

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 12 de septiembre de 2012.

VISTOS los recursos especiales en materia de contratación interpuestos por:

- Don M.G.R., en calidad de Presidente de la asociación La Voz Animal (RE 80/2012),
- Doña M.C.G. en calidad de Presidenta de la Federación de Asociaciones Protectoras y de Defensa Animal de la Comunidad de Madrid (RE 81/2012),
- Doña M.C.G. en calidad de Presidenta de la asociación Justicia Animal (RE 82/2012) y
- Doña A.P.T. en calidad de Presidenta de la Fundación de Ayuda a los Animales (RE 84/2012),

contra el anuncio, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de "Servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización, de control de aves urbanas, de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y funcionamiento del Centro de Protección Animal de Parla". Expte. 4/12, este

Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- El Ayuntamiento de Parla convocó procedimiento abierto para la adjudicación del contrato de "Servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización, de control de aves urbanas, de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y funcionamiento del Centro de Protección Animal de Parla". La convocatoria se anunció en el BOCM de 5 de junio, en el BOE de 4 de junio y en el DOUE el 15 de mayo. El valor estimado del contrato asciende a 320.000 euros. Finalizado el plazo de presentación el día 2 de julio, consta la presentación de tres ofertas para participar en el proceso de licitación de referencia.

Segundo.- El precio del contrato, según el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) se fija en 80.000 euros, con el siguiente desglose:

- Servicio de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización: 32.000 euros.
- Servicio de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y la gestión del Centro de Protección Animal: 32.000 euros.
- Servicio de control de aves urbanas: 16.000 euros.

El PCAP, en la cláusula 13 establece los criterios de valoración de las ofertas, para lo cual remite a los apartados IV.A.5., IV.B.4. y IV.C.5. del PPT donde se especifican 3 baremos diferentes para los 3 servicios recogidos en el objeto de contrato:

- Servicio de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización:

“La nota máxima de valoración de este servicio será de 100 puntos, y supondrá un 40% sobre la puntuación total de este Pliego. Deberá obtener una puntuación mínima, para este servicio de 60 puntos, puntuaciones inferiores dejarán fuera a la oferta presentada.

1.- Criterios que dependen de un juicio de valor... hasta 50 puntos.

1.1. Implantación Plan Integral de Actuación, hasta 45 puntos.

1.2. Certificaciones medioambientales, certificación sobre implantación de sistemas de control de calidad en el servicio, hasta 5 puntos.

2.- Criterios de valoración automática hasta 50 puntos.

2.1. Mejoras técnicas, hasta 10 puntos.

2.2. Precio ofertado, hasta 40 puntos. “

-Servicio de control de aves urbanas:

“La nota máxima de valoración de este servicio será de 100 puntos, y supondrá un 20% sobre la puntuación total de este Pliego. Deberá obtener una puntuación mínima, para este servicio de 60 puntos, puntuaciones inferiores dejarán fuera a la oferta presentada.

1.- Criterios que dependen de un juicio de valor... hasta 50 puntos.

1.1. Implantación programa control de aves urbanas, hasta 45 puntos.

1.2. Certificación medioambientales, certificación sobre implantación de sistemas de control de calidad en el servicio, hasta 5 puntos.

2.- Criterios de valoración automática... hasta 50 puntos.

2.1. Mejoras técnicas, hasta 10 puntos.

2.2. Precio ofertado, hasta 40 puntos.”

- Servicio de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y funcionamiento del Centro de Protección animal:

“La nota máxima de valoración de este servicio será de 100 puntos, y supondrá un 40% sobre la puntuación total de este Pliego. Deberá obtener una puntuación mínima, para este servicio de 60 puntos, puntuaciones inferiores dejarán fuera a la

oferta presentada.

1.- Criterios que dependen de un juicio de valor... hasta 40 puntos.

1.1. Implantación manual funcionamiento de los servicios, hasta 35 puntos.

1.2. Certificaciones medioambientales, certificación sobre implantación de sistemas de control de calidad en el servicio, hasta 5 puntos.

2.- Criterios de valoración automática....hasta 60 puntos:

2.1. Mejoras técnicas, hasta 20 puntos.

2.2. Precio ofertado, hasta 40 puntos.”

Tercero.- El mismo día 19 de julio de 2012 tuvieron entrada, en el Registro de este Tribunal, los recursos especiales en materia de contratación, interpuestos por las recurrentes, contra el anuncio, el Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliegos de Prescripciones Técnicas que rigen el contrato.

