

Recurso 427/2019

Resolución 56/2020

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

Sevilla, 14 de febrero de 2020.

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, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicios de limpieza de edificios municipales y colegios públicos de Ronda” (Expte. 4150/2019), este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. En fecha 17 de octubre de 2019, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato citado en el encabezamiento de esta resolución. Posteriormente, con fecha 21 de octubre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (en adelante DOUE)

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 1.409.100,00 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 6 de noviembre de 2019, tuvo entrada en el registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, en adelante ASPEL contra los referidos pliegos. En dicho escrito se solicita la suspensión del procedimiento.

CUARTO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, de 6 de noviembre de 2019, 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, informándole que si el expediente de contratación se encuentra aportado en otro procedimiento de recurso seguido ante este Tribunal deberá identificarse el mismo y no será necesaria la nueva remisión de aquel. La documentación solicitada tiene entrada en el Registro Electrónico de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía con fecha 19 de noviembre de 2019.

QUINTO. Por Resolución, de 22 de noviembre de 2019, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación solicitada por la recurrente.

SEXTO. Con fecha 14 de enero de 2020, 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.

SÉPTIMO. En la tramitación y resolución del presente recurso no se han podido cumplir ciertos plazos legales dada la acumulación de asuntos existente en este Tribunal.

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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

Al respecto, procede indicar que el Ayuntamiento de Ronda es una entidad local.

Por su parte, el apartado 3 del artículo 10 del Decreto autonómico citado, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto, dispone que en el caso de que las entidades locales y poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, este Tribunal será el competente para resolver los recursos, reclamaciones y cuestiones de nulidad respecto a los actos de dichas entidades.

Los apartados 1 y 2 de dicho artículo 10 del Decreto 332/2011, permiten que las Corporaciones Locales creen sus propios órganos especializados para resolver los recursos y reclamaciones o que las Diputaciones Provinciales del ámbito respectivo puedan resolverlos a través de órganos propios también especializados y solo en defecto de dichos órganos, este Tribunal autonómico asume la competencia para la resolución de aquéllos.

En este sentido, conforme a la documentación remitida a este Tribunal, el Ayuntamiento no ha puesto de manifiesto que disponga de órgano propio especializado, por sí o a través de la Diputación Provincial, habiendo además remitido a este Órgano la documentación preceptiva, a efectos de la resolución del recurso especial, por lo que resulta competente 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.

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: 1) se incumplen determinados aspectos relacionados con la obligación de reflejar en los mismos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato; y 2) 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 1.409.100,00 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.

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 21 de octubre de 2019 en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, con una rectificación publicada el día 23 del mismo



mes, por lo que al haberse presentado el escrito de recurso el 6 de noviembre de 2019 en el registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

QUINTO. Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el examen de las cuestiones planteadas.

La recurrente interpone el recurso contra los pliegos que rigen la licitación solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde la anulación de los pliegos retrotrayendo las actuaciones para que el órgano de contratación fije una memoria y unos nuevos criterios de adjudicación.

En particular, centra sus argumentos en los siguientes alegatos:

1- Incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.

2- 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.

Por su parte, el órgano de contratación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.2 de la LCSP, emite informe en el que concluye que deben estimarse las pretensiones de la recurrente, concretamente manifiesta:

«SEPTIMO: CONCLUSIONES

Deben ESTIMARSE los motivos de impugnación del pliego, por cuanto que ni el Presupuesto base de licitación, ni el valor estimado aparecen desglosados.

Debe ESTIMARSE la inclusión de condiciones especiales de ejecución, por cuanto que pueden incluirse alguna vinculada al objeto del contrato.

Debe ESTIMARSE la inclusión de algún criterio mas además del precio, por cuanto que se trata de un contrato que debe ser considerado como de mano de obra intensiva.



Y en cuanto a la suspensión solicitada, pese a entender que la continuidad del procedimiento misma no produce perjuicio a los licitadores de imposible o difícil reparación, es absurdo la continuación de un procedimiento en el que se concurren defectos que deben ser subsanados.

Es cuanto tengo el honor de informar.».

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 oírán 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, 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, en el primer alegato la recurrente sostiene que se ha incumplido lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la LCSP al no incorporarse en los pliegos la información relativa al



desglose del presupuesto base de licitación ni del valor estimado. Esta falta de información, dice la recurrente, produce efectos discriminatorios favorecedores del actual contratista y se limita la concurrencia.

En el segundo alegato, 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 su cláusula octava dispone *“Dado que las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no es posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase en el contrato, el precio el único factor determinante de la adjudicación, que se calculara de acuerdo a la siguiente formula:*

$P = PM \times OMB / O$, donde P es la puntuación de cada proposición, PM es la puntuación máxima, OMB la cantidad a que asciende la proposición mas baja y O es la proposición a puntuar.”

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, o de servicios intensivos en mano de obra, 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 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 la información necesaria relativa al desglose del presupuesto y 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.

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 entidad **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA - ASPEL** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas que, entre otros documentos, rige el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicios de limpieza de edificios municipales y colegios públicos de Ronda” (Expte. 4150/2019) 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 22 de noviembre de 2019.

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.

