



Recurso nº 292/2020. C.A Castilla-La Mancha 13/2020

Resolución nº 635/2020

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid a 21 de mayo de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. S.M.G., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SANIDAD AMBIENTAL (ANECPLA), contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Albacete para contratar el “*servicio de control y prevención de la legionelosis en las instalaciones de los centros municipales del Ayuntamiento de Albacete*”, expte.282506W, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Mediante resolución de fecha 10 de octubre de 2019, dictada por la Concejala Delegada de Economía, Hacienda y Recursos Humanos del Ayuntamiento de Albacete, en uso de la delegación concedida por la Junta de Gobierno Local en acuerdo de 27 de junio de 2019, se ordenó iniciar el expediente de contratación del “*contrato de servicio de control y prevención de la legionelosis en las instalaciones de los centros municipales*” del mencionado Ayuntamiento.

Segundo. El 13 de febrero de 2020 la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Albacete acordó la aprobación del expediente de contratación indicado en el hecho anterior, junto con sus respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, y ordenó la apertura del procedimiento abierto para su adjudicación, por tramitación urgente.

Tercero. En fecha 19 de febrero de 2020 se publicó el anuncio de licitación del contrato tanto en el Diario Oficial de la Unión Europea, como en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Albacete en la Plataforma de Contratación del Sector Público, estableciendo como día final del plazo para la presentación de ofertas el 3 de marzo de 2020.

Cuarto. Han formulado proposición en plazo los siguientes licitadores:

	Licitador	C.I.F./ N.I.F.	Fecha de Presentación
1	Andasur Control de Plagas, S.L.	B23341977	25-02-2020 18:54 h.
2	Arte Gestion Ambiental, SL	B13352927	03-03-2020 22:28 h.
3	Aru Obras Y Servicios, S. L.	B02168615	03-03-2020 11:14 h.
4	Caasa Tecnología del Agua, S.A.	A30020192	03-03-2020 13:36 h.
5	Compañía de Tratamientos Levante, s.l.	B46850137	27-02-2020 11:15 h.
6	Denfor, E.P.C., S.L.	B45250305	03-03-2020 15:09 h.
7	Fupinax, S.L.	B30595441	02-03-2020 16:16 h.
8	Grupo Amiab Servicios Higienico Sanitario, S.L.U.	B02477446	03-03-2020 11:04 h.
9	Itesel, S.L.	B97429005	03-03-2020 22:49 h.
10	Labaqua, S.A.U.	A03637899	03-03-2020 09:34 h.
11	Licec Limpieza de Conductos, SL	B84369842	03-03-2020 18:37 h.
12	Nilsson Laboratorios, S.L.	B99030819	03-03-2020 11:02 h.
13	Ondoan Servicios	A48545842	28-02-2020 13:36 h.
14	Rafaela Belmonte Nortes	22391370-L	03-03-2020 11:36 h.
15	Servicios de Control Microbiológicos y Analíticos, S.L.	B03483849	28-02-2020 15:38 h.
16	Sistemas Integrales de Tratamientos para el Medio Ambiente, S.L.	B97156772	02-03-2020 17:25 h.
17	Servicios Comunitarios, S.A.	A28410207	03-03-2020 19:10 h.
18	Serviecología y Tratamiento de Aguas, S.L. (SERVYECO, S.L.)	B12484234	02-03-2020 16:15 h.

Quinto. El 6 de marzo de 2020 tuvo entrada en el registro electrónico de este Tribunal Central de Recursos Contractuales, escrito presentado por D. S.M.G., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SANIDAD AMBIENTAL (ANECPLA), por el que se recurren los pliegos de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas del contrato de “*servicio de control y prevención de la legionelosis en las instalaciones de los centros municipales del Ayuntamiento de Albacete*”, de continua referencia, solicitando que por este Tribunal se acuerde su anulación y se ordene la retroacción del procedimiento de contratación al momento

anterior a la aprobación de dichos pliegos. Asimismo, solicita la adopción de medida cautelar consistente en la suspensión del procedimiento de adjudicación del contrato.

Sexto. La Secretaría del Tribunal, en fecha 17 de marzo de 2020, dio traslado del recurso interpuesto a los otros licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaban oportuno, formularan alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho.