Las recurrentes, han cumplido lo preceptuado en el artículo 44.1 del TRLCSP, que establece la obligación de anunciar previamente la interposición del recurso.

El recurso realiza diversas alegaciones en relación a los criterios de adjudicación previstos en el PCAP.

Afirma que la ley plantea la posibilidad de presentarse en UTE. No obstante, esta posibilidad no debe implicar una obligación, máxime en expedientes como en este caso que aúna diferentes objetos en un solo expediente. Argumenta la imposibilidad que les produce para subcontratar parcialmente las prestaciones del contrato y considera que se debería licitar por lotes para favorecer la competencia y la posibilidad de poder participar en la adjudicación del contrato.

Seguidamente argumenta que los medios personales necesarios para la ejecución del contrato, el horario del servicio y la necesidad de pagar el plus de nocturnidad, los gastos sociales y otros costes que serán a cuenta del adjudicatario según los Pliegos *“convierten el acto administrativo de adjudicación de contrato en*

un acto de contenido imposible, o bien que pretendiendo cumplir dicho contrato con semejante presupuesto se convierte en un contrato que vulneran la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley”.

En la fundamentación jurídica hace referencias a los principios generales de la contratación, a la necesidad e idoneidad del contrato, a la figura del contrato menor y su régimen jurídico, al fraccionamiento de los contratos, a la jurisdicción competente según las distintas clasificaciones de los contratos.

Y finaliza solicitando “anular la publicación de los pliegos técnicos y administrativos, por entenderse que no se permite una presentación por lotes y los objetos del contrato son múltiples, discordantes y antagónicos, por ser contrario a la ley y por la imposibilidad de cumplimiento e imposibilidad de prestación del servicio y en definitiva por establecer el TS la nulidad para dichos contratos e incluso la ilegalidad del mismo porque su obligado cumplimiento por el art. 1254 del CC, infringe a su vez normativa básica laboral y de Seguridad Social entre otras”

Cuarto.- El Ayuntamiento de Parla remite al Tribunal una copia del expediente de contratación, y posteriormente su informe el 17 de agosto. En el mismo manifiesta que el objeto del contrato está perfectamente definido en los pliegos sin que se trate de servicios antagónicos entre sí. Manifiesta también que los criterios de adjudicación aparecen indicados en el anuncio de licitación y en el PPT. Señala que los pliegos no imponen la obligación de licitar en UTE, sino una posibilidad y en cuanto al cálculo del presupuesto señala que la cláusula XI del PPT establece la posibilidad de percibir de los usuarios una cantidad por los servicios que presten además de los abonos directos del Ayuntamiento. Considera que el procedimiento de licitación es ajustado a Derecho y deben desestimarse los recursos interpuestos.

Quinto.- Por la Secretaria del Tribunal da traslado del recurso a todos los licitadores, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 46.3 del TRLCSP,

concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones.

Finalizado el plazo se ha recibido escrito de la UTE Andaluza de Tratamientos de Higiene S.A. y Athisa Gestión de Residuos Biosanitarios en la que hacen constar que la información técnica presentada por la indicada UTE tiene carácter de confidencial.

Sexto.- Recibidos los recursos 80/2012, 81/2012, 82/2012 y 84/2012, este Tribunal advierte que los 4 recursos formalmente y en sus argumentos de fondo son totalmente coincidentes, siendo el texto del recurso idéntico en la redacción de los hechos, fundamentos de derecho y en la solicitud. Todos presentan una clara relación de forma, de la que se concluye que existe entre ellos la identidad sustancial, o íntima conexión a que se refiere el artículo 73 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), por lo que en aras al principio de economía procedimental, procedió a acumular los cuatro recursos para resolverlos en un solo procedimiento y mediante una sola Resolución.

Séptimo.- En virtud de la Resolución 1/2012, de 26 de julio, de la Presidenta del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, se acordó la suspensión de la resolución de los recursos especiales pendientes ante este Tribunal del 6 de agosto al 6 de septiembre de 2012, sin perjuicio de la realización de todos los trámites hasta llegar a la fase de resolución, exceptuando aquellos recursos en que se haya solicitado la convocatoria extraordinaria del Pleno por razones de urgencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- En cuanto a la legitimación el artículo 42 del TRLCSP establece que *“podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación*

toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso“.

