

Acuerdo Resolución 1108/2023

**Órgano de Contratación:** COMUNIDAD VALENCIANA-AYUNTAMIENTO DE ALCOY/ALCOI

**Nº Recurso asignado por TACRC:** 1108/2023

**Recurrente:** ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE CONTROL DE PLAGAS Y SANIDAD AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (AECPSA-CV)

**Representante:** D. Juan Carlos Santiago Carretero - AECPSA-CV

**Identificación expediente contratación:** Servicios para la realización de los trabajos de desratización, desinsectación, desinfección y control de plagas en el municipio de Alcoi por procedimiento abierto

El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su reunión del día 21/09/2023 y en relación con el expediente de recurso arriba citado, ha dictado la siguiente resolución que se adjunta y se remite para su cumplimiento.

La resolución adjunta es definitiva en la vía administrativa y contra las mismas cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el plazo de 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.

Rogamos acusen recibo de este comunicado.

Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales  
Secretaría.  
Avda General Perón nº 38 - 8ª Planta 28071 Madrid  
Teléfonos: 91 349 13 19

Acuse recibo de la recepción a esta dirección:  
[tribunal\\_recusos\\_contratos@hacienda.gob.es](mailto:tribunal_recusos_contratos@hacienda.gob.es)



**Recurso nº 1108/2023 C. Valenciana 254/2023**

**Resolución nº 1194/2023**

**Sección 2ª**

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

En Madrid, a 21 de septiembre de 2023.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. Juan Carlos Santiago Carretero, en representación de la Asociación de Empresas de Control de Plagas y Sanidad Ambiental de la Comunidad Valenciana (AECPSA-CV), contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy para la contratación de los “*Servicios para la realización de los trabajos de desratización, desinsectación, desinfección y control de plagas en el municipio de Alcoi por procedimiento abierto*” (Exp. C.1361), este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** Se ha tramitado por el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy el expediente de contratación de los “*Servicios para la realización de los trabajos de desratización, desinsectación, desinfección y control de plagas en el municipio de Alcoi por procedimiento abierto*” (Exp. C.1361), por un valor estimado de 336.181,10 euros.

**Segundo.** En el marco del citado expediente de contratación, con fecha 12 de julio de 2023, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el correspondiente anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas (en adelante, PCAP y PPT, respectivamente) por los que ha de regirse aquél.

**Tercero.** Con fecha 1 de agosto de 2023, D. Juan Carlos Santiago Carretero, actuando en representación de la Asociación de Empresas de Control de Plagas y Sanidad Ambiental de la Comunidad Valenciana (en adelante, AECPSA-CV), ha interpuesto recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de licitación y los pliegos mencionados en el antecedente anterior, al amparo de lo establecido en los artículos 44 y siguientes de la Ley



9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

**Cuarto.** Se ha remitido a este Tribunal por el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy el correspondiente expediente de contratación y su preceptivo informe, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP.

**Quinto.** Con fecha 9 de agosto de 2023, la Secretaria General del Tribunal, actuando por delegación, ha dictado acuerdo concediendo la medida cautelar de suspensión del procedimiento de contratación solicitada por la entidad recurrente, sin afectar al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.** El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se impugnan actuaciones de un poder adjudicador, en su condición de Entidad que integra la Administración local, como es el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y en el Convenio de Colaboración suscrito el 25 de mayo de 2021 entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales (BOE 2 de junio de 2021).

**Segundo.** Las actuaciones impugnadas son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, al tratarse del anuncio de licitación y de los pliegos por los que se rige el procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, en aplicación de lo establecido en el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP.

**Tercero.** La Asociación de Empresas de Control de Plagas y Sanidad Ambiental de la Comunidad Valenciana (AECPSA-CV), entidad recurrente, está legitimada activamente para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, al perjudicar o afectar a sus derechos o intereses legítimos las actuaciones objeto de impugnación, como organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.



**Cuarto.** El escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público del anuncio de licitación y de los pliegos objeto de impugnación, con arreglo a lo establecido en el artículo 50.1 de la LCSP.

