



Recurso nº 323/2020

Resolución nº 549/2020

## RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid a 17 de abril de 2020.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.D.D.L.R.D.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante ASPEL), contra el pliego de condiciones administrativas particulares de la licitación convocada por la Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección Provincial de Málaga, para contratar los *"servicios de limpieza, desinfección, desinsectación, desratización y reposición de contenedores higiénicos en la sede de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Málaga y unidades dependientes de la misma"*; expediente 29VC1/20X; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

### ANTECEDENTES DE HECHO.

**Primero.** El anuncio del procedimiento para la contratación del servicio de limpieza fue publicado en el Diario de la Unión Europea y en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 24 de febrero de 2020. El BOE publicó el anuncio de licitación el día 29 de febrero de 2020.

**Segundo.** El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP) en lo que interesa a este recurso, en relación con los criterios de adjudicación dispone:

*"14.2 La valoración de las proposiciones y la determinación de la mejor oferta se realizará con arreglo a los criterios de adjudicación que se indican a continuación:*

14.2.1 *Criterio económico: Se valorará el criterio económico: importe ofertado exento de IVA.*

- *Puntuación máxima: 96 puntos.*
- *Ponderación: 96 por 100 sobre la puntuación total.*
- *Atribución de puntos: La puntuación a atribuir se calculará con arreglo a la siguiente fórmula:*

*Se otorgará la máxima puntuación a la oferta económica más baja y que figura en el modelo de proposición económica, y el resto con la siguiente fórmula:*

$$P = \frac{P_m}{P_n} \times 96$$

*Siendo  $P_m$  la oferta más baja y  $P_n$  cada una de las restantes.*

*Prestaciones directamente vinculadas al objeto del contrato*

*Se valorará la ejecución, sin coste adicional y sin que repercuta en las prestaciones mínimas a realizar de acuerdo con el contenido del Pliego de prescripciones técnicas, de las siguientes prestaciones directamente vinculadas al objeto el contrato:*

14.2.2 *Criterio sobre características medioambientales.*

*Se valorará las empresas que hayan incorporado un sistema de gestión medioambiental certificado mediante norma ISO 14001 o equivalente.*

- *Puntuación máxima: 2 puntos.*
- *Ponderación: 2 por 100 sobre la puntuación total.*
- *Atribución de puntos: Se atribuirá la puntuación a las empresas que dispongan del certificado ISO 14001 o equivalente, vigente a la fecha de fin de presentación de ofertas.*

14.2.3 *Medidas de carácter social.*

Se valorará las empresas que presenten plan de formación continua, que asegure al menos uno o dos cursos de formación al año, en materia de prevención, seguridad y salud laboral en tareas de limpieza de cristales, pulidores o máquinas destructoras de papel, para los trabajadores/as afectos a la TGSS. En la propuesta se indicará la denominación del curso o cursos a realizar, para asignar 1 puntos (un curso) o 2 puntos (dos cursos).

- *Puntuación máxima: 2 puntos.*
- *Ponderación: 2 por 100 sobre la puntuación total.*
- *Atribución de puntos: o Un curso al año: 1 punto o Dos cursos al año: 2 puntos”.*

**Tercero.** El Tribunal acordó, el 1 de abril de 2020, conceder 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, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

**Cuarto.** El informe del órgano de contratación al recurso de 18 de marzo de 2020 aprecia la posibilidad de estimar el recurso de conformidad con los argumentos de la Resolución 1284/2019, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** El presente recurso se interpone ante este Tribunal que es competente para conocer del mismo a tenor del artículo 45.1 de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), 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 (LCSP), y 22.1.1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC).

**Segundo.** El recurso administrativo especial en materia contractual es el medio de impugnación apropiado para impugnar el pliego de condiciones administrativas particulares, en los términos previstos en el artículo 44.2.a) de la LCSP, de un contrato de servicios cuyo valor estimado supera cien mil euros de acuerdo con el artículo 44.1.a) de la LCSP.