Las recurrentes señalan que *“esta entidad considera que el contenido de este expediente vulnera sus derechos e intereses legítimos al verse afectada por las decisiones del presente recurso”* y que *“goza de legitimación para recurrir por actuar en representación de la empresa de la que es administradora única y que tiene la condición de interesada en el expediente por querer participar en la licitación cuya documentación ahora se impugna”.*

La noción de legitimación implica una relación específica entre el actor en un proceso y el objeto de la pretensión o petición que se ejercita. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una titularidad jurídica por parte de quien ejercita la acción y se materializa, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio o en la evitación de un perjuicio. Luego para que exista interés legítimo la resolución o acto impugnado debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso, sin que sea suficiente el mero interés por la legalidad.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada en sentencias tales como la de 19 de noviembre de 1993 y de 27 de enero de 1998 entre otras, si el derecho subjetivo es siempre reconocible, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética.

Al objeto de examinar la legitimación de las recurrentes, que no son licitadoras al contrato objeto del recurso, conviene traer a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de julio de 2005, Sec. 4ª, según la cual *“Tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la*

participación en la licitación (ss. 7-3-2001 citada por la de 4-6-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado.”

Las recurrentes son, de una parte, dos asociaciones constituidas al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación y una Fundación, con capacidad jurídica y capacidad de obrar. En sus estatutos figuran fines como la prestación de atención a la problemática de los animales domésticos, la defensa de su calidad de vida, la defensa y bienestar animal, la ayuda a los animales abandonados o la acogida, atención y cuidados necesarios.

De otra parte es recurrente una Federación de asociaciones protectoras y de defensa animal de la Comunidad de Madrid. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales son titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley les reconozca (artículo 31.2 de la LRJPAC). Para ello es necesario que estén válidamente constituidas y que el acto recurrido afecte a los intereses sociales económicos, profesionales y culturales de sus miembros. Los Estatutos de la Federación de asociaciones recurrentes fijan como fines de la misma *“coordinar, gestionar y representar los intereses de las asociaciones que la integran y de los miembros de las mismas en el ámbito de la*

defensa y protección animal”. Aquellas asociaciones federadas que tengan albergues de animales deberán cumplir determinados requisitos establecidos en los estatutos.

Cabe recordar que el objeto del contrato incluye servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización, de control de aves urbanas, de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y funcionamiento del Centro de Protección Animal de Parla.

Los fines estatutarios de las asociaciones recurrentes no coinciden en su totalidad con el objeto del contrato. Aunque puede admitirse una coincidencia parcial en cuanto al centro de protección animal o recogida de animales abandonados, que les permitiría, modificando las condiciones de la convocatoria como solicitan y aducen que se lo impide, licitar al contrato, y así lo alegan como causa de legitimación para recurrir, lo que les permitiría ser licitadores y posibles adjudicatarios. En el segundo caso los fines estatutarios de la Federación de Asociaciones incluyen la defensa de los intereses colectivos de las empresas del sector. En consecuencia el posible beneficio obtenido, en ambos casos, legitima la interposición del recurso.

Pues bien, expuesto cuanto antecede y teniendo en cuenta que la interpretación de las normas procesales ha de hacerse de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad, en sentido amplio y no restrictivo, es decir, conforme al principio *pro actione*, cabe admitir que concurre en las recurrentes ese vínculo o conexión con la pretensión ejercitada.

Asimismo se acredita la representación de los firmantes de los recursos.

Segundo.- En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 44.2.a) del TRLCSP dispone que:

“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.”

Es criterio de este Tribunal, mantenido en las resoluciones anteriores, que cuando se haya facilitado el acceso por medios electrónicos, informáticos o telemáticos y no conste la fecha de recepción por los licitadores, computar los quince días de plazo que establece la Ley, a partir del último día estipulado para la presentación de ofertas, al objeto de garantizar que los candidatos o licitadores han tenido acceso a los mismos.

No consta en el expediente administrativo la fecha de recepción por las recurrentes de los Pliegos, por lo que ha de considerarse que la interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal del artículo 44.2.a) del TRLCSP.