**Quinto.** El representante de AECPSA-CV recurre el anuncio de licitación y los pliegos por los que ha de regirse el procedimiento de contratación tramitado por el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy para la adjudicación de los *“Servicios para la realización de los trabajos de desratización, desinsectación, desinfección y control de plagas en el municipio de Alcoi por procedimiento abierto”*, solicitando a este Tribunal que declare *“la nulidad de la cláusula de solvencia técnica o profesional recogida en el apartado 13º del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que ha de regir en el procedimiento abierto para la contratación de los servicios descritos en el Anexo I para el contrato de servicios así como la cláusula P del Anexo 1 c.”*

En el anuncio de licitación impugnado se indica, en cuanto a la solvencia técnica-profesional exigida a los licitadores, lo siguiente:

*“Trabajos realizados: Relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los 3 últimos años (máximo 3, salvo cuando se incremente en orden a garantizar un nivel adecuado de competencia). Número de servicios o trabajos mínimo: 2. Dentro de la relación que presenten los licitadores deben constar, al menos, 2 contratos (de similares características) de cada uno por una cuantía igual o superior a 200.000,00 euros (VER FORMA DE ACREDITACIÓN en apartado P1 del Anexo I al PCAP).”*

El apartado 13º (*“Capacidad para contratar”*) del PCAP establece que las empresas licitadoras deberán acreditar *“la solvencia económica y técnica que se indica en el apartado P del Anexo I del presente pliego, requisito que será sustituido por el de la clasificación, cuando ésta sea exigible conforme a lo dispuesto en la LCSP...”* Por su parte, el mencionado apartado P del Anexo I del PCAP dispone lo siguiente:

*“P- SOLVENCIA ECONÓMICA, FINANCIERA Y TÉCNICA O PROFESIONAL.*

*CLASIFICACIÓN (Si Procede):*



*Exigible*

*(x) Sustitutiva*

*De acuerdo con el artículo 77 1b) de la LCSP, no es obligatorio la exigencia de clasificación empresarial en los contratos de servicios. No obstante lo anterior se podrá justificar su solvencia técnica de forma sustitutiva si acredita la clasificación siguiente: Grupo M: SERVICIOS ESPECIALIZADOS; Subgrupo 1: Higienización, desinfección, desinsectación y desratización; Categoría 1: menor o igual a 150.000€ de media anual.*

*1.- La solvencia económica y financiera, y técnica o profesional, se acreditará mediante la aportación de los documentos a que se refieren los criterios de selección marcados. En el caso de que hubiese clasificación sustitutiva, el empresario/a podrá acreditar su solvencia indistintamente mediante la clasificación señalada anteriormente o mediante los documentos de este apartado 1.*

*(...)*

*SOLVENCIA TÉCNICA O PROFESIONAL (artículo 90 LCSP)*

*a) Relación de los principales servicios o trabajos realizados de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de los 3 últimos años (máximo tres, salvo cuando se incremente en orden a garantizar un nivel adecuado de competencia).*

*Criterio de selección:*

*Importe de contrato de similares características igual o superior a: DOSCIENTOS MIL EUROS (200.000,00 €)*

*Número de servicios o trabajos mínimo: 2 Dentro de la relación que presenten los licitadores deben constar, al menos, dos contratos de cada uno por una cuantía igual o superior 200.000,00 euros (...)"*

En términos similares, el apartado 5.1 ("Solvencia técnica") del PPT establece lo siguiente:



*“Se acreditará mediante el criterio establecido en el artículo 90.1 a) de la LCSP, es decir, con la aportación de una relación de los principales servicios de iguales características realizadas durante los tres últimos años.*

*A los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el punto 2 del artículo 90, relativo a los valores mínimos, se establece que dentro de la relación que presenten los licitadores deben constar, al menos, dos contratos de cada uno por una cuantía igual o superior 200.000 euros.*

*Al encontrarse el contrato sometido a regulación armonizada, art. 22.1. b) de la LCSP, no se será de aplicación lo dispuesto en el artículo 90.4 de la LCSP en relación a las empresas de reciente creación.*

*De acuerdo con el artículo 77 1b) de la LCSP, no es obligatorio la exigencia de clasificación empresarial en los contratos de servicios. No obstante lo anterior se podrá justificar su solvencia técnica de forma sustitutiva si acredita la clasificación siguiente: Grupo M: SERVICIOS ESPECIALIZADOS; Subgrupo 1: Higienización, desinfección, desinsectación y desratización; Categoría 1: menor o igual a 150.000€ de media anual.”*