**Tercero.** En cuanto a la legitimación para recurrir, de conformidad con el artículo 48, segundo inciso, dispone expresamente que: *«En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».*

Al objeto de examinar si la recurrente es titular de un derecho o interés legítimo que pueda verse perjudicado o afectado por las decisiones objeto del recurso en términos que le otorguen legitimación para su interposición, conviene traer a colación, como se ha hecho en resoluciones previas de este Tribunal (entre otras, Resolución nº 31/2010), la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, la Sentencia de 20 de julio de 2005) en la que se afirma que: *“Tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado en general por la participación en la licitación (ss. 7-3-2001 citada por la de 46-2001), por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio, no resultan afectados en sus derechos e intereses, si bien no puede perderse de vista que la determinación de la legitimación, en cuanto responde a los intereses que específicamente estén en juego en cada caso, ha de efectuarse de forma casuística, lo que tiene una proyección concreta en los supuestos de procedimientos de concurrencia, en los cuales la condición de interesado no deriva de la genérica capacidad para participar en los mismos sino de la actitud de los posibles concursantes respecto del concreto procedimiento de que se trate, es decir, la condición de interesado no es equiparable a la genérica condición de contratista con capacidad para participar en el concurso, sino que es preciso que se ejercite tal condición, ya sea participando en el procedimiento o de cualquier otro modo, sin que pueda descartarse la impugnación de la convocatoria del concurso por quien no participa en razón de las propias condiciones en que es convocado”.*

Sobre esta base se afirmó en la citada Resolución 31/2010 de este Tribunal que, *"por tanto, no es necesario ser licitador para que se tenga la condición de interesado en el*

*procedimiento, ni tampoco basta con ser contratista con capacidad para contratar, sino que debe ejercitarse dicha condición".*

*Este Tribunal, y con base en los principios fijados en la directivas comunitarias en materia de contratación, ha hecho, en ocasiones, una interpretación más amplia del requisito de legitimación, admitiendo la interposición de recursos por terceros no licitadores ni interesados en concurrir a la licitación, en todo caso, bajo el principio de que el requisito de legitimación del artículo 42 TRLCSP debe "interpretarse a la luz de la doctrina sentada por los Tribunales, que, en relación con el concepto de "interés legítimo", exige, para que pueda considerarse que el mismo concurre, que la resolución administrativa impugnada pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica del que recurre, lo que descarta la acción pública fuera de los casos excepcionales en los que el ordenamiento jurídico la permite; esto es, el interés legítimo no puede ser asimilado al de interés en la legalidad (SSTC 60/82, y 257/88, entre otras, y SSTS de 14 de marzo de 1997 -RJ1997, 2340- y de 11 de febrero de 2003 -RJ 2003, 3267-, entre otras)".*

*En este sentido, cabe mencionar la Resolución 290/2011 de este Tribunal, en cuyo fundamento de derecho cuarto se exponía que: "Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, plasmada, entre otras, en sentencias de 19 de noviembre de 1993 y 27 de enero de 1998, el interés legítimo equivale a la titularidad de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría, de prosperar ésta, en la obtención de un beneficio de índole material o jurídico o en la evitación de un perjuicio, con tal de que la obtención del beneficio o evitación del perjuicio sea cierta y no meramente hipotética la alegación de la recurrente va referida a un interés de un tercero, sin que pueda percibirse en la recurrente un interés que vaya más allá del mero interés en el mantenimiento de la legalidad. No existiendo un interés propio de la recurrente, derivado de la situación que denuncia, la misma no puede ser determinante de su legitimación. En definitiva, en el caso de estimación del recurso, no puede derivarse ningún efecto positivo (beneficio) ni evitación de un efecto negativo (perjuicio) para la recurrente, pues ésta continuaría sin poder tomar parte en la licitación. La consecuencia de ello es que la recurrente carece de interés legítimo que se vea*

*afectado por la redacción del pliego y, en consecuencia, carece de legitimación para su impugnación”.*

