

Recurso 168/2022
Resolución 299/2022

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

Sevilla, 3 de junio de 2022.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN)**, contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de Limpieza de los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria: Colegios Juan Valera y Andrés de Cervantes, y Colegios Carmen Burgos y Virgen de la Sierra de Cabra (Córdoba), por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, tramitación ordinaria” (Expte. GEX 2021/14951), promovido por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 13 y 12 de abril de 2022, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Ese mismo día los pliegos fueron puestos a disposición de los interesados a través del perfil de contratante. El valor estimado del presente contrato asciende a la cantidad de 520.939,81 de euros.

La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y demás disposiciones reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 3 de mayo de 2022 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN) contra los pliegos rectores de la licitación mencionada en el encabezamiento de esta resolución. Además, la recurrente solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación.

La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, recabándole la documentación necesaria para su tramitación y resolución que fue posteriormente remitida por el órgano de contratación y recibida en este Tribunal.

Con fecha 13 de mayo de 2022, este Tribunal acordó adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento solicitada por la recurrente.

La Secretaría del Tribunal, el 12 y 17 de mayo de 2022, concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo concedido para ello.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez que el Ayuntamiento de Cabra no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución

SEGUNDO. Legitimación.

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 Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, 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 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, en la 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 indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que el criterio de adjudicación establecido -el precio- no se ha configurado correctamente teniendo en cuenta el objeto del contrato en el que resulta intensiva la mano de obra.

Al respecto, debemos indicar que en los estatutos de la asociación recurrente se establece como ámbito de actuación *«todas las actividades profesionales relacionadas con la gestión integral de servicios, limpieza, higiene y medio ambiente, de carácter profesional e industrial, así como la formación y cualificación profesional de su*



personal, y cualesquiera otros servicios conexos, entre otros, aquellos que pudieran derivar de un contrato de adjudicación de servicios en el que se incluya el servicio de limpieza»; por otro lado entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 7 de sus estatutos, «La representación colectiva, participación y defensa más amplia de sus socios, de la actividad que desarrollan y de su derechos y prestigio ante los poderes públicos o cualesquiera otras entidades y personalidades, públicas o privadas, nacionales o internacionales».

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. Acto recurrible.

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 respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Sobre el fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Solicita que se estime el recurso con retroacción de las actuaciones al momento de elaboración de los pliegos para que se modifiquen en el sentido señalado en su escrito, en síntesis, señala que:

«...del Pliego de cláusulas administrativas particulares se desprende que el precio es el único criterio de adjudicación, siendo totalmente contraria a derecho, ya que va en contra del artículo 145.3.g) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 en adelante LCSP, al establecer que el precio sea el único criterio de adjudicación dado que entiende que un contrato de limpieza de edificios es un contrato de servicios intensivos en mano de obra y, por tanto, por mor del artículo 145.3.g) de la LCSP el precio no puede ser el único criterio de adjudicación.».

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Señala respecto a lo alegado por la recurrente que:



“Asimismo esta Alcaldía 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 TRACJA 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 J.M.L., en calidad de Presidente, en representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales (AFELIN), con CIF número X-XXXXX y 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.”

Es decir, pide que este Tribunal atienda la solicitud del allanamiento, estimando el recurso.

SEXTO. Sobre el fondo del asunto: consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de la cuestión debatida, si bien lo que plantea la recurrente resulta aceptado por el órgano de contratación en los términos expuestos.

Al respecto, la Resolución 225/2018, de 20 de julio de 2018, de este Tribunal indica que el allanamiento se recoge en el 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, analizada la documentación integrante del expediente de contratación, entiende este Tribunal que el reconocimiento o allanamiento del órgano de contratación a la pretensión de la recurrente no constituye infracción del ordenamiento jurídico y resulta procedente.

En este sentido, teniendo en cuenta que el objeto del contrato es el servicio de limpieza de varios colegios públicos y que los costes salariales constituyen aproximadamente un 80% de presupuesto base de licitación, este Tribunal concluye que el contrato queda claramente incluido dentro del concepto de «servicios intensivos de mano de obra» a los que se refiere el artículo 145.3.g) de la LCSP y en los que se establece que «el precio no podrá ser el único factor determinante de la adjudicación». Sobre lo anterior, teniendo en cuenta que la cláusula décima del PCAP establece como único criterio de adjudicación el precio, resulta evidente la infracción del artículo 145.3.g) de la LCSP.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el presente fundamento de derecho de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando los pliegos, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57.2 de la LCSP, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.



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

ACUERDA

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por **ASOCIACIONES FEDERADAS DE EMPRESARIOS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN)**, contra los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio de Limpieza de los Colegios Públicos de Educación Infantil y Primaria: Colegios Juan Valera y Andrés de Cervantes, y Colegios Carmen Burgos y Virgen de la Sierra de Cabra (Córdoba), por procedimiento abierto, sujeto a regulación armonizada, tramitación ordinaria” (Expte. GEX 2021/14951), promovido por el Ayuntamiento de Cabra (Córdoba) y, en consecuencia, anular dichos actos en el sentido expuesto en la presente resolución, así como los del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento la medida cautelar de suspensión del procedimiento acordada por este Tribunal el 13 de mayo de 2022.

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.

NOTIFÍQUESE 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.