La entidad recurrente impugna la exigencia a las empresas licitadoras de que, a fin de justificar su solvencia técnica o profesional, acrediten haber ejecutado, dentro de los tres últimos años, al menos dos servicios o trabajos, de igual o similar naturaleza que el que es objeto del contrato, por un importe mínimo de 200.000 euros cada uno de ellos. Y ello, porque entiende que tal exigencia no es proporcionada al importe económico del contrato (cuyo valor estimado es de 336.181,10 euros, obtenido de la suma de los siguientes importes: 70.037,73 euros por cada uno de los cuatro años de posible duración del contrato -dos años de duración inicial y dos años de prórroga- y 56.030,18 euros correspondientes a posibles modificaciones) ni se encuentra debidamente justificada en el expediente de contratación, por lo que restringe indebidamente la competencia y vulnera los principios establecidos en el artículo 1 de la LCSP (libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, salvaguarda de la libre competencia y acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas y a las empresas de economía social). En apoyo de su pretensión de que se declare la nulidad de estas previsiones de los pliegos, invoca varias Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la necesidad de adecuación de las exigencias de solvencia técnica o



profesional establecidas por los órganos de contratación al principio de proporcionalidad (Resoluciones nº 336/2016, de 29 de abril, y nº 569/2023, de 4 de mayo.)

**Sexto.** A requerimiento de este Tribunal y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, el órgano de contratación remite adjunto, junto con el expediente, informe jurídico, que asume, sobre el recurso interpuesto por AECPSA-CV, aceptando sus alegaciones y manifestando su criterio favorable a la estimación de aquél.

Así, en el citado informe, suscrito por el Vicesecretario Accidental del Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy, se exponen las siguientes consideraciones y conclusión:

*“(..). CUARTO-. Los motivos alegados para poder presentar el Recurso Especial en Materia de Contratación son los relativos a:*

*A) No concurrir los requisitos exigidos por la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, esto es, la relación con el objeto del contrato y la proporcionalidad. El valor estimado del contrato es de 336.181,10 euros, por una duración de cuatro años (los dos iniciales más dos prórrogas de un año cada una de ellas, más el 29 por 100 de modificación prevista en el pliego. En el recurso se indica que el valor estimado se refiere al período de ejecución del contrato de 2 años, hecho que no es así), y en cuanto a solvencia técnica se requiere acreditar 400.000€ a través de dos contratos de 200.000€ cada uno de ellos, lo que se entiende no es proporcional con el importe ni el objeto del contrato, “además de producir efectos de carácter discriminatorio, pues deja fuera a todos aquellos posibles licitadores que si bien no cuenten con dos contratos de 200.000€ cada uno de ellos, si puedan de manera acumulada contar con una serie de contratos que en su conjunto y en dicho periodo de tiempo superen los 400.000€ “. El recurso fundamenta su contenido en resoluciones de ese Tribunal.*

*B) El segundo de los motivos es la falta de justificación de la solvencia técnica o profesional exigida, indicando que:*

*“El requisito de la solvencia técnica o profesional además de ser proporcional al objeto o valor económico del contrato ha de ser justificado de forma razonable ya que como hemos indicado afecta a la libre competencia y restringe de modo desproporcionado el acceso a la licitación”,*



*justificación que, a juicio del recurrente no se justifica motivadamente la razón por la cual esta administración toma esa decisión.*

*QUINTO-. Analizado del contenido del recurso, y solicitados los informes al departamento impulsor del expediente, el cual ha contestado de forma verbal, no se encuentran razones que justifiquen la solvencia técnica exigir la cuantía y el número de contratos requeridos para alcanzar dicha cuantía que figura en los Pliegos y demás documentación.*

*Por todo lo expuesto a juicio del abajo firmante y siempre que no existan otros criterios basados en derecho que desvirtúen esta fundamentación, informo que*

*ÚNICO. Se debería estimar el recurso presentado por la mercantil ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE CONTROL DE PLAGAS Y SANIDAD AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD VALENCIANA (AECPSA-CV)."*

*Es todo lo que tengo que informar a los efectos oportunos."*

**Séptimo.** Nos encontramos, por consiguiente, ante un allanamiento del órgano de contratación a la pretensión articulada en su recurso por AECPSA-CV.

