

Recurso 73/2017**Resolución 86/2017****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 2 de mayo de 2017.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **MULTISER MÁLAGA, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de edificios municipales y colegios del Excmo. Ayuntamiento de Ronda” Expte. (4437/2016), promovido por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN**ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO. El 10 de marzo de 2017, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. El citado anuncio también fue publicado, el 23 de marzo de 2017, en el Boletín Oficial del Estado núm. 70 y el 8 de marzo de 2017 en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Ronda.



El valor estimado del contrato asciende a 815.496,00 euros y entre las empresas que presentaron sus proposiciones en el procedimiento se encontraba la ahora recurrente.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, le es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

TERCERO. El 29 de marzo de 2017 se presentó en el Registro del órgano de contratación escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad MULTISER MÁLAGA, S.A. (en adelante MULTISER) contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) que rige el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución.

CUARTO. El 11 de abril de 2017, se recibe en el Registro de este Tribunal oficio procedente del órgano de contratación, adjuntando escrito de recurso especial, informe al mismo y expediente de contratación. En el citado oficio, el Ayuntamiento de Ronda comunica que este Tribunal es el competente para resolver el recurso interpuesto.

Por la Secretaría de este Tribunal, el 12 de abril de 2017 se solicita al órgano de contratación que remita determinada documentación del expediente así como el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones, dándose cumplimiento a lo solicitado el 18 de abril de 2017.

QUINTO. Con fecha 18 de abril de 2017, por la Secretaría de este Órgano se concedió un plazo de 5 días hábiles a los licitadores para que presentaran



alegaciones, no habiéndose presentado ninguna en el plazo concedido.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 41.3 y 4 del TRLCSP, en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

El apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, por el que se acuerda el funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía como órgano colegiado, y se modifica el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el mismo, dispone que *“En el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.”*

Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011 permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados y solo en defecto de dichos órganos, este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquellos.

En el presente supuesto, el Ayuntamiento de Ronda comunica que este Tribunal es el competente para resolver el recurso interpuesto, por lo que ha de entenderse que no ha procedido a la creación de órgano propio para la



resolución de los recursos especiales en materia de contratación, ni ha solicitado la asistencia de la Diputación Provincial, por lo que resulta competente el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Ostenta legitimación la recurrente para la interposición del recurso, dada su condición de licitadora en el procedimiento de adjudicación, de acuerdo con el artículo 42 del TRLCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 40 del TRLCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, convocado por un órgano con la condición de Administración Pública, y el objeto del recurso es el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de licitación, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo del artículo 40 apartados 1.a) y 2.a) del TRLCSP.

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2 a) del TRLCSP dispone que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.*

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley.”



En el supuesto examinado, la publicidad obligatoria de la licitación quedó completada el 23 de marzo de 2017, fecha en que el anuncio de licitación se publicó en el Boletín Oficial del Estado, habiéndolo sido antes en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; en este sentido, al haberse presentado el escrito de interposición del recurso en el Registro del órgano de contratación, el 29 de marzo de 2017, aquel se presentó dentro del plazo legal indicado.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el PCAP, solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde anular las cláusulas del citado pliego sexta, al no concretar los medios de solvencia de los empresarios, y octava, al no aceptar otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, debiendo convocarse una nueva licitación con arreglo al mencionado pliego modificado.

Funda, por tanto, la recurrente su pretensión en dos motivos que serán analizados en este y en el siguiente fundamento de derecho.

En el primer motivo del recurso, la recurrente denuncia que el apartado 3.2. de la cláusula sexta del PCAP permite acreditar la solvencia técnica o profesional de los empresarios por uno o varios de los medios que enumera, viniendo a reproducir el contenido del artículo 78.1 del TRLCSP, sin que por parte del órgano de contratación se haya elegido entre tales medios de acreditación de la solvencia técnica o profesional, lo que permite optar entre uno o varios de los enumerados para acreditar dicha solvencia.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso no se manifiesta sobre esta pretensión de la recurrente.



