



Recurso nº 653/2018

Resolución nº 702/2018

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid a 20 de julio de 2018

VISTO el recurso interpuesto por D. J. M. N., en nombre y representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales (AFELIN) contra la resolución de 12 de junio de 2018 de la directora provincial de la TGSS en Palencia por la que se aprueba el pliego de condiciones administrativas particulares del contrato de servicio de limpieza del edificio sede conjunta de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como del local de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Palencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por resolución de 28 de mayo de 2018 de la secretaria provincial de la TGSS en Palencia se inició el procedimiento para la contratación del servicio de limpieza del edificio sede conjunta de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como del local de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Palencia.

Dicho contrato tiene un presupuesto estimado de 272.800.00 euros por lo que conforme al artículo 22.1.a) de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP) está sujeto a regulación armonizada. Se tramita por los cauces del procedimiento abierto.

Segundo. Por resolución de 12 de junio de 2018 de la directora provincial de la TGSS en Palencia por la que se aprueba el pliego de condiciones administrativas particulares del contrato de servicio de limpieza del edificio sede conjunta de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como del local de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Palencia



Tercero. La licitación fue publicada el 14 de junio de 2018 en el DOUE; el 19 de junio de 2018 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 26 de junio de 2018 en el BOE.

Cuarto. Contra la resolución de 12 de junio de 2018 aprobando los PCAP se interpuso el presente recurso el día 2 de julio de 2018 en el registro electrónico de este Tribunal

Quinto. Presentado el recurso se dio traslado a la Tesorería General de la Seguridad Social por quien se emitió informe interesando la desestimación del recurso.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el presente recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 de la LCSP.

Segundo. El artículo 48 LCSP atribuye legitimación a la *“organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”*. La exigencia de representatividad debe ponerse en relación con la DA 6 del Estatuto de los Trabajadores (Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre) conforme a la cual gozan de representatividad: (i) a nivel nacional las asociaciones de empresarios *“que cuenten con el diez por ciento o más de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal”* y (ii) a nivel regional las que cuenten con *“con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores”*.

En el presente caso AFELIN no acredita directamente ser una asociación empresarial representativa en los términos de la DA 6 ET pero no puede obviarse, por ser un acto publicado en el BOE, que es signataria del I Convenio colectivo sectorial de limpieza de edificios y locales (BOE 23 de mayo de 2013) lo que, por mor del art. 87.3.c) ET, únicamente pueden hacer las asociaciones representativas.

Por consiguiente debe concluirse que AFELIN es una asociación representativa de los empresarios de limpieza de edificios y, conforme a ello, ostenta legitimación para impugnar los pliegos rectores de un contrato relativo al ámbito material de actuación de sus empresarios asociados.



A mayor abundamiento debe recordarse que este Tribunal se había mostrado favorable de que las asociaciones de empresario estuvieran legitimadas para impugnar los pliegos de contratos que afecten al ámbito sectorial de sus asociados, entre otras resolución de 12 de marzo de 2017.

Tercero. El contrato objeto del recurso es susceptible de recurso especial en materia de contratación conforme a lo dispuesto en el artículo 44.1.a) de la LCSP por ser un contrato de servicios de cuantía superior a 100.000 euros, concretamente 272.800.00 euros, licitado por una Administración Pública como son la TGSS y el INSS.

Por su parte, el acto objeto del recurso son los pliegos, acto expresamente recogido como recurrible en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

Cuarto. El presente recurso se interpuso dentro del plazo previsto en el artículo 50 de la LCSP al presentarse el 2 de julio de 2018 contra un acto notificado el 19 de junio de 2018 mediante anuncio en el Perfil del Contratante.

Quinto. Como único motivo del recurso protesta AFELIN 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.

El órgano de contratación responde en su informe que opera la excepción prevista en el artículo 145.3.g) LCSP según la cual los contratos de servicios sí podrán tener como único criterio de adjudicación el precio cuando *“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 tanto el precio el único factor determinante de la adjudicación”*, alegación a la que añade que, a su juicio, no queda acreditado que el contrato objeto del presente procedimiento sea un contrato de servicios intensivos en mano de obra.

Sexto. A la vista de lo indicado en el ordinal anterior procede analizar si el presente contrato es de servicios intensivos en mano de obra puesto que en tal caso el precio no podrá ser el único criterio de adjudicación.



El término de contratos o actividades en mano de obra intensiva proviene del inglés *labor-intensive* y designa aquellas actividades económicas que requieren una gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan.

Al objeto de advenir que el presente contrato, que tiene por objeto la limpieza de edificios, es en mano de obra intensiva la recurrente aporta las estadísticas del Registro Mercantil de las que resulta que los gastos de personal suponen el 90% del total de gastos de las empresas de limpieza.

Atendiendo a dicho informe, elaborado sobre la base del contenido de los datos comunicados a los Registros Mercantiles correspondientes al ejercicio 2016, se observa que en el sector de las empresas de limpieza de edificios los gastos de personal supusieron el 90,89% en las microempresas; 95,10 % en las pequeñas; y 95,20% en las medianas.

A la vistas de estos datos, y dado que el órgano de contratación no los ha desvirtuado aportando informe económico alguno, debe concluirse que los contratos de servicios de limpieza de edificios son contratos de intensiva mano de obra dado que su ejecución precisa de un gran número de trabajadores en comparación con las necesidades de capital que son precisas.

A análoga conclusión se llega atendiendo al contenido de los propios pliegos impugnados. En ellos se establece un importe estimado anual de 124.000 € (apartado 5) y una estimación de los costes de personal de 106.186 euros al año (anexo I). Ello supone que de los cálculos del propio órgano de contratación el coste salarial viene a suponer el 85,63% del importe total del contrato.

Por tanto, tratándose de un contrato de servicios en intensa mano de obra no cabe que el precio sea el único criterio de adjudicación por mor del artículo 145.3.g) de la LCSP.

Séptimo. Sostiene el órgano de contratación en su informe que aun cuando el contrato fuera, como ha resultado ser, de servicios en intensa mano de obra cabría establecer el precio como único criterio de adjudicación dado que se trata de un contrato que tiene las



prestaciones perfectamente definidas técnicamente y no permite variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase.

No puede convalidarse esta conclusión. Dispone el artículo 145.3.g) LCSP:

“3. 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”.

A nuestro entender el artículo 145.3.g) de la LCSP contiene una compleja estructura al establecer una regla general, una excepción y una contraexcepción. Así la regla general es que los contratos de servicios deberán tener varios criterios de adjudicación. Como excepción se permite que el precio sea el único criterio cuando las prestaciones estén perfectamente definidas técnicamente y no sea posible variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase. Y finalmente se establece una contraexcepción enumerando una serie de contratos de servicios, entre ellos en los de servicios en intensa mano de obra, que en todo caso deberán tener más de un criterio de



adjudicación, entre ellos. En tal sentido, aunque ciertamente el artículo 145.3.g) LCSP no diga taxativamente que los contratos de servicios enumerados en su párrafo segundo necesariamente deban tener más de un criterio de adjudicación, lo cierto es que así lo impone la lógica del precepto puesto que si extendiéramos a los contratos de servicios enumerados en el párrafo segundo del art. 145.3.g) LCSP la excepción establecida en su párrafo primero para todos los contratos de servicios, ningún sentido tendría la mención especial que a ciertos contratos de servicios se hace en su párrafo segundo.

Por consiguiente debe rechazarse que el tratarse de un contrato con las prestaciones perfectamente definidas técnicamente y que no permita variar los plazos de entrega ni introducir modificaciones de ninguna clase permita exceptuar el mando de que los contratos de servicios en intensa mano de obra se adjudiquen atendiendo a una pluralidad de criterios.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. J. M. N., en nombre y representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales (AFELIN) contra la resolución de 12 de junio de 2018 de la directora provincial de la TGSS en Palencia por la que se aprueba el pliego de condiciones administrativas particulares del contrato de servicio de limpieza del edificio sede conjunta de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social, así como del local de la Oficina Integral de la Seguridad Social de Palencia, ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a la aprobación de los pliegos para incluir en ellos más de un criterio de adjudicación como ordena el artículo 145.3 de la LCSP.

Segundo. No se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f), de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.