



Recurso nº 524/2019 C.A. Castilla-La Mancha 49/2019

Resolución nº 830/2019

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

En Madrid, a 18 de julio de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. B.D.P., en representación de INTEGRA MGSÍ CEE, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación del contrato de servicios “*control de accesos a las instalaciones de la planta de biorrefinería CLAMBER, adscrita al Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha (IRIAF) en su sede de Puertollano*”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El 12 de marzo de 2019 el Director del IRIAF, dictó resolución de inicio del expediente de contratación del contrato de servicios “control de accesos a las instalaciones de la planta de biorrefinería CLAMBER, adscrita al Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha (IRIAF) en su sede de Puertollano”. El 10 de abril se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación, incluyéndose los pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas.

El valor estimado es de 147.971,79 euros.

Segundo. Disconforme con el contenido del pliego de cláusulas administrativas, INTEGRA MGSÍ CEE, S.L. formula recurso especial en materia contractual. El órgano de contratación ha formulado informe solicitando la desestimación del recurso.

Tercero. Por resolución de 21 de mayo de 2019, este Tribunal acordó la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver corresponde a este Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 46.2 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 y en el convenio de colaboración de fecha 2 de noviembre de 2012, suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sobre atribución de competencia de recursos contractuales.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 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.

Tercero. La recurrente se encuentra legitimada para la interposición del recurso, pues su objeto social le permite presentar oferta a la licitación.

Cuarto. La recurrente impugna el pliego de cláusulas administrativas, en primer lugar, porque establece el precio como único criterio de adjudicación en la cláusula 14 del PCA. Recoge en su escrito el contenido del artículo 145 de la LCSP, deteniéndose en particular en el apartado 3 que establece que en los contratos de servicios intensivos en mano de obra (entre otros supuestos), 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. Cita la resolución 745/2018 de este Tribunal que indica que el término de contratos o actividades en mano de obra intensiva proviene del inglés labor-intensive y designa aquellas actividades económicas que requieren un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan.

Considera la recurrente que, en este caso, nos encontramos ante un contrato de servicio intensivo en mano de obra, pues dado su objeto (el control de acceso a una planta de biorrefinería), los gastos de personal constituirán la mayor parte de los costes necesarios para la ejecución del contrato, tanto directos como indirectos. Cita, asimismo, otras resoluciones de este Tribunal que, si bien referidas a contratos de limpieza, entiende que



son aplicables a este supuesto. Por todo ello, el pliego es, a su juicio, nulo y contrario a Derecho.

El segundo aspecto que cuestiona en los pliegos es que no se ha desglosado el presupuesto base de licitación, ni se ha distinguido entre costes directos e indirectos, ni expresado de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir de convenio laboral de referencia, en contra de lo exigido en el artículo 100.2 de la LCSP. El pliego de prescripciones técnicas se limita a desglosar el presupuesto por anualidades, sin incluir desglose alguno de costes y sin referencia alguna al convenio colectivo de aplicación. Cita en apoyo de su tesis una resolución de este Tribunal.

Quinto. El órgano de contratación alega que el establecimiento del precio como único criterio de adjudicación está justificado en base a lo previsto en el artículo 145.3.g) de la LCSP, por cuanto las prestaciones están perfectamente definidas técnicamente en el pliego de prescripciones técnicas, no siendo viable la modificación de plazos ni la introducción de cualesquiera otras modificaciones. Se trata de un servicio muy concreto y determinado, con unas funciones específicas, tasadas y sin margen de mejora. En el citado pliego se enumeran todas y cada una de las laborales a realizar, sin posibilidades de plazo de entrega y sin requerir modificaciones de ninguna clase. Igualmente, en este caso no se requiere de un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que se precisa, pues sólo necesita en cada momento la presencia física de un solo trabajador en las instalaciones, realizándose relevos en cumplimiento de la jornada laboral. Siendo la prestación del servicio de 24 horas no habría de emplearse más de cuatro trabajadores, distribuidos por turnos, o a lo sumo, cinco, a fin de cubrir vacaciones y permisos. A ello se añade la exigencia de medios materiales que incluye vestuario, sistemas móviles de comunicación inalámbricos y linternas halógenas, siendo estos medios materiales requeridos proporcionales a dicho personal.