Tercero.- Por cuanto respecta al objeto del recurso debe indicarse que éste se ha interpuesto contra el anuncio, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas correspondientes a un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada por lo que es susceptible de recurso al amparo del artículo 40.1.a) y 40.2.a) en relación al artículo 16 del TRLCSP.

Cuarto.- En el texto del recurso éste aparece como dirigido al Tribunal Central de Recursos contractuales. Sin embargo el mismo fue presentado ante este Tribunal. El recurso se dirige contra un acto dictado en el procedimiento de adjudicación de un contrato licitado por el Ayuntamiento de Parla, Entidad local del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid. De conformidad con lo establecido en el artículo 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Quinto.- Las recurrentes solicitan *“anular la publicación de los pliegos técnicos y administrativos, por entenderse que no se permite una presentación por lotes y los objetos del contrato son múltiples, discordantes y antagónicos”*.

Consideran las recurrentes que la diversidad de grupos contempladas como clasificación de los contratistas en los diferentes objetos del contrato (M01 Higienización, desinfección, desinsectación y desratización; M08 Servicio de Protección de Especies y R05 Recogida y transporte de toda clase de residuos) incide en la pluralidad de servicios diferentes recogidos bajo un único objeto de contrato. Asimismo manifiesta el antagonismo entre los mismos. Argumenta también que se especifican 3 baremos diferentes para los 3 servicios recogidos bajo un único objeto de contrato, lo que vuelve a incidir en la pluralidad de objetos de contratos recogidos bajo un único expediente. Señalan que la LCSP plantea la posibilidad de presentarse en UTE. No obstante, esta posibilidad no debe implicar una obligación, máxime en expedientes como en este caso que aúna diferentes objetos en un solo expediente.

Asimismo afirman las recurrentes que *“la LCSP prohíbe en su art. 54.1 subcontratar más del 50% del contrato, por Recasur y Servicios Animales, S.L. que puede gestionar el Servicio de Protección Animal (clasificación M08) no puede subcontratar los Servicios de Servicio de desinfección, desinsectación, desratización y desratorización” y en el Servicio de Control de Aves Urbanas”,* por lo que entienden que no puede contratar los servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratorización ni el *“servicio de control de aves urbanas pues en ambos significan el 60% de la totalidad del contrato”*. Añaden que esta imposibilidad de subcontratar las coloca en una situación de vulnerabilidad al no poder desempeñar una parte de los servicios objeto del expediente, que constituyen finalidades antagónicas a sus intereses fundacionales: la protección animal.

Procede, por tanto, examinar el objeto del contrato. El artículo 86 del TRLCSP establece que *“cuando el objeto del contrato admita fraccionamiento y así se justifique debidamente en el expediente, podrá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstos sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituyan una unidad funcional, o así lo exija la naturaleza del objeto.”*

El principio general de la contratación pública es la unidad y no fraccionamiento del objeto contrato con las excepciones que el citado artículo 86 y el 109.2 del TRLCSP recogen para la licitación por lotes que permiten la división en lotes cuando constituyan una unidad funcional susceptible de realización independiente. La acumulación innecesaria de objetos de un mismo contrato sería contraria a los principios de concurrencia y libre competencia en la contratación pública. Al permitirse que un mayor número de empresas puedan optar al contrato, esta división en lotes puede ser un mecanismo eficaz para incrementar la competencia en la adjudicación.

Por otra parte, el principio de concurrencia tiende a facilitar la competencia en la contratación permitiendo la adjudicación individual de las diversas prestaciones que componen el objeto, a fin de facilitar el acceso a los contratos a la pequeña y mediana empresa, intensificando la competencia. La colisión de ambos principios ha de resolverse a la luz de la propia normativa de contratación, es decir determinando si el objeto del contrato concreto es fraccionable por ser sus partes susceptibles de utilización o aprovechamiento separado y constituir una unidad funcional o porque lo exija la naturaleza del objeto.

Al respecto el órgano de contratación señala en su informe que no se trata de servicios antagónicos entre sí y que dada la actual coyuntura económica, agrupar varias prestaciones en un solo contrato permite que los costes de las empresas que los llevasen a cabo se reduzcan, lo que redundaría en una minoración del precio del servicio para la Administración.

El artículo 22 del TRLCSP establece que *“los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación”*.

