CONTEMPLADAS EN EL DEUC:

El licitador deberá presentar los siguientes certificados:

- *Certificado de Gestión de Calidad ISO 9001:2015*
 - *Certificado de Gestión Ambiental ISO 14001:2015*
 - *Certificación de Gestión energética 50001*
 - *Certificación de sistema de gestión ética y socialmente responsable SGE2”*
- (...)”.*

El apartado 16 recoge:

16.- OBLIGACIÓN DE SUBROGACIÓN EN RELACIONES LABORALES EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL ART. 130 LCSP 2017:

Relación de trabajadores con indicación de la categoría profesional, tipo de contrato, retribuciones y convenio de aplicación. Esta recogida en el Anexo VI adjuntado por la Delegación de Educación”.

En este sentido el artículo 93 de la LCSP señala que:

"1. En los contratos sujetos a una regulación armonizada, cuando los órganos de contratación exijan la presentación de certificados expedidos por organismos independientes que acrediten que el empresario cumple determinadas normas de garantías de calidad, en particular en materia de accesibilidad para personas con discapacidad, deberán hacer referencia a los sistemas de aseguramiento de la calidad basados en la serie de normas en la material certificados por organismos conformes a las normas europeas relativas a la certificación.

2. 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”.

Los órganos de contratación deben reconocer los certificados equivalentes expedidos en otros Estados miembros y, además, aceptar otras pruebas de medidas equivalentes de la garantía de la calidad que presenten los interesados.



Es por tanto, contrario a Derecho incluir determinadas cláusulas de pliegos que exijan la aportación de un certificado determinado sin admitir otros equivalentes, pues con ello se vulneran los principios de igualdad, libre competencia y concurrencia. No aceptar certificados equivalentes, restringe de forma injustificada la participación de otros licitadores.

En el presente supuesto el órgano de contratación en su informe al recurso se allana a las pretensiones de la recurrente. Tal reconocimiento por parte del órgano de contratación debe considerarse, como se ha indicado, como un allanamiento a las pretensiones del recurso, y al no existir una regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir al artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al cual «Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oírá por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho».

De este precepto resultan los siguientes requisitos: 1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites. 2º) Que sólo cabe no aceptarlo cuando estimar las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Analizado en el anterior fundamento de recurso el fondo de la cuestión, este Tribunal considera que no existen razones jurídicas para considerar que el reconocimiento o allanamiento del órgano de contratación pueda constituir una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, quedando a salvo las garantías exigibles a la contratación pública recogidas en el artículo 1.1 de la LCSP.

Procede, pues, estimar en los términos expuestos el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares que, entre otros documentos, rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Por último, una vez que se aprueben y se publiquen en su caso los nuevos pliegos, la recurrente o cualquier otra persona interesada si así lo desea podrá proceder a su impugnación, si entiende que los mismos, en cuanto a la parte que en su caso se modifique, adolecen de alguna irregularidad.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra el anuncio de licitación y los pliegos del contrato denominado «Contrato de servicio de apoyo para la limpieza en los colegios públicos de los Barrios» (Expediente 40/2024) promovido por el Ayuntamiento de Los Barrios (Cádiz) y, en consecuencia, anular los actos impugnados en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.



SEGUNDO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