Séptimo. En fecha 24 de marzo de 2020 La Secretaria del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales acordó, por delegación de este, la adopción de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación solicitada por la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 15 de octubre de 2012 (BOE de fecha 02/11/2012), prorrogado tácitamente y publicada su prórroga, primero mediante Resolución de fecha 2 de febrero de 2016 (BOE de fecha 11/02/2016), y nuevamente mediante Resolución de fecha 10 de octubre de 2018 (BOE de fecha 16/10/2018).

Segundo. Se recurren los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios que, en atención a su valor estimado (449.407,20€), es susceptible de recurso especial en materia de contratación de acuerdo con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Tercero. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas son actuaciones administrativas recurribles de conformidad con lo establecido en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1.b) de la LCSP.

Quinto. Con carácter previo al análisis de las cuestiones de fondo que el recurso suscita, conviene que este Tribunal se pronuncie sobre dos aspectos que afectan a la admisibilidad del presente recurso, a saber: 1) por una parte, la legitimación de la asociación recurrente y 2) por otra parte, la capacidad de D. S.M.G., actuar en nombre y representación de la mencionada asociación.

En relación con la primera cuestión (legitimación de la asociación recurrente para interponer el recurso), ha de tenerse presente que el artículo 48 de la LCSP, en su primer párrafo, concede legitimación para recurrir *“a 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”*, añadiendo en el inciso final de su párrafo segundo que *“en todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*.

En este caso no cabe duda de que la asociación recurrente --ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SANIDAD AMBIENTAL (ANECPLA)- representa los intereses profesionales vinculados al objeto del contrato a que el recurso se refiere (servicio de control y prevención de la legionelosis en las instalaciones de los centros municipales del Ayuntamiento de Albacete). En efecto, según el artículo 3 de sus estatutos, de 12 de julio de 2017, incorporados al expediente, ANECPLA tiene por objeto *“asumir la gestión y defensa de los intereses económicos, sociales, laborales y profesionales del sector servicios de sanidad ambiental (que incluye, entre otros, el control de plagas urbanas, los tratamientos fitosanitarios, la prevención y control de la legionelosis, los tratamientos de madera, el control de la calidad del aire en ambientes interiores, los tratamientos de aguas, el control de aves, etc.) y cuantos asuntos reivindicativos sean susceptibles en cada momento ante cualquier organismo público o entidad, sea cual fuere la naturaleza de éstos, pudiendo actuar como instrumento de coordinación de las empresas asociadas”*. En concordancia con su objeto, el artículo 7 de los estatutos incluye entre los

finés de ANECPLA la *“representación, gestión y defensa de los intereses económicos, sociales, laborales y profesionales del sector”*.

Es doctrina de este Tribunal, contenida, entre otras, en su Resolución 1522/2019, de 26 de diciembre, la de 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-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas).*

Resoluciones como la 1105/2015 de este Tribunal han admitido la legitimación de asociaciones en defensa de los intereses colectivos, al considerar que ‘parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos’.

La aplicación de esta doctrina al caso presente ha de conducir al reconocimiento de legitimación de la asociación recurrente, pues no sólo actúa en representación de los intereses corporativos del sector de sanidad medioambiental vinculado al objeto del contrato como se acaba de ver, sino que, adicionalmente, con su recurso pretende la corrección de ciertos defectos (consistentes, de un lado, en el establecimiento de un único criterio de adjudicación, el precio, para un contrato intensivo en mano de obra y, de otro, en la ausencia de un reflejo adecuado de los costes laborales en el valor estimado del contrato), supuestamente contenidos en los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato, pretensión que, de ser estimada, redundaría en beneficio de los intereses de las empresas del sector a las que representa, pues estas podrían formular sus ofertas en atención a distintos criterios que no sean exclusivamente el precio,

contenidos en unos pliegos que reflejarían, además, más adecuadamente los costes laborales que el contrato implica, favoreciendo de esta manera su concurrencia.