En la cláusula I del PPT, relativa al objeto del contrato consta que *“todos los métodos, técnicas y planes de actuación irán encaminados a conseguir la implantación total de un Plan de Gestión Integral de Vectores y Plagas Urbanas”*.

La integración de todas las prestaciones de servicios recogidos en el contrato, tiene también sentido para incrementar su eficacia, la eficiencia en la ejecución de las prestaciones y a su vez, aprovechar las economías de escala que posibilita dicha integración, en línea con el artículo 1 de la Ley de Contratos del Sector Público, constituyendo las diversas prestaciones que forman parte del objeto, materia de la misma naturaleza, como también se justifica en el expediente y se analiza a continuación.

El informe 57/2009, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa Estatal aborda el tema y señala que: *“Como se puede apreciar, de conformidad con el criterio de la Junta es necesario distinguir entre las prestaciones que se configuran como unidades por su propia naturaleza respecto de las cuales sólo cabe el fraccionamiento cuando se cumplan los requisitos estrictos del artículo 74, y aquéllas otras que tienen su propia individualidad y que por razones de índole práctica se pueden agrupar para su adjudicación en un solo contrato, pero que admiten, sin menoscabo alguno, su consideración por separado, de tal forma que la ejecución de cualquiera de ellas no está condicionada por la ejecución de ninguna de las demás*

ni individual ni conjuntamente consideradas”. De tal manera que, en el caso que nos ocupa, aunque las prestaciones pudieran ser unidades independientes, se aprecia que concurre un componente práctico, al margen de concurrir una optimización de la ejecución global del contrato, en tanto que las tres prestaciones que componen el servicio objeto del contrato están relacionadas con la protección de la salud y así se justifica en el expediente de contratación la conveniencia de que sean contratadas conjuntamente pues son actividades muy relacionadas. Todo ello forma parte de la libre voluntad del órgano de contratación que opta por un sistema integral de contratación, con diversidad de prestaciones, intrínsecamente relacionadas, además de introducir el elemento de la practicidad, como reconoce en su informe la Junta.

Asimismo, el informe técnico para la contratación de los servicios objeto del recurso que figura en el expediente de contratación señala que la normativa en vigor ampara y obliga a realizar todas las actuaciones referidas a garantizar la salud de la población garantizando acciones orientadas a la prevención de enfermedades. Asimismo la Ley 1/1990, de 1 de febrero, de Protección de los Animales Domésticos, establece que corresponde a los Ayuntamientos recoger los animales abandonados.

Señala el citado informe que el medio ambiente urbano y periurbano resulta, en determinadas circunstancias, favorable al desarrollo de determinadas especies animales cuyo control demográfico resulta fundamental en términos de salud pública, sanidad ambiental y calidad de vida de la ciudadanía. Explica los peligros sanitarios de las plagas de roedores de las palomas y de la existencia de animales domésticos abandonados y sin control que pueden provocar daños a las personas o ser transmisores de enfermedades a las personas a través de sus heces, fluidos o mordeduras.

La Ley 1 /1990 de 1 febrero, de Protección de los Animales Domésticos, en su artículo 18 establece:

“1. Corresponderá a los Ayuntamientos recoger los animales abandonados. El número de plazas destinadas a este fin por los Ayuntamientos se fijará

reglamentariamente.

2. A tal fin los Ayuntamientos dispondrán de personal adiestrado y de instalaciones adecuadas o concertarán la realización de dicho servicio con la Consejería competente, con Asociaciones de Protección y Defensa de los animales o con entidades autorizadas para tal fin por dicha Consejería. En las poblaciones donde existan Sociedades Protectoras de Animales legalmente constituidas y que soliciten hacerse cargo de la recogida, mantenimiento y adopción o sacrificio de animales abandonados se les autorizará para realizar este servicio y se les facilitarán los medios necesarios para llevarlo a efecto.”

Los fines estatutarios de las recurrentes, como ya se ha analizado al examinar la legitimación para la interposición del recurso, no coinciden con la totalidad de prestaciones del contrato, siendo asociaciones de protección y defensa de los animales que pueden gestionar la recogida de animales abandonados y centros de acogida.