Pues bien, el apartado 3.2 de la cláusula sexta del PCAP regula la acreditación de la solvencia técnica o profesional de los empresarios y se limita a transcribir literalmente el artículo 78.1 del TRLCSP, sin especificar los medios admitidos para la acreditación de dicha solvencia, tal y como exige el apartado segundo del citado artículo que dispone que *“En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se especificarán los medios, de entre los recogidos en este artículo, admitidos para la acreditación de la solvencia técnica de los empresarios que opten a la adjudicación del contrato, con indicación expresa, en su caso, de los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos, y en los casos en que resulte de aplicación, con especificación de las titulaciones académicas o profesionales, de los medios de estudio e investigación, de los controles de calidad, de los certificados de capacidad técnica, de la maquinaria, equipos e instalaciones, y de los certificados de gestión medioambiental exigidos. En su defecto, la acreditación de la solvencia técnica o profesional se efectuará según lo dispuesto a tales efectos en el apartado 1 del artículo 65 de la Ley.”*

En los supuestos, como el aquí examinado, en el que no se establezcan los concretos medios ni, en su caso, los valores mínimos exigidos para cada uno de ellos, el legislador ha previsto que la solvencia técnica o profesional se acredite según lo dispuesto a tales efectos en el apartado 1 del artículo 65 del citado texto refundido, que dispone que *“La clasificación de los empresarios como contratistas de obras o como contratistas de servicios de las Administraciones Públicas será exigible y surtirá efectos para la acreditación de su solvencia para contratar en los siguientes casos y términos:*

- a) Para los contratos de obras (...).*
- b) Para los contratos de servicios no será exigible la clasificación del empresario. En el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y en los pliegos del contrato se establecerán los criterios y requisitos mínimos de solvencia económica y financiera y de solvencia técnica o profesional tanto en los términos establecidos en los artículos 75 y 78 de la Ley como en términos de grupo o subgrupo de clasificación y de categoría*



mínima exigible, siempre que el objeto del contrato esté incluido en el ámbito de clasificación de alguno de los grupos o subgrupos de clasificación vigentes, atendiendo para ello al código CPV del contrato. En tales casos, el empresario podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante su clasificación en el grupo o subgrupo de clasificación correspondiente al contrato o bien acreditando el cumplimiento de los requisitos específicos de solvencia exigidos en el anuncio de licitación o en la invitación a participar en el procedimiento y detallados en los pliegos del contrato. En defecto de estos, la acreditación de la solvencia se efectuará con los requisitos y por los medios que reglamentariamente se establezcan en función de la naturaleza, objeto y valor estimado del contrato, medios y requisitos que tendrán carácter supletorio respecto de los que en su caso figuren en los pliegos.

c) (...)”.

Como vemos el citado artículo 65.1 del TRLCSP, para el caso de no se establezcan en el anuncio de licitación ni se destallen en los pliegos los requisitos específicos exigidos para acreditar la solvencia de los empresarios, que es lo que ocurre en el supuesto examinado como se ha expuesto anteriormente, dispone que la acreditación de la solvencia se efectuará con los requisitos y por los medios que reglamentariamente se establezcan, que son los recogidos en el artículo 11.4 del RGLCAP, en su redacción dada por el Real Decreto 773/2015, de 28 de agosto. En este sentido se ha manifestado este Tribunal en sus Resoluciones 50/2016, de 10 de marzo y 118/2016, de 25 de mayo.

Dice así el citado artículo 11.4 del RGLCAP “*Para los contratos no sujetos al requisito de clasificación y no exentos del requisito de acreditación de la solvencia económica y financiera o de la solvencia técnica o profesional, cuando los pliegos no concreten los criterios y requisitos mínimos para su acreditación los licitadores o candidatos que no dispongan de la clasificación que en su caso corresponda al contrato acreditarán su solvencia económica y*



financiera, técnica y profesional por los siguientes criterios, requisitos mínimos y medios de acreditación:

a) El criterio para la acreditación de la solvencia económica y financiera será (...).

b) El criterio para la acreditación de la solvencia técnica o profesional será (...).”.

Así pues, en el supuesto examinado las licitadoras deberán acreditar la solvencia técnica o profesional conforme a los criterios establecidos en el apartado b) del artículo 11.4 del RGLCAP.

Procede, pues, desestimar este primer motivo del recurso en el que la recurrente solicitaba la anulación de la cláusula sexta del PCAP por no concretar los medios de solvencia de los empresarios.

SEXTO. En el segundo de los motivos del recurso, la recurrente denuncia que en el apartado j) de la cláusula octava del PCAP se exige “*Estar en posesión del Certificado de Calidad ISO 9001 y del Certificado Medio Ambiental ISO 14001 para la prestación del servicio objeto de este contrato*”, sin que se acepten otras pruebas de medidas equivalentes de garantía de la calidad y de gestión medioambiental que presenten los empresarios, como prevén los artículos 80 y 81 del TRLCSP.