*En el caso que ahora nos ocupa, la Recurrente tiene la consideración de asociación empresarial que aglutina posibles licitadores en el contrato que es objeto de licitación, y, por tanto, podría considerarse que no necesariamente puede ostentar un interés directo en la estimación o no de su recurso (su objeto es la defensa de los intereses de sus asociados). Sin embargo, este Tribunal, y en aras de realizar una interpretación garantista del concepto de legitimación, entiende que la citada patronal sí ostenta legitimación, ya que son sus propios asociados los que sí podrían obtener ventaja de verse admitida las pretensiones sostenidas por su asociación. Por lo tanto, entiende este Tribunal que sí que existe, efectivamente, un interés –indirecto- de la recurrente, lo que lleva a que este Tribunal le reconozca a la misma, y en este caso concreto, la posibilidad de interponer recurso especial en materia de contratación.*

*A la vista de todo lo expuesto y sin entrar en mayor análisis, hay que concluir que la Recurrente ostenta legitimación con base en el artículo 48 LCSP.”*

En consecuencia, debe reconocérsele legitimación a ASPEL

**Cuarto.** El anuncio del procedimiento fue objeto de publicidad el 24 de febrero de 2020, el recurso se interpuso el día 13 de marzo de 2020, cumpliendo así el requisito temporal establecido en el artículo 50.1.a) de la LCSP.

**Quinto.** El informe del órgano de contratación al recurso, afirma la legalidad del pliego, no obstante, acepta la pretensión del recurso, en lo que debe calificarse como allanamiento a la reclamación de la recurrente.

En la Resolución nº 249/2020, de 20 de febrero, se resume la doctrina que el Tribunal aplica en orden al reconocimiento por el órgano de contratación de la pretensión del recurrente; así:

*“A este respecto, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con estos supuestos, pudiendo citar, por todas, la Resolución de 14 de agosto de 2019, recurso 892/2019:*

*“Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del órgano de contratación con las pretensiones del recurrente. En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la “reformatio in peius”. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso. Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial “ad hoc”, es el caso de la llamada “jurisdicción retenida” donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso-administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la*

*Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el órgano de contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”. No se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico”.*

*Esto es, ante el allanamiento del órgano de contratación sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.”*

**Sexto.** Sentado el régimen del allanamiento es oportuno analizar la pretensión del recurrente para apreciar el requisito del allanamiento.

El recurrente impugna los criterios de adjudicación tanto de carácter social como el criterio medioambiental, y en consecuencia, también estima infringido el artículo 145 de la LCSP, considerando que el contrato de servicio de limpieza es un contrato intensivo en mano de obra y que, a pesar de configurarse como tres criterios de adjudicación, dado que uno no puede ser evaluado y, el otro, está incluido en Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, que regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, y que esta formación es obligatoria por ley, en cumplimiento del art. 19 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, sólo es aplicable el precio como criterio de adjudicación.

En primer lugar, en cuanto al criterio de adjudicación de carácter social la cláusula 14.2.3 prevé la valoración de las empresas que presentan un plan de formación continuada en materia de prevención, seguridad y salud laboral en tareas de limpieza de cristales, pulidores o máquinas destructoras de papel. El recurrente estima que no puede configurarse un criterio de adjudicación sobre aquellos elementos integrantes de la prestación que se imponen por una norma, como es el caso de la obligación de formación impuesta por el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Por otro lado, la Ley 30/2015, de 9 de septiembre Regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, y su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto Real Decreto 694/2017, de 3 de julio, regulan la formación como un derecho de los trabajadores, sin considerar la perspectiva del servicio que pueda prestar la empresa. Cuestión distinta es la formación que pueda proporcionar la empresa vinculada al objeto del contrato y hacia los trabajadores que prestarán el servicio.

