

TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

RECURSO Nº. - 45/2019

RESOLUCIÓN Nº.- 47/2019

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE RECURSOS CONTRACTUALES DEL AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

En Sevilla, a 29 de octubre de 2019.

Visto el recurso especial en materia de contratación formulado por D.F.C., en representación del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía (en adelante COAMBA), contra los Pliegos que rigen la contratación del **Servicio de Actuaciones de educación ambiental durante 2019-2020**, expediente de contratación CE 29/2019, tramitado por la entidad Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal (en adelante LIPASAM), este Tribunal adopta la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 16 de octubre de 2019, se procede a la publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público, del anuncio de licitación y los pliegos del contrato de **Servicio de Actuaciones de educación ambiental durante 2019-2020**, expediente de contratación CE 29/2019, con un valor estimado de 440.359,42 €. El día 7 de octubre anterior se remitió anuncio al DOUE, siendo objeto de publicación en el mismo con fecha 10 de dicho mes.

SEGUNDO.- El contrato se tramita por procedimiento Abierto, con pluralidad de criterios de adjudicación, constituyendo su objeto, conforme a la cláusula 3 del Pliego:

“3.- OBJETO DEL CONTRATO

La presente licitación, tiene por objeto la contratación de los recursos necesarios para el desarrollo de actuaciones de Educación Ambiental en el ámbito no formal, que tiene previsto implementar LIPASAM a finales de 2019 y durante 2020, cuyo objetivo es informar a los ciudadanos sobre los servicios que lleva a cabo LIPASAM y solicitar su colaboración activa, todo ello de acuerdo a lo establecido en las Prescripciones Técnicas.

Los servicios objeto de licitación, se estructuran en tres Lotes diferenciados:

Lote 1: Actuaciones de Educación Ambiental en Barrios.

Lote 2: Actuaciones de Educación Ambiental con motivo de las Fiestas Navideñas.

Lote 3: Otras Actuaciones de Educación Ambiental.”

La cláusula 5 establece las PRESCRIPCIONES TÉCNICAS, concretando el objeto, los objetivos y finalidad, y los servicios a prestar en los distintos Lotes, conteniendo, entre otras, y por lo que ahora interesa, las siguientes previsiones:

LOTE 1. ACTUACIONES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL EN BARRIOS

4.1.1. Actividad previa para captación de participantes e incentivación a la participación:

Durante esta actividad previa, animadores/intérpretes, con atuendo relacionado con los objetivos de las acciones previstas (siempre con temáticas relacionadas con los servicios y actividades que lleva a cabo LIPASAM, así como con la separación en origen, recogida selectiva y reciclaje de los residuos), llevarán a cabo aquellas actuaciones que el ofertante estime procedente proponer, con el objetivo de captar la atención de los ciudadanos, informarles sobre las actividades que pondrá en marcha la Brigada Medioambiental, e invitarles a participar en las mismas.

Esta fase de la actividad, tendrá una duración mínima de una hora, previa al inicio de las actividades lúdico/educativas de la Brigada Medioambiental, y en ella intervendrán como mínimo cinco Animadores/Intérpretes.

El personal que intervenga en el desarrollo de esta actividad, deberá contar con formación de Arte Dramático o Animación Socio-Cultural

Actividades Lúdico-Educativas:

Una vez finalizada la fase anterior, se iniciarán las actividades de la Brigada Medioambiental, que consistirán en la realización de acciones lúdico/educativas diseñadas y encaminadas en base a los objetivos descritos en el apartado número tres (...)

4.1.2. Actuación final

Una vez finalizadas las actividades anteriormente descritas, y para concluir la jornada, se llevará a cabo una actuación final, cuyo objetivo será fijar los conocimientos adquiridos y fomentar las actitudes positivas de los participantes en cuanto a su colaboración para mantener una ciudad limpia y respetuosa con el medio ambiente.

LOTE 2. ACTUACIONES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL CON MOTIVO DE LAS FIESTAS NAVIDEÑAS.

Las actuaciones se llevarán a cabo por medio de monitores especializados, y en coordinación con los Distritos Municipales de Sevilla. Dichas actuaciones contemplarán, como mínimo, el desarrollo de las siguientes actividades:

4.1.1 Fase I: Animación previa.

El objetivo de esta iniciativa es dar la bienvenida a los ciudadanos, llamar su atención sobre las actividades que se van a desarrollar, e invitarles a participar en las mismas.