Por su parte el órgano de contratación en su informe al recurso afirma que ha de estimarse la pretensión de la recurrente pues, de conformidad con los artículos 80 y 81 del TRLCSP, debe admitirse la presentación de medios de pruebas alternativos a los citados certificados.

Con carácter previo al estudio de este segundo de los motivos en que el recurso se sustenta, procede analizar las consecuencias de las alegaciones del órgano de contratación, pues implican un reconocimiento de la pretensión de la recurrente.



El efecto de dicho reconocimiento no está expresamente previsto en la normativa reguladora del recurso especial en materia de contratación, que se remite en lo no previsto en ella a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin que en la citada ley tampoco se regule este reconocimiento de la Administración a las pretensiones de la recurrente, pues dicho reconocimiento solo puede concurrir en aquellos supuestos en que la Administración es parte en un procedimiento cuya resolución corresponde a otra instancia distinta.

Lo más similar lo encontramos en el proceso contencioso-administrativo, en cuya regulación el reconocimiento de las pretensiones de la recurrente por el órgano administrativo equivale a un allanamiento que pone fin al proceso, salvo que ello suponga “infracción manifiesta del ordenamiento jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Por ello, debe este Tribunal entrar en el fondo de la cuestión para determinar si el apartado j) de la cláusula octava del PCAP debería haber permitido la aceptación de otros certificados y pruebas de medidas equivalentes que puedan presentar los empresarios, acreditativas del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, en la forma alegada por la recurrente y aceptada por el órgano de contratación, y supone o no una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Procede, pues, analizar las causas invocadas por la recurrente y reconocidas por el órgano de contratación por las cuales debe anularse el apartado j) de la cláusula octava del PCAP.

Al respecto, en cuanto a la necesidad de que los órganos de contratación, cuando exijan la presentación de certificados acreditativos del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, reconozcan certificados equivalentes expedidos por organismos establecidos en



cualquier Estado miembro de la Unión Europea y acepten otras pruebas de medidas equivalentes que presenten los empresarios, se ha pronunciado este Tribunal en varias de sus resoluciones (v.g. Resolución 196/2016, de 9 de septiembre).

En ellas se ha afirmado, con apoyo en los artículos 80 y 81 del TRLCSP, que los órganos de contratación podrán exigir la presentación de certificados acreditativos del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental basados en normas europeas en la materia, teniendo que reconocer igualmente certificados y otras pruebas de medidas equivalentes que puedan presentar los empresarios.

En definitiva, resulta evidente que, en efecto, el apartado j) de la cláusula octava del PCAP debería haber permitido la aceptación de otros certificados y pruebas de medidas equivalentes que puedan presentar los empresarios, acreditativas del cumplimiento de determinadas normas de garantía de la calidad y de gestión medioambiental, circunstancia que ha sido denunciada por la recurrente en el recurso, confirmada por el órgano de contratación en su informe al mismo y verificada por este Tribunal.

Por tanto, dicho reconocimiento por parte del órgano de contratación no es contrario a derecho, no suponiendo tal aceptación por su parte una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Procede, por tanto, la estimación del segundo de los motivos del recurso y, en consecuencia, anular el apartado j) de la cláusula octava del PCAP, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la elaboración del mismo, a fin de que en el nuevo pliego que, en su caso, se apruebe se tenga en cuenta lo expuesto en el presente fundamento de derecho, debiendo convocarse una nueva licitación.

En el nuevo PCAP que eventualmente se apruebe sería conveniente, conforme a



la exigencia prevista en los artículos 65.1 y 78.2 del TRLCSP, que se recogiesen los concretos medios y requisitos mínimos necesarios para que los empresarios puedan acreditar su solvencia técnica o profesional, en el sentido expuesto en el fundamento quinto de esta resolución.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **MULTISER MÁLAGA, S.A.** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de edificios municipales y colegios del Excmo. Ayuntamiento de Ronda” Expte. (4437/2016), promovido por el Ayuntamiento de Ronda (Málaga) y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en el sentido expuesto en el fundamento de derecho sexto de esta resolución.

SEGUNDO. Notificar la presente resolución a los interesados en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma sólo 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.