Por lo que se refiere al presupuesto de licitación, considera que se ha cuidado que el mismo sea adecuado a los precios del mercado. El personal no cuenta con ningún convenio colectivo laboral de referencia, por lo que el límite inferior de los salarios viene determinado por el salario mínimo interprofesional. Es por ello que no existe desglose más allá del que



distingue entre importe base e IVA, así como su distribución por anualidades. En la memoria económica aprobada se recoge el número de horas precisado y el precio por hora.

Sexto. Las cuestiones que se plantean en el presente recurso son, por tanto, si es posible que el precio sea el único criterio de evaluación de las ofertas y si el presupuesto base está correctamente desglosado. En relación con la primera de las cuestiones planteadas, este Tribunal ha señalado, entre otras, en su resolución 725/2018 que el término de contratos o actividades en mano de obra intensiva proviene del inglés *labor-intensive* y designa aquellas actividades económicas que requieren un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan. Aunque, como luego diremos, el desglose de costes no está detallado, en la memoria económica se prevé la contratación de 8.760 horas año y se multiplica tal cantidad por 2, al ser la duración prevista de dos años y por 10,2195131, que parece que es el precio por hora. El servicio es el componente principal, pues, aunque en el precio de cada hora esté repercutido el precio del vestuario, los sistemas móviles de comunicación inalámbrico y la linterna que han de llevar los trabajadores, lo cierto es que con la mayor parte de ese precio se pagan los costes laborales.

Tal y como indicábamos en la resolución citada, no podemos aceptar el criterio defendido por el órgano de contratación en su informe según el cual aun siendo el contrato de servicios en intensa mano de obra cabe 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.

Y ello porque 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 los de servicios intensivos en mano de obra, que en todo caso deberán tener más de un criterio de adjudicación. En tal sentido, aunque ciertamente el artículo 145.3.g) de la 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 artículo 145.3.g) de la 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. Lo que conlleva la anulación de la cláusula decimocuarta del PCA

Séptimo. En cuanto a la segunda alegación del recurso, se denuncia por la recurrente el incumplimiento de lo dispuesto por los arts. 199,2; 191,2; 102,3; 149 y 201 de la LCSP en cuanto a la obligación de consignación, de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, de los costes salariales estimados a partir del convenio sectorial de referencia. Sin embargo, como señala el órgano de contratación, no existe en el sector convenio sectorial de referencia, por lo que no es aplicable al caso lo dispuesto por el art. 100, párrafo segundo, de la LCSP al ser el salario mínimo interprofesional el límite mínimo aplicable, recogándose en la Memoria económica los costes salariales globales, su distribución por anualidades, el número de horas exigido y los precios /hora de los trabajadores, datos suficientes para poder elaborar las ofertas con conocimiento de los costes laborales, debiéndose por tanto considerarse cumplidos los requisitos de información exigidos por la normativa legal vigente para poder evaluar los costes laborales a los efectos de la presentación de ofertas, costes laborales que, salvo ciertos costes relativos a equipamiento del personal que vaya a prestar el servicio contratado, constituyen casi el total de los costes calculados para elaborar el presupuesto del contrato con arreglo a aquel precepto, lo que conlleva la desestimación de este motivo del recurso .

Por todo lo cual

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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



Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por D. B.D.P., en representación de INTEGRÁ MGSÍ CEE, S.L., contra el pliego de cláusulas administrativa que rige la licitación del contrato de servicios “control de accesos a las instalaciones de la planta de biorrefinería CLAMBER, adscrita al Instituto Regional de Investigación y Desarrollo Agroalimentario y Forestal de Castilla-La Mancha (IRIAF) en su sede de Puertollano”, anulando la cláusula 14 del pliego de cláusulas administrativas.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

Tercero. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 58.2 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 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 10.1 k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.