



Recurso nº 274/2013 Comunidad Valenciana 013/2013

Resolución nº 251/2013

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

En Madrid, a 4 de julio de 2013.

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 que establecen las condiciones que han de regir la contratación de los “Servicios de limpieza de todos los edificios, inmuebles y dependencias de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real”, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El Ayuntamiento de Vila-real anunció la licitación pública, por procedimiento abierto, para la contratación del servicio de limpieza de los edificios del Ayuntamiento, los días 2 y 25 de mayo de 2013, a través del Boletín Oficial de la Provincia de Castellón de la Plana y del Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, con un valor estimado de 5.061.821,28 euros y dividido en cuatro lotes.

Segundo. Contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato en cuestión ASPEL, a través de su representante, interpuso recurso especial ante este Tribunal mediante escrito con fecha de entrada en su registro el 6 de junio de 2013 en el que, previas las consideraciones que entiende convienen a su derecho, solicita se rectifiquen los pliegos conovocándose un nuevo procedimiento.

Con fecha 13 de junio de 2013, previo requerimiento de este Tribunal al órgano de contratación, se recibió el correspondiente expediente acompañado del oportuno informe.

Tercero. Con fecha 17 de junio de 2013, el Tribunal acordó conceder la medida cautelar



solicitada por la recurrente, consistente en la suspensión del procedimiento de contratación de manera que, de conformidad con lo previsto en el artículo 47 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP en adelante) aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sea la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la suspensión.

Cuarto. Por la Secretaría del Tribunal se dio traslado del recurso a los licitadores en el procedimiento en fecha 25 de junio de 2013 (EULEN, SECOPSA, FERROSER, VARESER, SERALIA y PROMOCIONES CASTEL PIQUER) para que formularan las alegaciones que conviniesen a su derecho, con el resultado que obra en las actuaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone contra los pliegos de cláusulas administrativas y técnicas que establecen las condiciones que han de regir la contratación del servicio de limpieza de todos los edificios, inmuebles y dependencias de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real, correspondiendo a este Tribunal su resolución de conformidad con el artículo 41.3 del TRLCSP y con el Convenio de Colaboración suscrito entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia en materia de recursos contractuales, publicado en el BOE de 17 de abril de 2013.

Segundo. El acto recurrido son los pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada, por lo que el recurso ha sido interpuesto contra acto recurrible de conformidad con lo establecido en el artículo 40.1.a) y 2.a) del TRLCSP.

Tercero. En lo que se refiere a la legitimación para recurrir, el artículo 42 del TRLCSP establece que podrá interponer el correspondiente recurso especial en materia de contratación toda persona física o jurídica cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso. En este caso, la recurrente ha acreditado que es una asociación representativa de los empresarios de limpieza de edificios y locales, entre cuyos fines están los de defender los intereses de sus miembros y promover y proteger la libre competencia.



Como ya hemos puesto de manifiesto en otras resoluciones de este Tribunal (verbigracia, la resolución 29/2011) *“parece claro que la decisión acerca de si determinadas cláusulas de los pliegos son restrictivas de la concurrencia representa para una entidad que asume la defensa de los intereses colectivos del sector algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos”*. En tal sentido (y así se argumenta en la citada resolución) la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la del Tribunal Constitucional han precisado el concepto de interés legítimo de manera que abarca casos como el presente (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 20 mayo 2008), donde hay una relación unívoca y concreta de la asociación recurrente con el objeto del recurso. Debe, por todo ello, concluirse que ASPEL está legitimada para plantear su pretensión de reforma de los pliegos.

Cuarto. En cuanto al fondo del recurso planteado, el mismo se contrae a determinar si el precio de licitación del contrato es inferior al coste del servicio.

La recurrente en su escrito alega, en síntesis, que los convenios colectivos tienen que tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación, especialmente en aquellos servicios, como el que nos ocupa, en el que el elemento mano de obra es fundamental. Acompaña al recurso las tablas salariales no revisadas del año 2010 aplicables en la actualidad, y manifiesta que: *“se establece en las tablas del pliego, que el coste de la Mano de Obra (antigüedad incluida) es de 7,85 €, mientras que las tablas de Limpieza del convenio de limpieza y oficinas y locales de Castellón del año 2010 actualmente en vigor, dan otra cifra: Horas año por convenio = 1.780 por tanto 16.141,33 euros /1780 horas = 9,07 euros, sin antigüedad, ni revisiones salariales desde 2010, ni otros costes ni beneficio para los ofertantes Que los licitadores, si tuvieran que presentar preceptivamente sus ofertas económicas, desglosadas, al menos, en los siguientes conceptos: 1. SUELDOS Y SALARIOS; 2. SEGURIDAD SOCIAL; 3. COSTE MATERIALES; 4. BENEFICIO EMPRESARIAL; 5. IVA e IMPUESTOS; 6. OTROS, se superaría de manera considerable el precio de licitación establecido, que lo único que puede producir es un “dumping” para esta licitación o reducciones salariales, como se ve claramente por la diferencia entre 9,07 y 7,85 euros.”*



Reproduce además la recurrente los artículos 1 y, parcialmente, el artículo 87 del TRLCSP, solicitando que se pida al Ayuntamiento el contrato actualmente en vigor de limpieza al objeto de comprobar que se cumple lo preceptuado en los artículos 87 y 88 del TRLCSP.

Por último, se refiere también a la necesidad de subrogarse en el personal que se relaciona en los pliegos, de acuerdo con el artículo 120 del TRLCSP, no siendo posible cubrir su coste salarial con el precio de licitación establecido. De acuerdo con todo ello, la recurrente entiende que existe vulneración del principio de libre concurrencia.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe, discrepa de las alegaciones del recurrente por cuanto entiende que *“la Administración no está vinculada por el coste fijado en el convenio colectivo del sector sino que éste sólo es un indicador que debe considerarse a la hora de elaborar el presupuesto de licitación”*, citando en su apoyo el informe 34/01, de 13 de noviembre de 2001, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Añade, además, el órgano de contratación, que la actual empresa adjudicataria del servicio lo está haciendo a un precio inferior al de licitación establecido en los pliegos que ahora se impugnan. Acompaña en este sentido informe –de 12 de junio de 2013- de los servicios técnicos del Ayuntamiento en el cual se manifiesta que *“Los trabajos y labores de limpieza que se recogen en el referido Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, así como el precio de los mismos, se fundamentan en los servicios y precios que se han venido prestando y se prestan en la actualidad en los diferentes edificios, inmuebles e instalaciones de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real (contrato precedente), de conformidad con lo determinado en el artículo 88.5.a) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, del mismo modo que se ha tenido en cuenta también el control del gasto de este Ayuntamiento”*. Señala, también, el citado informe que en la actualidad el servicio se está prestando por un importe de 9,22 €/hora (IVA excluido), y en el contrato que ahora se licita este precio asciende a 9,80 €/hora, lo que supone un incremento aproximado del 6,5% superior al IPC acumulado durante los dos últimos años. Concluye el informe técnico señalando que el *“coste hora fijado en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que sirven de base para la contratación*



de todos los trabajos y labores de limpieza de todos los edificios, inmuebles e instalaciones de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real, puede considerarse como precio habitual de mercado en el momento y situación actual”.

Quinto. El Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPT) en su art. 67º recoge el “Precio máximo por hora” para la realización de los trabajos de limpieza, con el desglose siguiente:

CONCEPTO	PRECIO
- Mano de obra (retribuciones salariales (salario base + antigüedad), gratificaciones especiales, retribuciones extrasalariales, cargas sociales, transporte, etc)	7,85 €
- Materiales de limpieza, consumibles, elementos de trabajo y maquinaria necesarios para la perfecta realización de los trabajos: 5% s/ 7,85 €	0,39 €
Suman	8,24 €
- Gastos generales: 13% s/ 8,24 €	1,07 €
- Beneficio industrial: 6% s/ 8,24 €	0,49 €
Suman (Base Imponible)	9,80 €
- I.V.A.: 21% s/ 9,80 €	2,06 €
Precio máximo por hora	11,86 €

De otro lado, el art. 65º del PPT contiene el número máximo de horas necesarias para la realización de los trabajos:

LOTE	Nº HORAS/AÑO
LOTE I: centros educación	48.282 horas/año
LOTE II: espacios culturales/museos	3.172 horas/año
LOTE III: edificio policía local	1.820 horas/año
LOTE IV: otros edificios	13.338 horas/año



Total horas	66.612 horas/año
--------------------	-------------------------

En su art. 68º el PPT recoge el “Importe máximo de la contrata” que asciende a 789.885,10 € (IVA incluido), teniendo el siguiente detalle por lotes:

LOTE	B.I. (*)	Importe Máximo (IVA Incluido)
LOTE I: centros educación	473.163,60 €/año	572.527,96 €/año
LOTE II: espacios culturales/museos	31.085,60 €/año	37.613,58 €/año
LOTE III: edificio policía local	17.836,00 €/año	21.581,56 €/año
LOTE IV: otros edificios	130.712,40 €/año	158.162,00 €/año
Total presupuesto de ejecución por contrata	652.797,60 €/año	789.885,10 €/año

(*) Resulta de multiplicar el Nº horas/año por la BI del precio máximo por hora (9,80)

Por último, en cuanto aquí interesa, en su art. 40ª el PPT y en el documento nº 1 se relaciona el personal a subrogar, cuya categoría se corresponde casi en su totalidad con personal de limpieza (32), salvo un peón especialista y una encargada. En este sentido, las tablas salariales que adjunta la recurrente establecen un salario mensual, tanto para el personal de limpieza como para el peón especialista de 742,46 € y para el encargado de 959,23 €.

Sexto. Sobre la cuestión aquí debatida, precio de licitación del contrato inferior al coste del servicio, este Tribunal se ha pronunciado en diversas resoluciones (entre otras, 66/2012, 292/2012, 310/2012, 78/2013). Así, en nuestra resolución 66/2012 de 14 de marzo, referida al recurso 35/2012, en su fundamento séptimo, señalamos lo siguiente:

“En este sentido, interesa apuntar que en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que: *“La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los*



procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”.

El principio de control del gasto debe inspirar la interpretación del artículo 87 del TRLCSP de manera tal que cuando se indica que “Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”, no se impone a la Administración un “suelo” consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que, lejos de encontrarnos con un “suelo” nos encontramos con un “techo” indicativo.

En cuanto a la forma de determinar el precio, el apartado 2 del artículo citado dispone que el precio “podrá formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma que se entregue o ejecuten, como en términos de precios aplicables a tanto alzado a la totalidad o a parte de las prestaciones del contrato. En todo caso se indicará, como partida independiente, el importe del Impuesto sobre Valor Añadido que deba soportar la Administración”.

El TRLCSP en el artículo 87 establece las pautas para determinar el precio del contrato pero no contiene una norma expresa en la que se establezcan los conceptos que deba contener el presupuesto base de licitación de estos contratos. No obstante, si bien es cierto que el presupuesto de licitación no está definido en el TRLCSP, del contenido del artículo 131 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP en adelante) referido al presupuesto en el contrato de obras, y de otros preceptos concordantes, se deduce que es el importe base de la licitación, IVA excluido, sin incluir



las eventuales opciones, prórrogas y modificaciones. Es la referencia básica para que los licitadores realicen su oferta económica y debe de aparecer en el pliego de cláusulas administrativas particulares tal y como dispone el artículo 67 del RGLCAP. El presupuesto base de licitación puede fijarse de forma global, o bien, en consideración a unidades de la prestación.

A su vez, el artículo 88 del TRLCSP se refiere a la forma de calcular el valor estimado de los contratos y en su apartado 2 dispone que *“La estimación debe hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación, o en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”*.

En el apartado 5 se dispone que para los contratos de suministros y los de servicios que tengan carácter de periodicidad o que deban renovarse en periodo de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades” a) *El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial”*.

Para los contratos de servicios el artículo 302 del TRLCSP regula la determinación del precio señalando que en el pliego de cláusulas administrativas se establecerá el sistema de determinación del precio, que podrá estar referido a componentes de la prestación, unidades de ejecución o unidades de tiempo, o fijarse en un tanto alzado cuando no sea posible o conveniente su descomposición, o resultar de la aplicación de honorarios por tarifas o de una combinación de varias de estas modalidades.

Sobre la adecuación de los precios al mercado, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad de Madrid en su recomendación 2/1997, de 6 de mayo, insiste en que hay que tener presente la obligación que establece la Ley de que, a la hora de determinar el precio de los contratos, se procure que éste sea adecuado al mercado, y en su informe 19/1997, de 16 de diciembre, señala que la *“primera y más*



importante premisa a tener en cuenta sobre el precio de todo contrato que celebre la Administración es que sea cierto y adecuado al mercado”.

La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a los precios de mercado tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa.