La LCSP, al abordar la regulación del recurso especial en materia de contratación, no contempla de forma expresa la posible terminación del mismo por el reconocimiento, por parte del órgano de contratación, de las pretensiones hechas valer por el recurrente, si bien es lógico y evidente que debe admitirse tal posibilidad, por aplicación analógica de lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa.

En este sentido, en la Resolución nº 249/2020, de 20 de febrero (Recurso nº 1598/2019) se resume la doctrina que este Tribunal aplica en orden al reconocimiento por el órgano de contratación de la pretensión del recurrente:

*"A este respecto, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con estos supuestos, pudiendo citar, por todas, la Resolución de 14 de agosto de 2019, recurso 892/2019:*

*"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”.*

*Esto es, ante el allanamiento del órgano de contratación sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. En el presente caso la pretensión ejercitada no conlleva una infracción del ordenamiento, pues la duplicidad de circunstancias contenidas en los pliegos, como condiciones técnicas mínimas de la prestación y como criterios de adjudicación, evidencia que los criterios de adjudicación no se han plasmado correctamente.*

*Los criterios de adjudicación deben reflejar circunstancias que puedan suponer un incremento del nivel de rendimiento del contrato, de su objeto prestacional o de la calidad de su ejecución (Resolución nº 1116/2019, de 7 de octubre de 2019). Requisito que no se satisface, evidentemente, si las circunstancias recogidas en el criterio se exigen ya a todos los licitadores como condiciones técnicas mínimas de la prestación en el PPTP.*

*Por lo tanto, procede admitir el allanamiento del órgano de contratación y estimar el recurso, por lo que los pliegos deben ser anulados y retrotraer el procedimiento al momento de su aprobación.”*

Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, es claro que procede la aplicación de la regulación, que sobre el allanamiento, contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 75. No se aprecia aquí que la estimación de la pretensión articulada en el recurso implique una infracción manifiesta de la normativa aplicable, y no solo eso, sino que se considera plenamente ajustada a derecho, de acuerdo con la doctrina establecida por este Tribunal respecto de supuestos similares al aquí planteado en las resoluciones invocadas por la entidad recurrente, la anulación de la previsión contenida en el anuncio de licitación, en el apartado 13º del PCAP, en relación con el apartado P del Anexo I del propio PCAP, y en el apartado 5 del PPT por el que se rige la licitación, en cuanto a la exigencia, como requisito de solvencia técnica o profesional, de que las empresas licitadoras acrediten haber ejecutado, en el curso de los tres últimos años, al menos dos



trabajos o servicios de igual o semejante naturaleza al objeto del contrato licitado por un importe de al menos 200.000 euros cada uno de ellos.

En consecuencia, procede anular esa previsión y acordar la retroacción del procedimiento de contratación para la aprobación de unos nuevos pliegos en los que se elimine esa exigencia y se establezca una nueva regulación de los criterios de solvencia técnica o profesional exigida a los licitadores ajustada a lo establecido en la LCSP, en especial en cuanto a la proporcionalidad, continuando el procedimiento de contratación a partir de ese trámite.

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. Juan Carlos Santiago Carretero, en representación de la Asociación de Empresas de Control de Plagas y Sanidad Ambiental de la Comunidad Valenciana (AECPSA-CV), contra el anuncio de licitación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas del procedimiento tramitado por el Ayuntamiento de Alcoi/Alcoy para la contratación de los "*Servicios para la realización de los trabajos de desratización, desinsectación, desinfección y control de plagas en el municipio de Alcoi por procedimiento abierto*" (Exp. C.1361), anulando la previsión contenida en el anuncio de licitación, en el apartado 13º del PCAP, en relación con el apartado P de su Anexo I, y en el apartado 5 del PPT, relativa a la exigencia a las empresas licitadoras, para la justificación de su solvencia técnica o profesional, de la acreditación de haber ejecutado, en el curso de los tres últimos años, al menos dos trabajos o servicios de igual o semejante naturaleza al objeto del contrato licitado por un importe de al menos 200.000 euros cada uno de ellos, y retrotrayendo el procedimiento de contratación para la aprobación de unos nuevos Pliegos ajustados a la anterior declaración.

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de acuerdo con lo establecido en el 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 lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior



de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES