



**Recurso nº 667/2021 C. Valenciana 153/2021**

**Resolución nº 1003/2021**

**Sección 1ª**

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

En Madrid, a 2 de septiembre de 2021.

**VISTO** el recurso interpuesto por D. J.D.R.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Alboraya para contratar el “*Servicio de limpieza de edificios, locales e instalaciones municipales del Ayuntamiento de Alboraya*”, expediente 1345/2021; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** El Pleno del Ayuntamiento de Alboraya convocó licitación para el contrato de “*Servicio de limpieza de edificios, locales e instalaciones municipales del Ayuntamiento de Alboraya*”, expediente 1345/2021. El Código de Clasificación CPV del contrato es el nº 90911200 - Servicios de limpieza de edificios.

El anuncio de licitación se publicó en fecha el 8 de mayo de 2021 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en fecha 11 de mayo de 2021 en el Diario Oficial de la Unión Europea. El valor estimado del contrato se cifra en 3.626.906,10 euros. El contrato no está dividido en lotes.

En fecha 10 de mayo de 2021 se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) y los Pliegos de Prescripciones Técnicas (PPT), con sus respectivos anexos. El día 13 de mayo se publicó la corrección de los Pliegos de Prescripciones Técnicas, en el apartado relacionado con el listado del personal sujeto a subrogación.



Se trata de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El plazo de duración del contrato es de cuatro años.

**Segundo.** La licitación se ha llevado a cabo de conformidad con los trámites previstos en 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).

El procedimiento de adjudicación ha sido el abierto en tramitación ordinaria. En el procedimiento de adjudicación, a fecha 17 de mayo de 2021, no se han presentado licitadores, según certifica el órgano de contratación.

**Tercero.** La ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, en adelante ASPEL, reacciona frente al contenido del PCAP mediante la interposición del presente recurso especial en materia de contratación. La recurrente impugna la Cláusula Octava, apartado A) "*Criterios evaluables de forma automática*", punto 2 "*Mejoras*", subapartado d), que recoge como criterio de adjudicación, evaluable de forma automática, la aportación de dos certificaciones emitidas por organismos independientes, en particular en materia de gestión de Calidad (ISO 9001), Gestión Ambiental (ISO 14001), valorándose con hasta diez puntos (cinco por cada uno de ellos). La recurrente solicita la anulación del criterio impugnado por vulnerar el artículo 145 de la LCSP, resultando falta de idoneidad para la selección de la oferta con mejor relación calidad-precio al no gozar de vinculación alguna con el objeto del contrato, y referirse únicamente a condiciones concretas de la empresa que no redundan en una mejor prestación del servicio, a lo añade ASPEL que con la incorporación de este criterio de adjudicación como mejora, el órgano de contratación infringe la doctrina fijada por los Tribunales administrativos al efecto en la interpretación de la normativa de aplicación. ASPEL anuda al suplico la pretensión de nulidad de pleno derecho de la cláusula impugnada (introduce por error material un suplico adicional que nada tiene que ver con el cuerpo del recurso), con retroacción de las actuaciones al momento de elaboración de los mismos.

**Cuarto.** La cláusula impugnada presenta el siguiente tenor (sólo se impugna el destacado en negrita):



*“OCTAVA. - CRITERIOS DE VALORACIÓN DE OFERTAS. -*

*A) Criterios evaluables de forma automática: hasta 75 puntos.*

*2. Mejoras: .....40 Puntos.*

- a) Se valorará con la máxima puntuación (10 puntos), la proposición que oferte mayor número de horas anual (máximo 500 horas/año), el resto se puntuará de forma proporcional.*
- b) Se valorará con 5 puntos la implantación de un sistema de control y gestión de tiempos de trabajo, según lo expuesto en el apartado 16 del pliego técnico.*
- c) Se valorará con 15 puntos, el baldeo y aspirado con medios mecánicos las pistas deportivas y espacios abiertos de la Ciutat de l'Esport, pistas deportivas del Centro Cívico-EPA de La Patacona, así como los patios y pistas deportivas de los tres Centros Docentes (tres veces al año por cada centro).*
- d) Se valorará con 5 puntos la disposición de un certificado en vigor del Sistema de Gestión de la Calidad de acuerdo con la UNE-EN-ISO 9001, y otros 5 puntos la disposición de un certificado en vigor del Sistema de Gestión Medioambiental según la UNE-EN-ISO 14001.”***

**Quinto.** El órgano de contratación ha emitido en fecha 18 de mayo de 2021 el informe recogido en la tramitación de este recurso especial, en el que manifiesta que el PCAP establece como criterio de adjudicación del contrato la disposición de un certificado en vigor del Sistema de Gestión de la Calidad de acuerdo con la UNE-EN-ISO 9001 y la disposición de un certificado en vigor del Sistema de Gestión Medioambiental según la UNEEN- ISO 14001. Y afirma que no resulta del expediente justificación de la vinculación que estos certificados tienen con el objeto del contrato, considerando en este caso que los certificados requeridos hacen referencia a una característica de la empresa pero no a una característica de la prestación en sí misma objeto del contrato, por lo que el órgano de contratación estima que debe aceptarse la pretensión de la recurrente, al no cumplirse las condiciones requeridas por el artículo 145 de la LCSP para establecer dichos certificados como criterio de adjudicación del contrato.



Se trae a colación en el informe el criterio recogido por este Tribunal en la Resolución nº 456/2019, de 30 de abril, en la que se destaca que:

*“(...) 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 estén 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 (...).”*

**Sexto.** El órgano de contratación ha tramitado adicionalmente un expediente de modo que tras la interposición del recurso que nos ocupa, el Pleno del Ayuntamiento de Alboraya ha modificado la Cláusula 8 del PCAP eliminando el apartado 2.d), y ha procedido a publicar el nuevo contenido del Pliego. A tal fin, en fecha 31 de mayo de 2021 el Alcalde del Ayuntamiento ha emitido el siguiente certificado, y ha presentado el mismo y la documentación aneja al mismo en el Registro de este Tribunal:

*“En relación con el expediente número de recurso TACRC 667/2021 y vistas las actuaciones realizadas por el órgano de contratación como respuesta al recurso interpuesto por la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL), les remitimos la documentación que se detalla a continuación:*

- *Certificado del acuerdo del Ayuntamiento Pleno de 27 de mayo de 2021, por el que se aprueba la modificación de los pliegos recurridos.*
- *Pliego de prescripciones técnicas modificado*
- *Pliego de cláusulas administrativas modificado*



- *Anuncios de rectificación de licitación y de rectificación de pliegos de la Plataforma de Contratación del Sector Público*
- *Justificante del envío de la rectificación de los anuncios al DOUE.”*

**Séptimo.** Interpuesto el recurso, la Secretaría del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de 3 de junio de 2021 acordando la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta 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 del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** Son de aplicación al recurso especial en materia de contratación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, RPERMC).

**Segundo.** La competencia para resolver el recurso especial corresponde a este Tribunal, a tenor de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

**Tercero.** Tratándose de los Pliegos de un contrato de servicios con un valor estimado superior a cien mil euros, deben considerarse como susceptibles de recurso especial en materia de contratación, conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

**Cuarto.** El recurso ha sido presentado en fecha 14 de mayo de 2021, y por tanto, ambos, en el plazo de quince días a contar desde la publicación de los Pliegos, en fecha 10 de mayo de 2021, de conformidad con el artículo 50 de la LCSP.



**Quinto.** El recurso se interpone en el seno del procedimiento de adjudicación de un contrato de servicios que en atención a su valor estimado se encuentra sujeto a regulación armonizada.

**Sexto.** ASPEL está legitimada para recurrir de acuerdo con el artículo 48 de la LCSP. Establece dicho precepto que:

*“Podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso”.*

Asimismo, el artículo 24.1 del RPERMC, dispone que:

*“(…) 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”.*

En efecto, la recurrente es una asociación representativa de intereses colectivos de las empresas españolas dedicadas al sector de la limpieza de edificios, por lo que parece claro que le es dable, en defensa del interés colectivo del sector, impugnar un pliego de cláusulas administrativas que rige la licitación de servicios de tal naturaleza.

Como hemos señalado en anteriores Resoluciones (nº 29/2011, de 9 de febrero, nº 148/2012, de 12 de julio, nº 264/2012, de 21 de noviembre, nº 248/2012, de 7 de febrero, nº 290/2014, de 4 de abril, entre otras muchas):

*“(…) la decisión sobre determinadas cláusulas de los pliegos, que afectan a la esfera jurídica de intereses de los posibles licitadores, son para una asociación que asume la defensa de los intereses colectivos del sector, como es el caso de la recurrente, y a la que pertenecen las empresas que pueden ser licitadoras, algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”.*



Debe, por ello, concluirse que concurre en la Asociación recurrente la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP, legitimación que, por lo demás, ya ha sido reconocida por este Tribunal en anteriores ocasiones (por todas, Resoluciones nº 1022/2016, de 9 de diciembre, nº 786/2016, de 7 de octubre, o nº 442/2016, de 27 de mayo y más recientemente, Resoluciones nº 360/2017 de 21, de abril de 2017 y nº 712/2017, de 11 de agosto de 2017).

**Séptimo.** A la vista del informe del órgano de contratación procede recordar la doctrina de este Tribunal sobre la conformidad del órgano de contratación con las pretensiones de la recurrente, pudiendo citar la Resolución nº 797/2020 y la Resolución nº 970/2019 de 14 de agosto, que, recogiendo doctrina anterior, indicaba lo siguiente:

*“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”.*

En el presente caso, no se aprecia tal infracción del ordenamiento jurídico en el allanamiento, que implica la eliminación del cuerpo del PCAP del criterio de adjudicación incluido en la Cláusula Octava, apartado A) “*Criterios evaluables de forma automática*”, punto 2 “*Mejoras*”, subapartado d), pues la inclusión del criterio de mejora discutido no se impone en el artículo 145 de la LCSP ni concordantes, luego su eliminación no infringe de modo manifiesto el ordenamiento jurídico. Y resulta además que tal criterio de adjudicación aparece ligado, no tanto al objeto del contrato sino a las características de funcionamiento de las empresas licitadoras, lo que se corresponde más con un criterio de solvencia, de modo que las pretensiones de la recurrente, basadas precisamente en este fundamento, lejos de infringir el ordenamiento jurídico de modo manifiesto, tratan de reponerlo.

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.D.R.S.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Alboraya para contratar el “*Servicio de limpieza de edificios, locales e instalaciones municipales del Ayuntamiento de Alboraya*”, expediente 1345/2021, acordando la anulación de la Cláusula Octava, apartado A) “*Criterios evaluables de forma automática*”, punto 2 “*Mejoras*”, subapartado d) del PCAP.

**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 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.