Se realizará, como mínimo, una actuación con anterioridad al inicio de las actividades lúdico-educativas, con el objetivo de llamar la atención de los ciudadanos y contar con la participación del mayor número posible de éstos.

Durante esta actividad previa, animadores/intérpretes, disfrazados con atuendos relacionados con las fiestas navideñas, con acompañamiento musical, preferentemente

con instrumentos fabricados con materiales reciclados accionados por los propios animadores/intérpretes, y con la utilización adicional de aquellos medios que el ofertante considere adecuados, llevarán a cabo aquellas actuaciones que el ofertante estime procedente proponer, con el objetivo de captar la atención de los ciudadanos, informarles sobre las actividades lúdico-educativas que se desarrollarán con posterioridad, e invitarles a participar en las mismas.

La actividad tendrá una duración mínima de una hora, previa al inicio de las actividades lúdico-educativas, y en su realización intervendrán, como mínimo, cinco animadores-intérpretes, que podrán intervenir igualmente en el desarrollo de la actuación final, no así en el desarrollo de las actividades lúdico-educativas.

El personal que intervenga en el desarrollo de esta actividad, deberá contar con formación de Arte Dramático, o Animación Socio-Cultural

4.1.2 Fase II: Actividades lúdico-educativas.

4.1.2.1 Prescripciones comunes a las 62 actuaciones.

*Una vez realizada la captación de los participantes, se iniciarán las actividades lúdico/educativas que el ofertante estime oportuno proponer, diseñadas y encaminadas en base a los objetivos descritos en el apartado número tres, y cuya descripción, contenidos, justificación, y sistema de evaluación, serán especificados en la correspondiente **Memoria Descriptiva**.*

Las actividades lúdico-educativas, serán diseñadas de forma que permitan la participación de personas de cualquier edad, tendrán una duración mínima de dos horas, y en su desarrollo intervendrán, como mínimo, 4 personas que deberán contar formación universitaria en Pedagogía o Educación Primaria, Educación Infantil, Educación Social o similar, que se acreditará mediante la presentación de la correspondiente titulación oficial. El personal que desarrolle las actividades lúdicoeducativas, no podrá intervenir ni en las actividades de animación previa, ni en la actuación final.

Para el desarrollo de estas actividades el adjudicatario deberá aportar un espacio cubierto, mediante una carpa o elemento similar de unas dimensiones mínimas de 4 x 5 metros

4.1.2.2 Prescripciones particulares a las 12 actuaciones en la Alameda de Hércules.

*Además de las características exigidas en el apartado anterior, para el desarrollo de las acciones educativas en la Alameda de Hércules, el ofertante **incluirá en su propuesta el montaje de un árbol de navidad de una altura mínima de 3,5 metros**, que contará con decoración con motivos navideños, y con la correspondiente iluminación autónoma de bajo consumo*

4.1.3 Fase III: Actuación Final.

Una vez finalizadas las actividades anteriormente descritas, y para concluir la jornada, se llevará a cabo una actuación final, cuyo objetivo será fijar los conocimientos adquiridos y fomentar las actitudes positivas de los participantes en cuanto a su colaboración para mantener una ciudad limpia y respetuosa con el Medio Ambiente.

El ofertante describirá de forma pormenorizada, el tipo y formato de la actuación final propuesta (Actuación Musical, teatro, representación teatralizada, musical, etc), los criterios empleados para su diseño, el proceso para su desarrollo, así como la infraestructura, materiales y equipos audiovisuales que utilizará para el desarrollo de la citada actividad.

LOTE 3. OTRAS ACTUACIONES DE EDUCACIÓN AMBIENTAL.

4.1 Descripción de las actividades a desarrollar

Para el desarrollo de las propuestas se tendrán en cuenta, a título general, los aspectos fundamentales de la Política General de LIPASAM, cuya actividad principal es la prestación de los servicios públicos de limpieza viaria y la recogida y tratamiento de residuos municipales, con el principal objetivo de lograr que Sevilla sea una ciudad limpia y respetuosa con el Medio Ambiente, contribuyendo a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

Entre sus principales objetivos figura además la mejora continua en la prestación de los distintos servicios de limpieza viaria, recogida de residuos y otros servicios especiales, que LIPASAM lleva a cabo de forma continua, estando presente siempre en los momentos y acontecimientos relevantes de la ciudad.

(...)

4.1.1 Fase I: Animación previa.

El objetivo de esta iniciativa es llamar su atención de los ciudadanos y participantes en los eventos en los que esté presente LIPASAM, sobre las actividades que se van a desarrollar, e invitarles a participar en las mismas.

Se realizará, como mínimo, una actuación con anterioridad al inicio de las actividades lúdico-educativas, con el objetivo de llamar la atención de los ciudadanos y asistentes a los eventos, y contar con la participación del mayor número posible de éstos.

Durante esta fase previa de la actividad, animadores/intérpretes, con atuendos relacionados con la actividad de LIPASAM, de acuerdo con los objetivos descritos en el apartado número tres, y dotados de los medios y recursos que el ofertante considere adecuados, llevarán a cabo aquellas actuaciones que el ofertante estime procedente proponer, con el objetivo de captar la atención de los ciudadanos y/o asistentes a los eventos, informarles sobre las actividades lúdico-educativas que se desarrollarán con posterioridad, e invitarles a participar en las mismas.

La actividad tendrá una duración mínima de una hora, previa al inicio de las actividades lúdico-educativas, y en su realización intervendrán, como mínimo, cuatro animadores-intérpretes,

4.1.2 Fase II: actividades lúdico-educativas.

*Una vez finalizada la fase previa, se iniciarán las actividades lúdico/educativas que el ofertante estime oportuno proponer, diseñadas y encaminadas en base a los objetivos descritos en el apartado número tres, y cuya descripción, contenidos, justificación, y sistema de evaluación, serán especificados en la correspondiente **Memoria Descriptiva**.*

Las actividades lúdico-educativas, tendrán una duración mínima de tres horas, serán diseñadas de forma que permitan la participación de personas de cualquier edad, y en su desarrollo intervendrán, como mínimo, 4 personas que deberán contar formación universitaria en Pedagogía, Educación Primaria, Educación Infantil, Educación Social o similar, que se acreditará mediante la presentación de la correspondiente titulación oficial

Para el desarrollo de las actividades, el adjudicatario deberá aportar un espacio cubierto, mediante una carpa o elemento similar de unas dimensiones mínimas de 4 x 6 metros, incluida la documentación que acredite la homologación del citado elemento, su estabilidad y otros conceptos relativos a la seguridad, entre ellos los relativos a la protección contra incendio.

Dicho elemento portará en su exterior, al menos 2 lonas, adhesivos o soportes similares, que incorporarán, como mínimo el logotipo de LIPASAM, y el eslogan o eslóganes que defina LIPASAM, para esta actividad. El diseño y la colocación de estos elementos, será realizado por el adjudicatario, a su cargo, y aprobado por LIPASAM.

4.1.3 Fase III: Actuación Final.

Una vez finalizadas las actividades anteriormente descritas, y para concluir la jornada, se llevará a cabo una actuación final, cuyo objetivo será fijar los conocimientos adquiridos y fomentar las actitudes positivas de los participantes en cuanto a su colaboración para mantener una ciudad limpia y respetuosa con el Medio Ambiente.

El ofertante describirá de forma pormenorizada, el tipo y formato de la actuación final propuesta (Actuación Musical, teatro, representación teatralizada, musical, etc), los criterios empleados para su diseño, el proceso para su desarrollo, así como la infraestructura, materiales y equipos audiovisuales que utilizará para el desarrollo de la citada actividad.

La actividad, tendrá una duración mínima de 30 minutos, y en ella intervendrán como mínimo cinco Animadores/Intérpretes.

TERCERO.- Con fecha 18 de octubre de 2019, tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Sevilla, escrito presentado por D.F.C., en representación del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía (COAMBA), contra los Pliegos que rigen la contratación del **Servicio de Actuaciones de educación ambiental durante 2019-2020**, expediente de contratación CE 29/2019, tramitado por LIPASAM. El citado escrito se recibe en este Tribunal con fecha 21 de octubre.

CUARTO.- El día 22 de octubre, por este Tribunal se comunica a la unidad tramitadora del expediente, la interposición del recurso, solicitando a ésta la remisión del expediente e informe a que se refiere el art. 56.2 de la LCSP. La documentación remitida por parte de la citada unidad, tiene entrada en este Tribunal el 25 del presente, oponiéndose al recurso formulado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Este Tribunal es competente para resolver en virtud de lo dispuesto en el artículo 46.4 de la LCSP y de conformidad con los acuerdos del Excmo. Ayuntamiento Pleno de Sevilla de 25 de Mayo de 2012, por el que se crea el mismo, el de 28 de septiembre de 2018, por el que se efectúa el nombramiento de su titular, y sus normas de funcionamiento, aprobadas por la Junta de Gobierno el 6 de julio de 2018.

SEGUNDO.- Con carácter previo al examen de las cuestiones de fondo planteadas, procede analizar los requisitos relacionados con la admisión del recurso.

En relación a la **legitimación**, de conformidad con el art. 48 de la LCSP, y entendiendo ésta en el sentido amplio que hoy impera, puede entenderse que la recurrente se encuentra legitimada.

El artículo 48 de la LCSP establece que *“Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”

Asimismo, como señalábamos en nuestra Resolución 11/19, el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *“Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”,* y el artículo 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*

La Sentencia del Tribunal Constitucional 38/2010, de 19 de julio, dictada en el Recurso de amparo 10094-2006, aborda específicamente la legitimación de este tipo de corporaciones, concluyendo lo siguiente: *“(…) en general, la legitimación procesal de las corporaciones, naturaleza de la que participan los colegios profesionales, así como, en particular, la de éstos mismos, están expresamente reconocidas en nuestro ordenamiento en los términos que se precisa en los correspondientes preceptos legales, para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos y los profesionales de sus colegiados (...)*

En definitiva, las Sentencias recurridas, al haber negado al colegio demandante de amparo legitimación procesal, han llevado a cabo una interpretación de los requisitos procesales y, en particular, del relativo a la existencia de interés legítimo, excesivamente rigorista y desproporcionada, contraria, por lo tanto, al principio pro accione, lesionando de esta forma su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, al haberle privado injustificadamente de una resolución de fondo sobre el asunto debatido en el proceso (...).”

En los Estatutos de CACOA, y en concreto en su artículo 6, se establece, que:

“El COAMBA tiene como fines esenciales:

1. Alcanzar la adecuada satisfacción de los intereses generales en relación con el ejercicio de la profesión, la mejora de las condiciones en las que los licenciados y licenciadas o graduados y graduadas en Ciencias Ambientales llevan a cabo su trabajo y la defensa de los intereses profesionales de sus miembros.

2. Ordenar y vigilar el ejercicio de la profesión dentro del marco que establecen las leyes y en el ámbito de su competencia.

3. Representar los intereses generales de la profesión en Andalucía especialmente en sus relaciones con las administraciones públicas de cualquier ámbito.

(...)

5. Desarrollar actuaciones en la defensa del medio ambiente por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

6. Promover o apoyar iniciativas para la creación de empleo y formación.

7. Velar que la actividad profesional se adecue a las necesidades e intereses de la sociedad, con un adecuado nivel de calidad.

8. Alcanzar la máxima representación institucional de la profesión.

9. La defensa de los intereses profesionales de los colegiados y la protección de los intereses de los consumidores y usuarios de los servicios de sus colegiados.”

Por todo ello, aun cuando el reconocimiento de legitimación en materia contractual a tales Corporaciones de Derecho Público no puede suponer en ningún caso el reconocimiento de una suerte de acción popular que les habilite para intervenir en cualesquiera cuestiones sin más interés que el meramente abstracto de defensa de la legalidad supuestamente violada, lo cierto es que, en el supuesto analizado, los fines estatutarios del recurrente le legitiman para impugnar el PCAP sobre la base de que este vulnera, desde su perspectiva, los intereses de la profesión, ostentando en este caso, legitimación *ad procesum* y *ad causam*. Por lo demás, este es el criterio general seguido por todos los Tribunales administrativos de recursos contractuales y la propia jurisprudencia (Madrid Resolución nº 67/2017, Andalucía, Resoluciones 2/2013, de 15 de enero, 183/2014, de 3 de octubre, 187/2014, de 7 de octubre, 231/2016, de 4 de octubre, 4/2017, de 20 de enero y 236/2017, de 8 de noviembre, 11/18 o 210/18, Central, Resoluciones nº 517/2017, 351/2017, de 21 de abril, 465/2015, de 22 de mayo, 654/2015, de 10 de julio, 232/2012, de 24 de octubre, 620/2018, SSTs, entre otras, de 24 de febrero de 2000 [RJ 2000, 2888], 22 de mayo de 2000 [RJ 2000, 6275], 31 de enero de 2001 [RJ 2001, 1083], 12 de marzo de 2001 [RJ 2001, 1712] y 12 de febrero de 2002 [RJ 2002, 3160]).

Se cumple además el requisito de la representación por parte de D.F.C. que actúa en su calidad de Presidente, en nombre y representación del Colegio.

En cuanto al **plazo de interposición**, el art. 50 de la LCSP, establece que el plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación es de 15 días hábiles, considerándose presentado en plazo.

En relación al **ámbito objetivo del recurso**, hemos de analizar si ha sido interpuesto contra alguno de los actos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP, es susceptible de recurso en esta vía.

El artículo 44.1 de la LCSP establece que:

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

- a) Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.*
- b) Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos tipificados en la letra anterior, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.*
- c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.(...).”*

En su apartado 2, el art. 44 determina las actuaciones recurribles, estableciendo que podrán ser objeto del recurso las siguientes:

*“a) Los **anuncios** de licitación, los **pliegos** y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.*

b) Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

c) Los acuerdos de adjudicación.

d) Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 de la presente Ley, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.

e) La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.

f) Los acuerdos de rescate de concesiones.

Nos encontramos ante un contrato de servicios con un valor estimado que supera los umbrales establecidos, respecto del cual, conforme al transcrito art. 44.2, se concluye la posibilidad de recurrir.

TERCERO.- Entrando ya en el fondo del asunto, el análisis del escrito de interposición, viene a plantear, en esencia, la presunta vulneración del principio de libre concurrencia recogido en el art. 1 y siguientes de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, esgrimiendo que *“se ha excluido la posibilidad de participar a los licenciados y graduados en ciencias ambientales”*.

El órgano de Contratación, alega en su informe que *“la parte recurrente confunde de plano el objeto del presente contrato”*, defendiendo que *“como fácilmente puede comprobarse de la simple lectura de los pliegos de condiciones, LIPASAM se encuentra interesada en promover distintas actividades educativas destinadas a concienciar a la generalidad de la ciudadanía en el ámbito de la limpieza y el reciclaje de residuos. Por ello, esta empresa municipal precisa externalizar la organización de tales eventos en la vía pública, pero en ningún caso el órgano de contratación demanda la confección de los contenidos o mensajes de que deban trasladarse en los mismos. Dicho de otra manera, en el expediente de contratación CE 29/2019 no se licita un estudio o labor técnica de base científica en materia medioambiental, sino la mera organización y celebración de actividades dentro del ámbito educativo y teatral cuyos contenidos, reiteramos, no son objeto del contrato dado que son diseñados y definidos por LIPASAM.”*

El informe viene a postular, la discrecionalidad de todo órgano de contratación para precisar tanto el objeto del contrato como la cualificación con la que debe contar el contratista, citando distintas Resoluciones del Tribunal Central de Recursos Contractuales y del Tribunal de Madrid, en las que se consagra ésta:

Resolución 244/2016, de 8 de abril, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.- *“(…) el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación >. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él”.*

Resolución 250/2015, de 23 de marzo, citando la Resolución 756/2014 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES, : *“Pues bien, debe tenerse presente (...) lo dispuesto en los artículos 86 y 117.2 del TRLCSP, con arreglo a los cuales el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP”.*

Resolución 79/2018, del Tribunal de Madrid, *“debe recordarse que corresponde al órgano de contratación definir sus necesidades y los medios para satisfacerlas, así como la elección de los criterios de adjudicación de los contratos, considerando los elementos que entiende que pueden aportar valor a las prestaciones objeto del contrato, siendo por tanto una facultad discrecional que debe ajustarse, eso sí, a lo dispuesto en el artículo 145 de la LCSP”.*

CUARTO.- En efecto, el objeto del contrato definido en los pliegos, como de las previsiones de las cláusulas 3 y 5 referidas en el Antecedente Segundo puede extraerse, tiene un contenido que puede entenderse más que de carácter técnico- intelectual, como de naturaleza lúdico-formativa, de difusión pedagógico-artística, a través de actuaciones más artísticas que técnicas, no incluyendo la elaboración de contenidos *stricto sensu*, ni,

como señala el órgano de contratación en su informe “*un estudio o labor técnica de base científica en materia medio ambiental*”, sino la realización de actividades de carácter educativo y teatral como cauce de difusión y concienciación de los contenidos definidos por el órgano de contratación.

Así las cosas, y como postula el informe remitido a este Tribunal, hemos de traer a colación la reiterada doctrina sobre la discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de establecer y definir el objeto del contrato, los requisitos técnicos de las prestaciones, las condiciones de solvencia y los criterios de adjudicación. (Tribunal Central 405/2015, 621/2018, 1153/2018, 1159/2018, 633/19..., Aragón, Acuerdo 79/2018, Andalucía 311/2019, Madrid 9/2013, Sevilla 10, 17 o 32/2019...).

Es, en efecto, al órgano de contratación, y no al licitador, a quien corresponde determinar la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlos tal y como dispone el artículo 28.1 de la LCSP.

Es el órgano de contratación, el que conocedor de las necesidades a satisfacer, y conforme a éstas, ha de fijar el objeto del contrato, sus especificaciones técnicas, las condiciones de solvencia a cumplir y los criterios de adjudicación a tener en cuenta, a fin de obtener la mayor calidad del servicio y la más óptima satisfacción, de las necesidades, siempre, eso sí, dentro del respeto a la normativa y principios de aplicación y sin incurrir en arbitrariedad, no correspondiendo ni este Tribunal, ni al recurrente, sustituir la potestad del órgano de contratación ni en la definición de la prestación y sus condiciones, ni en la concreción de los requisitos de solvencia, ni en la determinación de los criterios de adjudicación que estime adecuados, siendo una y otros, los que, respetando los límites contenidos en la LCSP, mejor se adecuen a las necesidades a satisfacer.

Como señalaba el Tribunal Central en su Resolución 633/2019, en numerosas ocasiones se ha declarado que la determinación del objeto del contrato es una facultad que corresponde al órgano de contratación, que es a quien compete concretar las prestaciones exigibles en función del interés público que se pretende atender a través de la contratación. En la Resolución 1114/2018, de 30 de noviembre, se indicaba, a este respecto, que *«Debemos aplicar aquí el criterio ya sostenido por este Tribunal en distintas Resoluciones, –por todas y por la novedad que supone, podemos citar aquí la Resolución nº 755/2018, de 16 de agosto, así como la Resolución nº 813/2018, de 14 de septiembre de 2018–, en cuanto resulta necesario que el contrato se ajuste a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 22 y 86 del TRLCSP. Por ello, como ha reconocido este Tribunal en las Resoluciones, 156/2013, de 18 de abril y 194/2013, de 23 de mayo, la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la Administración pretende con él (Resolución 756/2014, de 15 de octubre).*

Corresponde, en definitiva, al órgano de contratación, definir el interés público a satisfacer con el contrato de servicios, fijar su objeto, así como los requisitos técnicos que han de exigirse para su correcta ejecución (Resolución 548/2015). La definición del objeto del contrato, decíamos en la Resolución 468/2018, de 11 de mayo, constituye una facultad discrecional, y por ello, se insiste, “la pretensión del recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que la

Administración pretende con él” (también, Resoluciones 156/2013, de 18 de abril, y 194/2013, de 23 de mayo)».

En la más reciente Resolución 569/2019, de 23 de mayo, se insiste en que *«la determinación del objeto del contrato y la definición de las prestaciones requeridas en ejecución del mismo corresponde exclusivamente al órgano de contratación en función de las concretas necesidades a las que, en cada momento, responda la contratación».*

Tal y como razona la Resolución nº 600/2017 del mismo Tribunal, el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a ésta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la misma, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones derivadas de la LCSP.

En sentido similar, la Resolución 311/2019 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, que recoge la doctrina acuñada por ese Tribunal (Resolución 162/2018, de 1 de junio, entre otras) conforme a la cual *«es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate»*, concluyendo que *“el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto una facultad discrecional de la Administración que, si bien ha de estar debidamente justificada, no puede quedar a la elección de las entidades licitadoras.”*

La competencia del órgano de contratación para delimitar el objeto del contrato, definir sus necesidades y los medios para satisfacerlas como facultad discrecional que, como tal debe ser motivada, se recoge igualmente en las Resoluciones 79/2018 del Tribunal de Madrid o el Acuerdo 79/2018 del Tribunal de Aragón, entre otras, destacando esta última que *“en la definición del objeto contractual juegan un papel relevante las prescripciones técnicas que tienen que regir la contratación, Así, la finalidad de los pliegos de prescripciones técnicas no es otra que definir las características técnicas de la prestación necesarias para la correcta ejecución del contrato y, en consecuencia, necesarias para la satisfacción de la necesidad pública que, precisamente, justifica la contratación”*

QUINTO.- Directamente relacionada con la definición del objeto contractual que al órgano de contratación corresponde, está la discrecionalidad de éste para la determinación de las prescripciones y requisitos técnicos que ha de cumplir la prestación, sin que ello suponga contradicción con los principios de igualdad y concurrencia, como viene reconociéndose por los diversos órganos de resolución de recursos especiales en materia de contratación (Madrid 9/13, Aragón 79/18, Central 199/2015, 548/2014 o 245/2016...)

En efecto, el órgano de contratación es libre de determinar qué requisitos técnicos han de ser cumplidos por los licitadores, habiendo señalado los Tribunales competentes en

materia de contratación pública, que no puede considerarse contrario a la libre concurrencia el establecimiento de prescripciones técnicas que se ajusten a las necesidades del órgano de contratación. En esta línea, la Resolución nº 9/2013 del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid disponía que *“Se limita la concurrencia cuando se establecen prescripciones técnicas que sólo puede cumplir uno de los licitadores, no cuando habiendo determinado justificadamente la Administración la necesidad de un producto y estando éste presente en el mercado en una pluralidad de productores y abierto también a la producción de otros más que quieran fabricarlo, se exige una forma de presentación determinada, ajustada a las necesidades a satisfacer y que cualquiera puede cumplir adaptando su producción a lo requerido”*.

Esta doctrina se acoge no sólo por los órganos de resolución de recursos en esta materia, sino también por los órganos consultivos, en este sentido se manifiesta el informe de la Junta Consultiva de Navarra 2/2009: *“La determinación de los criterios técnicos en los pliegos, así como su aplicación concreta por la mesa de contratación, son libremente establecidos por las entidades adjudicadoras de contratos públicos, dentro de los límites de la ciencia y la técnica, por ser ellas las que mejor conocen las necesidades públicas que deben cubrir y los medios de los que disponen y que no son susceptibles de impugnación, salvo en los casos de error patente o irracionalidad”*.

En el supuesto analizado, el órgano de contratación ha concretado y definido la necesidad y, conforme a ésta ha establecido la configuración del objeto del contrato, que abarca de la forma recogida en los pliegos, las prestaciones a realizar, las cuales son las que se ajustan, pues así lo ha estimado el órgano de contratación, a los objetivos que el mismo persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a éste apreciar las necesidades a satisfacer con la licitación y siendo la determinación del objeto del contrato y la fijación de las prescripciones técnicas de éste, una facultad discrecional del mismo conforme a los artículos 28, 99 y 124 a 126 de la Ley de contratos, dentro del respeto a los principios esenciales de la contratación y a la racionalidad.

A la vista de lo que antecede, teniendo en cuenta la documentación obrante en el expediente de contratación, los Pliegos, los informes emitidos, las alegaciones efectuadas y su naturaleza, y, partiendo de que, ni este Tribunal, ni el recurrente, pueden sustituir la potestad exclusiva del órgano de contratación en la definición de la prestación que, respetando los límites contenidos en la LCSP, mejor se adecue a las necesidades a satisfacer, entendiendo que se cumplen los requisitos básicos en los aspectos que a este Tribunal corresponde enjuiciar, hemos de desestimar las alegaciones formuladas en el recurso, no apreciándose que concurra infracción del ordenamiento jurídico.

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

RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D.F.C., en representación del Colegio Profesional de Licenciados y Graduados en Ciencias Ambientales de Andalucía (en adelante COAMBA), contra los Pliegos que rigen la contratación del **Servicio de Actuaciones de educación ambiental durante 2019-2020,**

expediente de contratación CE 29/2019, tramitado por la entidad Limpieza Pública y Protección Ambiental Sociedad Anónima Municipal.

SEGUNDO.- Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58 de la LCSP.

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.

LA TITULAR DEL TRIBUNAL DE
RECURSOS CONTRACTUALES