Ciertamente la contratación conjunta de las prestaciones que componen el contrato impide a las recurrentes, en este caso, la licitación individual al contrato, dado su objeto estatutario, pero pueden hacerlo en UTE con otras que cubran el resto de las prestaciones que componen el objeto del contrato, por lo que no se estima que se limite la concurrencia ni puede prosperar la pretensión de las recurrentes que consideran conveniente la división en lotes que les permitiera al menos licitar al servicio de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y la gestión del Centro de Protección Animal. Los Pliegos que rigen la licitación no imponen la obligación de constituirse en UTE. La posibilidad de que las UTEs concurren a procedimientos de contratación pública puede resultar positiva, pues la colaboración entre empresas es, en ocasiones la única forma de encontrar potenciales contratistas, y de permitir a las empresas de pequeño y mediano tamaño competir con las grandes. Tal como señala la Comisión Nacional de la Competencia en sus *“Recomendaciones a las Administraciones Públicas para una regulación de los mercados más eficiente y*

favorable de la competencia” la constitución o no de UTE debería dejarse a la libre elección de los concurrentes. Una vez elegida esta forma de colaboración debería ser el propio órgano de contratación el que valorase si la colaboración establecida distorsiona o no innecesariamente la competencia.

Además alegan las recurrentes que pueden gestionar el servicio de protección animal pero no pueden subcontratar los servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización y el servicio de Control de aves urbanas, pues ambos significan el 60% de la totalidad del contrato. El artículo 227.2.e) del TRLCSP permite la subcontratación con terceros de prestaciones parciales que no excedan del porcentaje que se fije en el PCAP y en el supuesto de que no figure un límite especial, el contratista podrá subcontratar un porcentaje que no exceda del 60 por 100 del importe de adjudicación. En el PCAP no figura ningún límite especial, por lo que sería posible la licitación y subcontratar hasta ese 60% de prestaciones, por lo que tampoco se aprecia imposibilidad de licitar de las recurrentes ni limitación de la concurrencia.

La división de lotes responde a la posibilidad de realización independiente de cada una de las partes en que se divide el objeto, al resultar que cada lote es susceptible de utilización o aprovechamiento separado. Así se recoge en el artículo 86 del TRLCSP.

Por tanto, corresponde al juicio del órgano de contratación la decisión motivada de la contratación conjunta o fraccionada en uno o en varios lotes, habiendo quedado justificado en el presente caso la necesidad de licitación conjunta sin división en lotes y los inconvenientes para el cumplimiento de las necesidades administrativas que se pretenden satisfacer con el contrato de producirse tal división, por lo que procede desestimar la alegación de las recurrentes. Tampoco aprecia el Tribunal vulneración del principio de libre competencia al permitir la concurrencia en UTE y la subcontratación en los términos previstos en la Ley.

Sexto.- En relación a los criterios de adjudicación se alega por las recurrentes que en el art. 134 apartados 2 y 5 de la LCSP (actual artículo 150 del TRLCSP) se especifica que los criterios de adjudicación y su ponderación no solo han de detallarse en el pliego sino también en el anuncio de licitación. Señalan que el PCAP contiene los criterios que servirán de base para la adjudicación y valoración de las proposiciones y la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, para lo cual remite a los apartados IV.A.5, IV.B.5 y IV.C.5 del PPT, no obstante no define la forma de adjudicación de la totalidad del contrato y no refleja el apartado X del PPT en que se pondera cada servicio sobre la puntuación global. Igualmente señala que no reproduce que se considera punto de corte la puntuación mínima de 60 puntos en cada uno de los tres servicios. Según afirman, lo anterior incide en el incumplimiento de publicar los criterios de adjudicación y su ponderación tanto en el PCAP como en el anuncio de licitación. Alega que el sistema de baremación previsto dificulta la ponderación final de los criterios objetivos y subjetivos de la totalidad del contrato al tratarse de baremos independientes y esta circunstancia no permite la transparencia final para conocer la valoración de los criterios automáticos y subjetivos.

El artículo 134 de la LCSP citado por la recurrente, actual 150 del TRLCSP, dispone que *“Los criterios que han de servir de base para la adjudicación del contrato se determinarán por el órgano de contratación y se detallarán en el anuncio, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el documento descriptivo.”*

En el expediente figura que la cláusula 13 “criterios de valoración de las ofertas se indican los criterios que servirán de base para la adjudicación del contrato si bien se hace por remisión a los apartados IV.A.5, IV.B.5 y IV.C.5 del PPT, en el cual figura respecto de cada uno de los tres servicios que componen el objeto del contrato *“la nota máxima de valoración de este servicio será de 100 puntos, y supondrá un [40-40-20]% sobre la puntuación total de este Pliego. Deberá obtener una puntuación mínima, para este servicio, de 60 puntos, puntuación inferiores*

dejarán fuera a la oferta presentada”. Por otro lado el apartado X del PPT “criterios de adjudicación” señala que “la empresa adjudicataria será la que obtenga mayor puntuación sobre una base de 100 puntos. La puntuación final se obtendrá mediante la suma de las medias aritméticas ponderadas obtenida para cada servicio”.

Según el artículo 115.2 del TRLCSP relativo al contenido de los PCAP: *“En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. (...)”.* La concreción del contenido del PCAP la realiza el artículo 67 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), estableciendo que en el mismo necesariamente han de figurar, entre otros extremos, en el apartado i) *“los criterios para la adjudicación del concurso, por orden decreciente de importancia, y su ponderación.”*

En cuanto a los PPT, el artículo 116 del TRLCSP establece la necesidad de su existencia, de su aprobación y su contenido. Los aspectos que deben contener los PPT se detallan en el artículo 68.1 del RGLCAP, en vigor en cuanto no se oponga a lo dispuesto en el texto legal, en cuyo apartado 3 se dispone que *“en ningún caso contendrán estos pliegos declaraciones o cláusulas que deban figurar en el pliego de cláusulas administrativas particulares”.* Es decir, junto a la delimitación positiva del contenido de los PPT, el citado apartado 3 impone un contenido negativo de las materias que no pueden integrarse en el mismo.

La ley claramente establece la necesidad de la existencia en el procedimiento de contratación de dos documentos diferentes y con contenidos específicos: el PCAP y el PPT. No obstante ambos pliegos tienen carácter contractual, como se desprende, entre otros, del artículo 116 del TRLCSP, al disponer que los pliegos y los documentos que contienen las prescripciones técnicas particulares, aprobados

por el órgano de contratación, han de regir la realización de la prestación y definen sus calidades.

Examinado el expediente administrativo, se comprueba que el PCAP, en cuanto se refiere a la definición de los criterios de adjudicación, responde a la exigencia legal, pues lo hace por remisión al PPT, en el cual se concretan los criterios tal como han sido conocidos por la recurrente y su ponderación en la valoración total para la adjudicación del contrato así como la necesidad de obtener una puntuación mínima de 60 puntos. Ciertamente el PPT no es el documento adecuado para la fijación de los criterios de adjudicación, pero no se puede admitir que, en el presente caso, se esté vulnerando lo dispuesto en el artículo 68.3 del RGLCAP de manera que determine la nulidad del Pliego, pues aunque se están regulando cláusulas que deban figurar en el PCAP éste contiene una cláusula (la 13) que recoge el contenido de lo regulado en el PPT, donde figuran los criterios de adjudicación de cada servicio, la ponderación sobre la puntuación total y la necesidad de obtener una puntuación mínima de 60 puntos en cada uno de los tres servicios. Tampoco se observa que este sistema de valoración dificulte para nada la ponderación final de los criterios objetivos y subjetivos ni que se dificulte la transparencia, pues una mera fórmula matemática aplicada sobre la puntuación de cada uno de los tres servicios permite obtener la ponderación de cada servicio y la suma la puntuación total.

Por otra parte el anuncio de licitación se ajusta al modelo anexo del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre y el anuncio publicado en el DOUE contiene los criterios de adjudicación recogidos en los Pliegos.

Séptimo.- En cuanto al presupuesto del contrato se alega por las recurrentes que los medios personales necesarios para la ejecución del mismo, el horario del servicio y la necesidad de pagar el plus de nocturnidad, los gastos sociales y otros costes que serán a cuenta del adjudicatario según los Pliegos *“convierten el acto*

administrativo de adjudicación de contrato en un acto de contenido imposible, o bien que partiendo cumplir dicho contrato con semejantes presupuesto se convierte en un contrato que vulneran la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley”.

Según se establece en el PPT, los medios humanos necesarios para la ejecución del servicio serán como mínimo:

- 1 director técnico, con titulación superior en veterinaria.
- 1 veterinario propio o concertado.
- 1 Personal con carnet de aplicación de plaguicidas.
- Personal operario y auxiliar para recogida y captura repartidos en:
 - + Personal lacero.
 - + Cuidadores y limpiadores.

En el escrito de recurso se reproduce un dictamen que afirma que *“en lo que respecta a las actividades que hacen referencia a la clínica veterinaria y al albergue de animales de la Sociedad Protectora de Animales y Plantas de Madrid, se ha de significar que este tipo de actividades carece de regulación convencional alguna, de carácter sectorial, razón por la cual, según se estima, a los trabajadores que presten servicios relacionados con dichas actividades les sería de aplicación las normas mínimas de derecho necesario. En cuanto a la actividad que desarrolla la mencionada Sociedad en la oficina que tiene habilitada al efecto, se considera que tal actividad, por razón de su ubicación, habría de entenderse comprendida en el ámbito funcional del Convenio Colectivo para Oficinas y Despachos de la Comunidad de Madrid”.*

Aplicando los salarios de este convenio concluyen las recurrentes que el coste real del contrato supone un 275 % más de lo que se establece como presupuesto de licitación.

Se solicita la nulidad de los Pliegos que rigen el proceso de contratación por entender que el precio de la licitación es muy bajo y por tanto insuficiente para el cumplimiento del contrato.

Hemos de invocar, en primer lugar, el precepto de la LCSP, que se refiere al precio de los contratos. Así, el artículo 75, en su apartado 1, dispone:

“En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”.

Corresponde al órgano de contratación cuidar de que el presupuesto de licitación sea adecuado al de mercado, y que en aquellos casos en que el coste económico principal lo constituye la retribución del personal, éste coste será el concepto básico desde el punto de vista económico del contrato. Asimismo, en la medida que pueden ser también factores determinantes respecto a la fijación del precio de licitación, debe tenerse en cuenta la diversidad de los servicios que se pretende contratar, atendiendo tanto a las actividades que los integran como a las horas y personal necesario para su realización. En este sentido los datos económicos que consten en el expediente de contratación deben de permitir comprobar que el presupuesto de licitación, y por ende el valor estimado, responden a precios de mercado, tal y como exigen los artículos 75 y 76 de la LCSP.

Tal como reconocen las recurrentes en el dictamen que incorporan, el Convenio Colectivo para Oficinas y Despachos no sería aplicable a todas las actividades que componen el objeto del contrato, siendo aplicables, de haberlos, los respectivos convenios sectoriales o las normas mínimas de derecho necesario.

Consta en la Cláusula XI del PPT que el precio del contrato son 80.000 euros anuales que serán abonados en doce mensualidades. Además de lo que el contrato supondrá de gasto para el Ayuntamiento, el adjudicatario tendrá derecho a percibir de los usuarios unas cantidades por la prestación de ciertos servicios que están determinadas en el epígrafe “tarifas” de la citada cláusula.

Por tanto los ingresos que se pueden obtener mediante las tarifas a cobrar directamente de los usuarios se han de sumar a la parte que ha de ser retribuida directamente por el Ayuntamiento. A la convocatoria se han presentado 3 licitadores, lo que demuestra que han considerado viable la ejecución del contrato con el presupuesto que figura en el PCAP por lo que no se aprecia inviabilidad del precio del contrato.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el 41.4 del TRLCSP y el artículo 3.2 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar los recursos especiales, interpuestos por:

- Don M.G.R., en calidad de Presidente de la asociación La Voz Animal (RE 80/2012),
- Doña M.C.G. en calidad de Presidenta de la Federación de Asociaciones Protectoras y de Defensa Animal de la Comunidad de Madrid (RE 81/2012),
- Doña M.C.G. en calidad de Presidenta de la asociación Justicia Animal (RE 82/2012) y
- Doña A.P.T. en calidad de Presidenta de la Fundación de Ayuda a los Animales

(RE 84/2012),

contra el anuncio, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y el Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato de "Servicios de desinfección, desinsectación, desratización y desratonización, de control de aves urbanas, de recogida de animales abandonados, retirada y destrucción de animales muertos en la vía pública y funcionamiento del Centro de Protección Animal de Parla". Expte. 4/12,

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.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión acordada por este Tribunal con fecha 1 de agosto.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 49 del TRLCSP.