JUNTA DE ANDALUCIA

Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (6410/00500/00000)
SALIDA
31/05/2021 12:42:15
2021110000014281

ARCJA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

CONSEJERÍA DE TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA, INDUSTRIA, CONOCIMIENTO Y UNIVERSIDADES.
S.G.T.
CL Calle Johannes Kepler nº 1
41092 SEVILLA
contratacion.cteicu@juntadeandalucia.es

Fecha: 31 de mayo de 2021
Ref.: SPM/raj
Asunto: Rtdo. Resolución Tribunal 216/2021
Recurso Tribunal: 35/2021

Se notifica que con fecha 27 de mayo de 2021, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía ha dictado la Resolución 216/2021, cuya copia se adjunta, por la que se resuelve el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA - ASPEL** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de limpieza de las dependencias y el mobiliario de la sede de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades sita en Edificio Kleper, C/ Johannes Kleper, 1 y de su archivo documental en C/ Torricelli, ambos en Isla de la Cartuja en Sevilla", (Expte. CONTR2020 0000915091), tramitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades.

Asimismo se hace constar que la resolución remitida es copia auténtica del documento original que obra en este Tribunal.

LA SECRETARIA DEL TRIBUNAL

Fdo: Susana Elena Palma Martos

Es copia auténtica de documento electrónico

C/ Castelar, 22 · 41001 Sevilla
Telf.: 671 53 08 56 - 671 53 08 53 · Fax: 955 51 50 41
comunicaciones.tarcja@juntadeandalucia.es

Recurso 35/2021

Resolución 216/2021

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 27 de mayo de 2021.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA - ASPEL** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de limpieza de las dependencias y el mobiliario de la sede de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades sita en Edificio Kleper, C/ Johannes Kleper, 1 y de su archivo documental en C/ Torricelli, ambos en Isla de la Cartuja en Sevilla", (Expte. CONTR2020 0000915091), tramitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 20 de enero de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 2/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 1.150.171,32 euros.

SEGUNDO. A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la citada Ley y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

TERCERO. Con fecha 28 de enero de 2021, la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, en (adelante ASPEL), presentó recurso especial en materia de contratación contra los referidos pliegos, en la oficina de correos, y lo comunicó a este Tribunal en el mismo día, si bien tuvo entrada en el registro de este Tribunal el 25 de febrero de 2021.

CUARTO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 29 de enero de 2021, se da traslado al órgano de contratación del recurso y se le requiere el preceptivo informe sobre el mismo, el expediente de contratación, las alegaciones a la medida cautelar de suspensión instada, así como el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones. La documentación solicitada tiene entrada en el Registro Electrónico de este Tribunal con fecha 1 de febrero de 2021.

QUINTO. Por Resolución, de 12 de febrero de 2021, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada por la recurrente.

SEXTO. El 22 de marzo de 2021, el órgano de contratación remite escrito a este Tribunal modificando el informe al recurso emitido con fecha 1 de febrero de 2021.

SÉPTIMO. Con fecha 8 de abril de 2021, la Secretaría del Tribunal dio traslado del escrito de recurso a los interesados en el procedimiento concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, no habiéndose presentado ninguna en el plazo concedido para ello.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 3/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, 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 (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala 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*».

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 4/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y contra el pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT) y ello por entender que se han redactado con un criterio único de adjudicación basado en el precio, lo cual -considera la recurrente- es contrario a lo establecido en el artículo 145 de la LCSP.

Al respecto, debe indicarse que conforme a los estatutos de ASPEL su fin primordial es la integración, representación y defensa de los legítimos intereses de sus miembros, en relación con todas las actividades profesionales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional, industrial, multiservicios, edificios y locales y cualesquiera otros servicios conexos.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los supuestos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la LCSP.

El contrato objeto de licitación es un contrato de servicios cuyo valor estimado asciende a 1.150.171,32 euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que se encuentra incluido en lo preceptuado en el apartado 1, letra a), del artículo 44 de la LCSP.

En cuanto al concreto acto que se recurre, ha sido interpuesto contra los pliegos que rigen el procedimiento de licitación, por lo que el mismo es susceptible de recurso especial, de acuerdo con el apartado 2. a) del artículo 44 de la LCSP.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 5/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

CUARTO. En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 c) de la LCSP establece que « *El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

b) 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 se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante».

En el supuesto examinado, los pliegos se publicaron el 20 de enero de 2021 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía, por lo que al haberse presentado el escrito de recurso el 28 de enero de 2021 en la oficina de correos y comunicado a este Tribunal en la misma fecha, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado, si bien tuvo entrada en el registro electrónico de este Órgano el 25 de febrero de 2021.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de la cuestión planteada.

La recurrente interpone el recurso contra los pliegos que rigen la licitación solicitando de este Tribunal *"la nulidad del PCAP en base a que deben introducir más criterios de adjudicación que el precio en base a la mejor relación calidad precio, retrotrayendo las actuaciones para que el órgano de contratación fije unos nuevos criterios de adjudicación de acuerdo con los principios fundamentales de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, y por tanto, la nulidad de los pliegos y por ende, la nulidad del concurso "*

En particular, centra sus argumentos en el incumplimiento del artículo 145 de la LCSP que establece que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, pues en el PCAP se ha fijado el precio como el único factor determinante de la adjudicación.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 6/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

Por su parte, el órgano de contratación, emitió informe al recurso el 1 de febrero de 2021 oponiéndose a los argumentos esgrimidos por la recurrente. No obstante, posteriormente, el propio órgano de contratación remite escrito en el indica que "*rectifica el emitido con fecha 1 de febrero de 2021",* y concluye que deben estimarse las pretensiones de la recurrente. Concretamente manifiesta: *"le informamos que este órgano de contratación ha tenido en cuenta lo dispuesto por ese Tribunal en resoluciones previas relativas a la consideración de servicio intensivo de mano de obra, (resolución 56/2020 del TARCJA de 14 de febrero, resolución 359/2020 del TARCJA de 29 de octubre), a la vista de las cuales y de la propia normativa de aplicación, se solicita la estimación del recurso interpuesto por la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza ASPEL, produciéndose por tanto los efectos del allanamiento, previsto en el artículo 75.2 de la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, aplicable supletoriamente a este procedimiento."*

Tal pronunciamiento por parte del órgano de contratación debe considerarse como un allanamiento a las pretensiones del recurso y al no existir una regulación de esta figura en nuestro ordenamiento jurídico administrativo ni contractual, hemos de acudir al artículo 75.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa conforme al cual «*Producido el allanamiento, el Juez o Tribunal, sin más trámites, dictará sentencia de conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso el órgano jurisdiccional comunicará a las partes los motivos que pudieran oponerse a la estimación de las pretensiones y las oirá por plazo común de diez días, dictando luego la sentencia que estime ajustada a Derecho».*

De este precepto resultan los siguientes requisitos:

1º) Que el Tribunal resulta obligado a aceptar el allanamiento sin más trámites.
2º) Que solo cabe no aceptarlo cuando estimar las pretensiones del recurso suponga una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.

Pues bien, entiende este Tribunal que el allanamiento mediante la estimación de las pretensiones de la recurrente no supone una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico que le lleve a no tener que aceptar, como dispone el precepto legal, el citado allanamiento; y ello, por las siguientes razones:

La pretensión de ASPEL en el presente recurso va encaminada a la exigencia del cumplimiento de la norma aplicable, es decir la LCSP, y, en consecuencia, a la defensa de los principios de libre competencia,

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 7/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

igualdad de trato, no discriminación, transparencia, proporcionalidad e integridad. Todo ello fundamentado en el interés de las empresas del sector de la limpieza a las que esta asociación representa.

Como hemos indicado anteriormente, la recurrente plantea el incumplimiento del artículo 145 de la LCSP que establece que la adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio, pues el PCAP en el anexo X establece los criterios de adjudicación y baremos de valoración, indicando en el apartado dedicado a los *"Criterios de adjudicación ponderables en función de un juicio de valor"* que *"No procede"* y en el de los *"Criterios de adjudicación valorados mediante la aplicación de fórmulas":*

"1. Proposición económica (único criterio de adjudicación ya que las prestaciones están perfectamente definidas técnicamente y no es posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato).".

Recordemos que el artículo 145.3, letra g) de la LCSP dispone que: *"La aplicación de más de un criterio de adjudicación procederá, en todo caso, en la adjudicación de los siguientes contratos:*

(...)

g) Contratos de servicios, salvo que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, siendo por consiguiente el precio el único factor determinante de la adjudicación.

En los contratos de servicios que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, y en los contratos de prestación de servicios sociales si fomentan la integración social de personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato, promueven el empleo de personas con dificultades particulares de inserción en el mercado laboral o cuando se trate de los contratos de servicios sociales, sanitarios o educativos a que se refiere la Disposición adicional cuadragésima octava, <u>o de servicios intensivos en mano de obra</u>, el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación. Igualmente, en el caso de los contratos de servicios de seguridad privada deberá aplicarse más de un criterio de adjudicación".

Ambas pretensiones están fundamentadas en lo dispuesto en los preceptos legales de la LCSP, por lo que en la propuesta de estimación realizada por el órgano de contratación no apreciamos infracción manifiesta del ordenamiento jurídico para que no resulte obligada la aceptación del allanamiento. Por "infracción manifiesta" ha de entenderse una infracción ostensible. Así, el Tribunal Supremo en la Sentencia

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 8/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

1104/2015, de 25 de febrero, señala que «*Interesa, antes de nada, recordar que el artículo 75.2 de la Ley de esta Jurisdicción faculta al Juez o Tribunal a oponerse al allanamiento tan solo "si ello supusiera infracción manifiesta del ordenamiento jurídico", es decir, si se trata de una ilegalidad ostensible y manifiesta*».

De acuerdo con las consideraciones realizadas, este Tribunal concluye que el recurso debe estimarse, anulando los pliegos que rigen el presente procedimiento de licitación y retrotrayendo las actuaciones al momento oportuno para incorporar otros criterios de adjudicación además del puramente económico.

Este criterio ya ha sido sostenido por este Tribunal en anteriores resoluciones, valga por todas, la Resolución 247/2019, de 31 de enero; y las Resoluciones 56/2020, de 14 de febrero y 359/2020, de 29 de octubre, que ha tenido en consideración el órgano de contratación para mantener su postura.

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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA - ASPEL** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado "Servicio de limpieza de las dependencias y el mobiliario de la sede de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades sita en Edificio Kleper, C/ Johannes Kleper, 1 y de su archivo documental en C/ Torricelli, ambos en Isla de la Cartuja en Sevilla", (Expte. CONTR2020 0000915091), tramitado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidades y, en consecuencia, anular los citados pliegos y retrotraer las actuaciones en el sentido expuesto en el fundamento de derecho quinto, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución de 12 de febrero de 2021.

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 9/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

CUARTO. Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.

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

Es copia auténtica de documento electrónico

FIRMADO POR	SUSANA ELENA PALMA MARTOS	31/05/2021	PÁGINA 10/10
VERIFICACIÓN	Pk2jmFTY4UNFKZ6AAEQDYEMHB872EZ	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	