La normativa citada, permite que la formación en prevención de riesgos laborales como la formación profesional para el empleo que debe ofrecer el empresario pueden configurarse como criterios de adjudicación siempre y cuando cumplan los requisitos previstos en la LCSP, particularmente, en su artículo 145. Para llegar a esta conclusión debe apreciarse la relación con el objeto del contrato, de modo que, para que pueda contribuir a la mejor calidad en las prestaciones deben concurrir dos circunstancias; la primera que la formación se dirija a los trabajadores que prestan el servicio y, en segundo lugar, que la materia objeto de la formación constituya una prestación del contrato. La cláusula controvertida, 14.2.3 impone expresamente asegurar *uno o dos cursos de formación al año para los trabajadores/as afectos a la TGSS*. y, en segundo lugar, en consideración al servicio que se presta, la formación la reciban los trabajadores vinculados a la prestación. En cuanto el segundo requisito, la relación entre el criterio de adjudicación y las prestaciones del contrato resulta más dudoso. El criterio de adjudicación controvertido exige la previsión de cursos de formación en materias de prevención, seguridad y salud en tareas de limpieza de cristales, pulidores o maquinas destructoras de papel, pero de la lectura del pliego de prescripciones técnicas si bien tiene sentido este curso respecto de las prestaciones descritas en los números 3.7 y 3.8 ventanales y superficies de cristal, no se aprecia necesaria la formación en pulidora o destructora de papel, ya que si bien el pliego de prescripciones técnicas se refiere a actividades relacionadas con este tipo de maquinaria en los números 3.1 y 3.2, no prevé el uso de las mismas, o en el caso concreto, las máquinas que deberían emplearse en el servicio objeto del contrato. En definitiva, los cursos de formación que permiten obtener puntos en el criterio de adjudicación previsto en la cláusula 14.2.3, si bien pueden tener relación con un servicio de limpieza, no tienen una clara correspondencia con

prestaciones concretas del contrato, por lo que alejan la idea de resultar contrario al ordenamiento jurídico el allanamiento del órgano de contratación en este punto.

**Séptimo.** En cuanto al criterio de adjudicación medioambiental, el número 14.2.2 del Pliego de Prescripciones Técnicas, valora las empresas que hayan incorporado un sistema de gestión medioambiental certificado mediante norma ISO 14001 o equivalente. La recurrente considera que es doctrina consolidada de los Tribunales administrativos la imposibilidad de utilizar certificados de calidad como criterios de adjudicación, debiendo ser empleados los mismos como criterios de solvencia, tal y como se recogen en la LCSP. Esta afirmación debe ser muy matizada desde la modificación del criterio en la Resolución 786/2019, de 11 de julio

La Resolución nº 1350/2019, de 25 de noviembre señala:

*“En apoyo del ajuste del pliego a la norma de contratación el Informe del órgano de Contratación cita la Resolución 786/2019, de 11 de julio. En esta Resolución, con referencia los argumentos de la Resolución 456/2019 modificamos el criterio que el Tribunal venía manteniendo sobre los certificados de sistemas de calidad; así:*

*«Recientemente este Tribunal ha tenido ocasión de examinar la cuestión que aquí se plantea en cuanto a la necesidad de reexaminar la doctrina invocada por la recurrente a la luz de la nueva regulación de los criterios de valoración medioambientales y sociales se establece en la LCSP. Así, en la Resolución nº 456/2019, de 30 de abril, se plantea la cuestión en los siguientes términos:*

*“Quinto. La recurrente centra su recurso en la impugnación de los criterios de adjudicación contenidos en la cláusula 13ª del pliego de cláusulas administrativas particulares que, en sus apartados c) y d), establece como criterios para la adjudicación la posesión en vigor del Distintivo Igualdad en la Empresa (RED DIE) y del certificado de calidad ISO 9001, siendo valorados ambos con 13 y 10 puntos respectivamente.*

*En materia de contratación pública, las directivas de la Unión Europea, han incluido la integración en los procedimientos de licitación pública de los requisitos medioambientales, sociales y laborales. Dichos principios se han incorporado netamente*