Reconocida legitimación a la asociación recurrente para la interposición del presente recurso, ha de examinarse si D. S.M.G., puede actuar en nombre y representación de aquella. Al respecto y, aun no constando en el expediente el acuerdo de la junta de gobierno de la asociación ordenando la interposición del recurso, de acuerdo con lo establecido en los artículos 32 y 33 de los estatutos de ANECPLA, este Tribunal considera que D. Sergio Monge Gómez, en su condición de presidente de la asociación, tiene capacidad para promover el presente recurso, a la vista del poder otorgado por su junta de gobierno el 19 de mayo de 2019 y elevado a escritura pública en la misma fecha, en el que se habilita a D. S.M.G., para *“comparecer por sí, o por abogados o procuradores ante toda clase de autoridades, juzgados, tribunales, audiencias, servicios de mediación, arbitraje y conciliación, jurados, delegaciones, comisiones, comités, agencias, fiscalías, ministerios, consejerías, cajas e institutos nacionales e internacionales, dependencias de la Unión Europea, Estado, Comunidad Autónoma, Provincia o Municipios, y cualesquiera otros organismos, promoviendo, instando, siguiendo, conciliando, transigiendo, allanándose, renunciando o desistiendo expedientes, procedimientos, pleitos, causas, juicios o recursos de cualquier clase y responder a interrogatorios con las facultades que sean precisas para el mejor cumplimiento de las anteriores, firmando al efecto los oportunos documentos públicos o privados”*. (Énfasis añadido).

Sexto. En cuanto al fondo del asunto, la asociación recurrente fundamenta su pretensión en dos motivos: por un lado y, especialmente, en la infracción de lo dispuesto en el artículo 145.3.g) de la LCSP, al haberse establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares un único criterio de adjudicación (el precio), y, por otro, en la contravención de los artículos 101.2 y 116.4 de la LCSP, por no incluir la memoria justificativa del contrato, al referirse a su valor estimado, los costes laborales inherentes a su ejecución. Se examinarán, a continuación, separadamente, ambos motivos.

En relación con el primero de ellos, alega la asociación recurrente que, al consistir el objeto de la contratación en la prestación de servicios intensivos en mano de obra, consistentes, según se indica en el objeto del contrato, en *“la prevención y control de las*

posibles anomalías en materia de Seguridad Sanitaria que puedan producirse por legionelosis en las instalaciones de agua y climatización existentes en los diferentes edificios municipales”, que requieren la realización de una serie de tratamientos preventivos y correctivos -que se describen a continuación en el pliego-, por parte del personal técnico y debidamente cualificado de la empresa adjudicataria, no resulta admisible que el precio sea el único criterio de adjudicación, según lo dispuesto en el artículo 145.3.g) de la LCSP, que exige el establecimiento de varios criterios de adjudicación cuando se trata de servicios intensivos en mano de obra, circunstancia que la recurrente entiende que concurre en el presente caso y que pretende acreditar mediante el informe técnico que adjunta al escrito de interposición del recurso.

Por su parte, el órgano de contratación argumenta, en relación con este motivo, en su informe al recurso, de 11 de marzo de 2020, lo siguiente:

“El Pliego regulador del contrato que nos ocupa prevé en el apartado 10 del Cuadro de Características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que lo regula un único criterio de adjudicación, que es el precio, al haber considerado el Órgano de Contratación al elaborarlo que le era aplicable la salvedad prevista en el citado precepto (las prestaciones están perfectamente definidas técnicamente y no es posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato). No obstante lo anterior, a la vista de las resoluciones más recientes dictadas por ese Tribunal (por ejemplo, la resolución núm. 990/2018, núm. 702/2018 o núm. 1142/2018), resulta que con independencia de estar las prestaciones perfectamente definidas técnicamente y no ser posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, al poderse calificar los servicios objeto del presente contrato como intensivos en mano de obra, dado que suponen un 60% de sus costes, deben ser aplicados en el presente expediente de licitación más de un criterio de adjudicación, salvo que por ese Tribunal se declare otra cosa”.

Para decidir sobre este motivo de recurso, debemos partir de lo que dispone el artículo 145.3.g) de la LCSP, que exige la aplicación de más de un criterio de adjudicación cuando se trate de “servicios intensivos en mano de obra”.

Este concepto de “servicios intensivos en mano de obra” no está definido en la LCSP, ni, salvo error u omisión, en norma alguna.

Este Tribunal considera procedente, para determinar su alcance, acudir a su significado gramatical. El Diccionario de la Real Academia Española no incluye el significado de tal concreta expresión “servicio intensivo en mano de obra”.

Sí define, en cambio, la palabra “Intensivo”: de intenso, e “Intenso”: que tiene intensidad.

