



Recurso nº 1001/2020

Resolución nº 1337/2020

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

En Madrid, a 10 de diciembre de 2020.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.M.N. en representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, (en adelante AFELIN), contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación del “*Servicio de limpieza de las dependencias de la autoridad portuaria de Santander 2020-2024*”, con expediente pg 56/2020, convocado por la Autoridad Portuaria de Santander, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha 30 de abril de 2020, la Autoridad Portuaria de Santander aprueba el inicio del expediente para la contratación del “*Servicio de limpieza de las dependencias de la autoridad portuaria de Santander 2020-2024*”. El anuncio de licitación fue publicado el 9 de septiembre del año en curso en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP en lo sucesivo) que rigen la contratación recogen en el punto 10 del Cuadro de Características, referido a los criterios de adjudicación, un solo criterio: el precio (el resaltado es nuestro).

10.- CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN Y DESEMPATE	
CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN	Un solo criterio (precio)
(un solo criterio (precio) / varios criterios)	



Tercero. En fecha 24 de septiembre de 2020, la representación de AFELIN interpone recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen el contrato, por considerar que tratándose de un contrato de servicios en intensa mano de obra no cabe que el precio sea el único criterio de adjudicación, conforme a lo establecido en el artículo 66 del RD-Ley 3/2020. La vulneración se produce, ya que se ha procedido a establecer un único criterio de adjudicación del contrato, dentro del pliego de cláusulas administrativas particulares.

Cuarto. El órgano de contratación, por su parte, ha emitido en fecha 2 de octubre de 2020, informe acordando el allanamiento por considerar conformes a Derecho las alegaciones efectuadas por la recurrente.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. De acuerdo con lo establecido en la DA 39ª de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público *“El régimen jurídico de los contratos que celebren Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias será el establecido en esta Ley para las entidades del sector público que, siendo poderes adjudicadores, no tienen la consideración de Administración Pública”*.

Es por ello que resulta de aplicación a la presente licitación, la regulación contenida en el Libro I del Real Decreto ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores, de seguros privados; de planes y fondos de pensiones, del ámbito tributario y de litigios fiscales; y de forma subsidiaria, en el que resulte de aplicación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público.

Segundo. La competencia para conocer del presente recurso corresponde a este Tribunal de conformidad con lo dispuesto en art. 120 del Real Decreto Ley 3/2020.

Tercero. En cuanto al objeto del recurso, estamos ante un acto susceptible de impugnación, por cuanto se impugnan los pliegos de contratación, impugnables al amparo de lo dispuesto en el apartado 119 del Real Decreto Ley citado. El recurso se ha



interpuesto por persona legitimada, pues puede considerarse comprendido en su objeto social las prestaciones que configuran el contrato de servicios objeto de la licitación, por lo que debe reconocerse la concurrencia de derecho o interés legítimo para recurrir.

Cuarto. En la interposición del recurso se han cumplimentado los requisitos formales que la ley establece y se ha respetado el plazo de quince días que para la interposición concede el artículo 50.1.b de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo de la cuestión planteada, hemos de señalar que el recurrente fundamenta su recurso en la vulneración de las normas contenidas en el art. 66.3 del Real Decreto Ley 3/2020, al establecer el precio como 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, el precio no puede ser el único criterio de adjudicación. Cita, en apoyo de sus tesis, las Resoluciones de este Tribunal nº 702/2018 y nº 98/2019.

El órgano de contratación, por su parte, reconoce en su informe que *“las prestaciones intensivas en mano de obra que cita el art. 66.3 del Real Decreto Ley 3/2020, como son las relativas a los servicios de limpieza de dependencias y oficinas quedan sujetos a la obligatoriedad de ser licitados con varios criterios de adjudicación, como así se ha reconocido en resoluciones 702/2018 y 98/2019 del Tribunal Administrativo Central DE Recursos Contractuales”*.

Estamos por consiguiente ante un allanamiento del órgano de contratación, que reconoce en el informe emitido a los efectos del presente recurso, que los pliegos de contratación elaborados adolecen de las infracciones denunciadas por el recurrente.

Sexto. La LCSP al abordar la regulación del recurso especial en materia de contratación, no contempla la posible terminación del mismo por el reconocimiento por parte del órgano de contratación de las pretensiones hechas valer por el recurrente, si bien es evidente que debe admitirse tal posibilidad.



En la Resolución nº 249/2020, de 20 de febrero, así como en la más reciente nº 797/2020, entre otras, se resume la doctrina que este 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’».

Aplicando la doctrina expuesta al caso que nos ocupa, es claro que procede la aplicación de la regulación que sobre el allanamiento contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, en su artículo 75.

Séptimo. Determinado el régimen aplicable, procede analizar si el allanamiento del órgano de contratación puede suponer una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, toda vez que esta se erige como un límite infranqueable por las partes.

El examen del apartado 10 del Cuadro de Características del PCAP que rige el contrato objeto del presente recurso, revela que efectivamente se ha vulnerado el art. 66 apartado tercero del Real Decreto Ley 3/2020, conforme al cual, 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 el artículo 65.2, 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».

Encontrándonos ante un contrato de servicios intensivo en mano de obra, procede la estimación del recurso.

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 representación de Asociaciones Federadas de Empresarios de Limpieza Nacionales, (en adelante AFELIN), contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas para la contratación del “*Servicio de limpieza de las dependencias de la autoridad portuaria de Santander 2020-2024*”, con expediente pg 56/2020, convocado por la Autoridad Portuaria de Santander, anulando el punto 3 y el punto 10 del cuadro de características del PCAP, en cuanto fijan un solo criterio de adjudicación, el precio, de conformidad con lo declarado en el Fundamento de Derecho Séptimo de esta resolución.

Segundo. 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 al de 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.