*a nuestro ordenamiento. Así, el artículo 1.3 de la LCSP, dispone lo siguiente: “En toda contratación pública se incorporarán de manera transversal y preceptiva criterios sociales y medioambientales siempre que guarde relación con el objeto del contrato, en la convicción de que su inclusión proporciona una mejor relación calidad-precio en la prestación contractual, así como una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos. Igualmente se facilitará el acceso a la contratación pública de las pequeñas y medianas empresas, así como de las empresas de economía social”. La inclusión de estas condiciones sociales y medioambientales tendrá como límite el respeto al principio de igualdad, reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española de 27 de diciembre. Así, en la regulación de los contratos regulados en la LCSP, se impone al órgano de contratación la obligación de introducir aquellas medidas, si bien con libertad para decidir si las incorpora como criterio de solvencia, de adjudicación, o como condición especial de ejecución, siempre que se relacionen con el objeto del contrato. Ad exemplum, el artículo 145.2 LCSP prevé como criterio cualitativo de adjudicación del contrato las características sociales y medioambientales o el artículo 147.2 de la LCSP prevé, en defecto de la previsión en los pliegos, que el empate entre varias ofertas tras la aplicación de los criterios de adjudicación del contrato se resuelva mediante la aplicación por orden de diversos criterios sociales. La nueva normativa de contratación prevé la inclusión de criterios cualitativos de carácter social entre los que expresamente invoca los planes de igualdad de género, pero con los criterios que expone el artículo 145.2 y 6. LCSP que se pronuncia así:*

*“2. La mejor relación calidad-precio se evaluará con arreglo a criterios económicos y cualitativos. Los criterios cualitativos que establezca el órgano de contratación para evaluar la mejor relación calidad-precio podrán incluir aspectos medioambientales o sociales, vinculados al objeto del contrato en la forma establecida en el apartado 6 de este artículo, que podrán ser, entre otros, los siguientes:*

*1.º La calidad, incluido el valor técnico, las características estéticas y funcionales, la accesibilidad, el diseño universal o diseño para todas las personas usuarias, las características sociales, medioambientales e innovadoras, y la comercialización y sus condiciones;*

*Las características medioambientales podrán referirse, entre otras, a la reducción del nivel de emisión de gases de efecto invernadero; al empleo de medidas de ahorro y eficiencia energética y a la utilización de energía procedentes de fuentes renovables durante la ejecución del contrato; y al mantenimiento o mejora de los recursos naturales que puedan verse afectados por la ejecución del contrato.*

*Las características sociales del contrato se referirán, entre otras, a las siguientes finalidades: al fomento de la integración social de personas con discapacidad, personas desfavorecidas o miembros de grupos vulnerables entre las personas asignadas a la ejecución del contrato y, en general, la inserción socio laboral de personas con discapacidad o en situación o riesgo de exclusión social; la subcontratación con Centros Especiales de Empleo o Empresas de Inserción; los planes de igualdad de género que se apliquen en la ejecución del contrato y, en general, la igualdad entre mujeres y hombres; el fomento de la contratación femenina; la conciliación de la vida laboral, personal y familiar; la mejora de las condiciones laborales y salariales; la estabilidad en el empleo; la contratación de un mayor número de personas para la ejecución del contrato; la formación y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo; la aplicación de criterios éticos y de responsabilidad social a la prestación contractual; o los criterios referidos al suministro o a la utilización de productos basados en un comercio equitativo durante la ejecución del contrato”.*

*“6. Se considerará que un criterio de adjudicación está vinculado al objeto del contrato cuando se refiera o integre las prestaciones que deban realizarse en virtud de dicho contrato, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, incluidos los factores que intervienen en los siguientes procesos:*

*a) en el proceso específico de producción, prestación o comercialización de, en su caso, las obras, los suministros o los servicios, con especial referencia a formas de producción, prestación o comercialización medioambiental y socialmente sostenibles y justas;*

*b) o en el proceso específico de otra etapa de su ciclo de vida, incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”.*

*No obstante, tales criterios de adjudicación deben estar vinculados al objeto del contrato; entendiéndose que esta vinculación existe cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida, y ello porque, de otro modo, se estaría lesionando el principio de igualdad de trato dando lugar a una discriminación entre las ofertas.*