También define el Diccionario de la RAE determinadas expresiones que incluyen la palabra “intensivo”:

- “Cultivo intensivo”: cultivo que prescinde de los barbechos, y mediante abonos y riegos hace que la tierra sin descansar produzca las cosechas,
- “Jornada intensiva”: de modo continuado, y
- “Medicina intensiva”: atención inmediata y constante.

(Los subrayados son nuestros).

Pues bien, de la información que nos ofrece la exégesis de la palabra “intensivo” el Tribunal deduce que no basta para que el servicio sea calificado como “intensivo en mano de obra” con que los costes de personal sean superiores a otros costes, o que dichos costes representen más del 50% del total de costes, sino una nota de mayor intensidad, como reflejan las expresiones arriba subrayadas. Si el legislador hubiera pretendido que los contratos de servicios en que los costes de personal representen más del 50% exigieran necesariamente más de un criterio de adjudicación, lo podría haber indicado con la expresión “servicios en que los costes de personal sean mayoritarios”, o “servicios mayoritarios en costes de personal”; pero no lo ha hecho así, y ha empleado una expresión distinta que significa una mayor intensidad.

Por ello, el Tribunal considera que para que el servicio pueda calificarse como “intensivo en mano de obra” debe requerir en su prestación una elevada cantidad de mano de obra y, además, que los costes que represente el factor trabajo sean absolutamente predominantes, respecto del total de costes (como, por ejemplo, en los contratos de

servicios de limpieza, en que así lo hemos declarado, en los que el coste de la mano de obra viene a representar aproximadamente un 90 % del total).

La asociación recurrente aporta un informe de la consultora AFI, que cuantifica los costes de personal de las empresas del sector de sanidad ambiental en un 53%. Conforme a lo anteriormente argumentado, este Tribunal no considera que este dato sea suficiente para calificar el presente contrato como "intensivo en mano de obra", por lo que se desestima este motivo de recurso.

Séptimo. Por lo que se refiere al segundo de los motivos invocados, alega la asociación recurrente que en la memoria justificativa del contrato se indica el valor estimado de este, pero no se incluyen los costes laborales inherentes a la ejecución del mismo, contraviniendo la obligación que a este respecto imponen al órgano de contratación los artículos 101.2 y 116.4 de la LCSP.

El órgano de contratación se opone a este motivo indicando que los costes laborales del contrato figuran especificados en el apartado 5º del Cuadro de Características del Pliego regulador del contrato, ascendiendo su importe a 46.490,40 €, añadiendo que el sistema de determinación del precio del contrato ha sido conforme a unidades de ejecución y el tipo de licitación a la baja sobre precios unitarios.

Se observa, efectivamente, que en la página 63 del PCAP el presupuesto base de licitación, del que deriva el valor estimado, sí ha tenido en cuenta el importe de la mano de obra, que cuantifica en un importe de 46.490,40 € (lo que representa un 60 % de los costes del contrato, cifra superior al 53 % que la asociación recurrente indica en su recurso).

El presupuesto se ha fijado por precios unitarios, según las necesidades reales de la Administración. El PCAP dedica las páginas 63 a 68 a la determinación de los distintos componentes de los precios unitarios en que se basa el presupuesto. También lo hace así el PPTP (páginas 19 a 22).

La asociación recurrente no afirma que el presupuesto base de licitación sea insuficiente, sino sólo que no ha tenido en cuenta los costes laborales, lo que es incierto, como se

deduce de la lectura del PCAP. Hay que tener en cuenta, además, que en estos servicios es de difícil determinación para el órgano de contratación el número de horas que los operarios necesitan para realizar cada uno de los servicios demandados, lo que a su vez dificulta cualquier determinación más precisa de los costes de personal.

Han presentado oferta en el procedimiento 18 empresas, lo que constituye una prueba concluyente de que el presupuesto base de licitación se ajusta a los precios del mercado.

Así pues, se desestima también este motivo de recurso.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. S.M.G., en nombre y representación de la ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESAS DE SANIDAD AMBIENTAL (ANECPLA), contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Albacete para contratar el *“servicio de control y prevención de la legionelosis en las instalaciones de los centros municipales del Ayuntamiento de Albacete”*, expte.282506W.

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 sanción prevista en el artículo 58.2 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 de Justicia de Castilla-La Mancha, 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.

NOTA: Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.