En concreto, y sobre la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, la Junta Consultiva de las Islas Baleares, en el informe 4/2001, de 22 de febrero, sobre el artículo 14.1, último párrafo de la Ley de Contratos de las Administraciones Publicas, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (LCAP), relativo a la adecuación del precio de los contratos al mercado, considera que es ajeno a la contratación administrativa y, por tanto, no puede incidir sobre ella de forma directa, lo pactado en un convenio colectivo laboral. No obstante, añade “(...) *se pueden considerar como momentos en los que el órgano de contratación puede tener en cuenta, de alguna manera, el contenido de los convenios colectivos, por una parte, cuando ha de fijar el presupuesto base de licitación, a la hora de cumplir con el mandato de que éste sea adecuado al precio de mercado (art.14 LCAP), fijando y justificando en la memoria correspondiente un precio que contemple, entre otros factores, el coste establecido en el Convenio Colectivo”.*

En consecuencia, se considera que, si bien los convenios colectivos del sector correspondiente no son vinculantes para la Administración, por tratarse de una regulación bilateral en la que los poderes públicos no son parte, sí pueden tomarse en consideración como indicadores a tener en cuenta al elaborar el presupuesto de licitación especialmente en aquellos servicios en los que el elemento personal es fundamental en la prestación objeto de contrato.

Por otra parte, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en su informe 34/2001, de 13 de noviembre, refiriéndose a un contrato de servicios de seguridad, señala que la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración

para formular su proposición económica y, en concreto, los efectos derivados del convenio colectivo de empresas de seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando al órgano de contratación a realizar un examen y comprobación de diversos elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, además de los del convenio respectivo, el pago de Impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones u otros aspectos de la legislación laboral. Y concluye *“La circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concurso con los requisitos del artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en esencia, el que dichos criterios figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares”*, criterio éste aplicado por el Tribunal en diversas resoluciones (por todas, resolución 298/2011 de 7 de diciembre, recurso 278/2011).”

Séptimo. En este supuesto, para la adecuada resolución de este recurso y tomando como base la normativa legal antes citada, debemos remitirnos al método de cálculo realizado por el órgano de contratación.

A estos efectos, debe tomarse en consideración que, para fijar el precio de licitación, según se manifiesta en el informe de los servicios técnicos del Ayuntamiento, el órgano de contratación ha tomado en cuenta el precio de los servicios que se han venido prestando y se prestan en la actualidad.

En consecuencia, al haberse determinado el precio del contrato a tanto alzado, constatar que se han presentado ofertas y visto el porcentaje de incremento en el precio del contrato que se licita (aproximadamente, el 6,5%), resulta razonable, entiende este Tribunal, admitir los cálculos realizados por el órgano de contratación para alcanzar el coste real del mercado, considerando que el artículo 87 del TRLCSP no recoge una norma expresa en la que se establezcan los conceptos que deba contener el presupuesto base de licitación de estos contratos.

A mayor abundamiento, considerando la tabla salarial aportada por la recurrente, lo cierto es que, si calculamos el coste salarial de una limpiadora, según el criterio manifestado por la recurrente en su escrito, este Tribunal desconoce cómo la misma determina un importe anual de 16.141,33 €, pues tratándose de un salario mensual de 762,46 € y considerando 14 pagas y unas cargas salariales para la empresa del 29,90% (23,6% de contingencias comunes, 5,5% de desempleo, 0,2% del Fondo de garantía salarial y 0,6% de formación profesional), el importe total anual asciende a 13.866,09 €, que si se divide entre un total 1780 h/año resulta un coste de 7,79 €, inferior a los 7,85 € que se contemplan en el PPT como coste de mano de obra. Es cierto que este importe no incluye antigüedad ni otro tipo de gratificaciones que puedan producirse, si bien, ello puede compensarse, entiende este Tribunal, con otros conceptos que no se consideran en el citado cálculo, como son las posibles economías de escala (que pueden afectar minorando los gastos generales y de materiales, o incluso al propio beneficio empresarial) que los licitadores puedan considerar al hacer sus ofertas.

Las consideraciones anteriores permiten a este Tribunal afirmar que el órgano de contratación ha tenido en cuenta el valor del contrato precedente interpretando lo previsto en el artículo 88 del TRLCSP, apartados 1 y 5, para el cálculo del valor estimado del contrato y, con ello, ajustar el precio del contrato a los precios habituales en el mercado.

Por tanto, acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en el TRLCSP respecto a la determinación del precio de licitación, no procede admitir las alegaciones del recurrente, debiendo confirmarse los pliegos impugnados mediante el presente recurso y desestimarse el mismo.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D.J.D.R.S.J. en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos que establecen las condiciones que han de regir la contratación de los “Servicios

de limpieza de todos los edificios, inmuebles y dependencias de los que es titular el Ilmo. Ayuntamiento de Vila-real”.

Segundo. Levantar la suspensión del expediente de contratación, al amparo de lo dispuesto en el artículo 47.4 del TRLCSP.

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 47.5 del TRLCSP.

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 de 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.