*En el caso presente, tanto el distintivo igualdad en la Empresa (RED DIE) como el certificado de calidad ISO 9001, se refieren a la empresa en su conjunto, pero carecen de directa relación con la prestación objeto del contrato. En efecto, la apreciación como criterio de adjudicación ha de hacer directa referencia a la prestación contratada y, por lo tanto, manifestarse ya en el proceso de prestación del servicio de limpieza que se pretende contratar, ya en otra etapa de su ciclo de vida. (...)*

*Así las cosas, es cierto que la evolución del ordenamiento de la Unión Europea y, en especial, la de la nueva Ley 9/2017 en materia de contratación pública, ha determinado la necesidad de matizar la doctrina de este Tribunal sobre la cuestión controvertida, en concreto sobre la posibilidad de configurar la disponibilidad de un certificado ISO no solamente como criterio de solvencia empresarial sino también como criterio de adjudicación. Ahora bien, para que pueda admitirse la exigencia de estos certificados como criterio de adjudicación, es necesario que claramente vinculados con el objeto del contrato, en el sentido en que la resolución citada –y otras muchas– interpretan la concurrencia de esta vinculación: cuando se refiera o integre en la prestación contratada, en cualquiera de sus aspectos y en cualquier etapa de su ciclo de vida. Y sobre este particular el órgano de contratación no expone en su informe una justificación de la vinculación que cada uno de los certificados exigidos tiene con el objeto del contrato sino que considera que, al tratarse de un suministro y no de un servicio, esta vinculación se da de forma necesaria en la medida en que los certificados exigidos evalúan la buena praxis medioambiental en el proceso de fabricación, producción y transporte del producto que se va a adquirir, lo que está inscrito en el ciclo de la vida del mismo.*

*Ciertamente este Tribunal no dispone de los conocimientos técnicos para valorar, en el caso concreto, si cada uno de los certificados exigidos está o no relacionado con el objeto del contrato. Sobre la existencia de esta vinculación la mercantil recurrente no se*

*pronuncia y el órgano de contratación la justifica de forma general, alegando como se ha dicho que en los contratos de suministro los certificados acreditan la buena praxis social y medioambiental de la empresa en sus procesos productivos, que por definición están vinculados con el objeto del contrato en la medida en que lo suministrado es el resultado de estos procesos que son objeto de la acreditación medioambiental o social. Sin embargo, este Tribunal considera que los certificados requeridos hacen referencia genéricamente a todos los procesos productivos de la empresa, es decir a una característica de la propia empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma que permita, como exige la Directiva 24/2014 en su Considerando 92 para los criterios de adjudicación, “efectuar una evaluación comparativa del nivel de rendimiento de cada oferta respecto del objeto del contrato”, lo que significa que los aspectos medioambientales o sociales incorporados como criterios de adjudicación deben repercutir en el resultado de la concreta prestación solicitada permitiendo una evaluación comparativa de las ofertas respecto de su calidad intrínseca, lo que no ocurre cuando se configuran como criterios de adjudicación características generales de la política medioambiental, social o corporativa de la empresa proscritas como criterios de adjudicación (Directiva 24/2017 Fund. 97) y no las características intrínsecas de la concreta prestación, todo lo cual debe conllevar la estimación del recurso respecto de esta alegación, de acuerdo con la doctrina tradicional de este Tribunal».*

*(...)*

*Por otro lado, el artículo 116.4 de la LCSP exige que en el expediente se justifiquen entre otros aspectos los criterios que serán tenidos en cuenta para la adjudicación del contrato, respondiendo así a la exigencia general del derecho administrativo de motivar de todo acto discrecional. En la memoria justificativa que se incluye en el expediente, simplemente se describen los criterios de adjudicación empleados, pero no se llega a justificar su ajuste a la legalidad contractual, particularmente a las exigencias del artículo 145 de la LCSP.*

*Tal y como indicamos en la Resolución 456 y 786/2019, el Tribunal carece de los conocimientos técnicos suficientes para resolver en qué medida los sistemas de calidad, gestión, medioambientales o de salud en el trabajo que tenga implantados la empresa*

*incidirán en la prestación concreta que es objeto del contrato de servicios que se pretende contratar, pero esta justificación debería haber sido incluida en el expediente, tal y como resulta exigible en el artículo 116 de la LCSP. La falta de motivación del vínculo entre los citados sistemas y el objeto del contrato, por sí sola, produce la infracción de la norma, determinando la anulación del criterio de adjudicación conforme al artículo 40 de la LCSP. Además, no es posible apreciar la relación entre las prestaciones que tiene por objeto el contrato de vigilancia y la implantación de las medidas de gestión de calidad, ambientales y de salud y seguridad en el trabajo, por lo que se infringe el artículo 145 de la LCSP, llevando consigo la anulación del criterio de adjudicación definido en la cláusula 9.2.5 del PCAP, de acuerdo con el artículo 40 de la LCSP”.*

Llevando el criterio expuesto al caso objeto de este recurso, el PCAP establece como criterio de adjudicación del contrato de servicios que la empresa haya incorporado un sistema de gestión medioambiental certificado mediante norma ISO 14001 o equivalente. No resulta del expediente justificación alguna de este criterio de adjudicación que permita apreciar la relación directa entre esta certificación y la mejora del servicio por lo que, siendo procedente anular el criterio de adjudicación considerado por infracción del artículo 145.2 y 6 y el artículo 116.4 de la LCSP, no es posible reconocer la infracción del ordenamiento jurídico que enervaría la eficacia del allanamiento del órgano de contratación.

**Octavo.** Por último, la Asociación recurrente suscita los efectos en la ordenación de los criterios de adjudicación y los servicios intensivos en mano de obra.

En la Resolución nº 990/2018, 2 de noviembre el Tribunal expuso su criterio sobre este tipo de servicios y los efectos en relación con los criterios de adjudicación.

*“Entiende el recurrente que ello supone una infracción del art. 145.3.g) el cual dispone que*

*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”.*

*En este sentido debemos señalar que a nuestro entender el artículo 145.3.g) de la LCSP contiene una compleja estructura al establecer una regla general, una excepción y una contra excepción. 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 contra excepción 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.*

*En el caso que nos ocupa, sí podemos entender con el órgano de contratación que el servicio licitado tiene las prestaciones perfectamente definidas técnicamente y no permite variar los plazos de entrega, ni introducir modificaciones de ninguna clase. Pero ello no necesariamente permite exceptuar el mandato de que los contratos de se adjudiquen atendiendo a una pluralidad de criterios si nos encontramos en alguno de los supuestos de contra excepción que acabamos de mencionar, específicamente se menciona por el recurrente que estaríamos ante un supuesto de servicio intensivo en mano de obra.*

*El criterio de este Tribunal respecto de la definición de servicio intensivo en mano de obra se expone en recientes resoluciones como la 702/2018 de 20 de julio, la 738/2018 de 31 de julio, o la 745/2018 de 31 de julio. Concretamente el fundamento sexto de la primera de estas resoluciones sostiene 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.*

*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 vista 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”.*

Considerando la doctrina expuesta, y a la luz de las conclusiones a las que se han llegado en los fundamentos anteriores sobre los criterios de adjudicación de carácter social y medio ambiental no se aprecia en el allanamiento la infracción del ordenamiento jurídico que pudiera limitar sus efectos.

**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.D.D.L.R.D.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante ASPEL), contra el pliego de condiciones administrativas particulares de la licitación convocada por la Tesorería General de la Seguridad Social, Dirección Provincial de Málaga, para contratar los *"servicios de limpieza, desinfección, desinsectación, desratización y reposición de contenedores higiénicos en la sede de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Málaga y unidades dependientes de la misma"*; expediente 29VC1/20X; por allanamiento del órgano de contratación.

**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, por lo que no procede la imposición de la sanción prevista en el artículo 58 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 de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

NOTA: Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el

COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.