



Recurso nº 39/2015

Resolución nº 169/2015

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

En Madrid, a 20 de febrero de 2015.

VISTO el recurso interpuesto por D. E. B. G, en nombre y representación de la empresa SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO RASPEIG, S.L. (en adelante, RASPEIG), contra el anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de licitación correspondiente al *“Servicio de atención al usuario y reservas de las residencias logístico-militares del Área Regional Centro”* (expediente núm. 2003814145600), el Tribunal, en sesión el día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Jefatura de Intendencia de Asuntos Económicos Centro del Ministerio de Defensa convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el día 26 de diciembre de 2014 y en el Boletín Oficial del Estado el día 9 de enero de 2015, licitación para adjudicar, por procedimiento abierto, el contrato arriba referido, dividido en cuatro Lotes, con un valor estimado total de 264.462,80 euros, fijándose como fecha límite para la presentación de ofertas el día 7 de enero de 2015 a las 12 horas.

En relación con la duración del contrato, en el anuncio de licitación -tanto en el publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público como en el publicado en el BOE- se indicaba que el *“plazo de ejecución”* es de 8 meses. El PCAP rector de la licitación, por su parte, se refiere a la duración del contrato al describir, en su Cláusula 9, cada uno de los Lotes integrantes de la licitación, identificando, para cada uno de ellos, su plazo de ejecución en los siguientes términos -idénticos en los cuatro casos-: *“01/01/2015 o desde la formalización del contrato hasta el 31/08/2015”*. Los Pliegos de Prescripciones

Técnicas correspondientes a cada Lote contienen, a su vez, distintas previsiones respecto de la duración de los contratos: el PPT correspondiente al Lote 1, en su Punto 2, afirma que el plazo de ejecución comprende *“del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015, prorrogable en las condiciones que fija el PCAP”* el correspondiente al Lote 2 indica que el plazo de ejecución comprende *“del 1 de enero de 2015 o fecha en que se formalice el contrato al 31 de diciembre de 2015, prorrogable en las condiciones que fija el PCAP”*; el correspondiente al Lote 3 indica en su Punto 3 que el plazo comprende *“del 1 de enero de 2015 o desde la fecha en que se formalice el contrato, al 31 de agosto de 2015”*; y, finalmente, el correspondiente al Lote 4 señala, en el Punto 3, que el plazo de ejecución comprende *“desde 1 de enero de 2015, o desde la fecha en que se firme el contrato, al 31 de diciembre de 2015”*. Cabe destacar que, de conformidad con lo dispuesto en la Cláusula 47 i.f. del PCAP, *“cualquier contradicción que sobre el contenido o interpretación, pudiera plantearse entre las cláusulas del Pliego de Prescripciones Técnicas y el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, deberá entenderse resuelta a favor de la aplicación de este último”*.

Segundo. Con fecha 30 de diciembre de 2014 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público Resolución del Coronel Jefe Interino de la JIAE Centro de 19 de noviembre de 2014 de rectificación de error material en la Cláusula 9 del PCAP, corrigiendo el importe del Lote 3 (que pasaría de un importe neto de 90.405,00 euros a un importe neto de 136.363,64 euros, con la consiguiente variación del importe del IVA y del importe total), por haberse incurrido, según se indica en la citada Resolución, en un error de carácter tipográfico.

Con fecha 20 de enero de 2015 se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público Resolución del Coronel Jefe Interino de la JIAE Centro de 30 de diciembre de 2014 de rectificación de error material en la Resolución de 30 de diciembre de 2014, corrigiendo la fecha de aquélla (que pasaría de 19 de noviembre de 2014 a 30 de diciembre de 2014).

Tercero. A la licitación de referencia concurren las siguientes empresas: BAFEMA MANTENIMIENTO, S.L., SERVI GESPLAN, S.L., PROMAN SERVICIOS GENERALES, S.L. y EMYSI, S.L.

Cuarto. Contra el anuncio de la licitación y los pliegos rectores del procedimiento RASPEIG ha interpuesto recurso especial en materia de contratación mediante escrito presentado el día 15 de enero de 2015 en el Registro de este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, previo anuncio ante el órgano de contratación.

Quinto. Al amparo de lo previsto en el artículo 46.2 del vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante, TRLCSP), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe de fecha 20 de enero de 2015.

De conformidad con el artículo 46.3 del mismo texto legal, se notificó el recurso a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan las alegaciones que a su derecho conviniesen, habiendo hecho uso de este derecho la empresa PROMAN SERVICIOS GENERALES, S.L. (en adelante, PROMAN).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales es competente para resolver el recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41.1 del TRLCSP.

Segundo. RASPEIG se encuentra legitimada para interponer el presente recurso, por su interés en la participación en el procedimiento de licitación correspondiente, que determina, a su vez, la existencia de interés legítimo en la impugnación de los pliegos rectores del contrato, si considera que le ocasionan algún perjuicio.

Tercero. La interposición del recurso se ha producido dentro del plazo legal de quince días hábiles previsto en el artículo 44 del TRLCSP, computado según lo dispuesto en el apartado 2. a) de dicho precepto.

En efecto, el recurso fue presentado con fecha 15 de enero de 2015, dentro por tanto del plazo señalado, tanto si se computa el mismo desde la fecha de publicación del anuncio de la licitación y los pliegos rectores del procedimiento en el Boletín Oficial del Estado (9 de enero de 2015), como incluso si se computara desde la fecha de publicación en la Plataforma de Contratación del Estado (26 de diciembre de 2014).

No consta que la interposición del recurso haya sido precedida del correspondiente anuncio ante el órgano de contratación. En efecto, según señala este último en su informe el recurrente habría presentado, el día 8 de enero, un escrito que se habría calificado por el órgano de contratación como anuncio, habiéndose requerido a RASPEIG para la subsanación de los defectos del mismo y de la documentación que habría de acompañarlo. Sin embargo, ante dicho requerimiento -no atendido- la entidad requerida habría manifestado (siquiera el órgano de contratación cuestiona la representación de quien se dirigió al mismo para realizar dicha manifestación) que aquel escrito no era un anuncio de recurso, sino una *“puesta de manifiesto de errores”* sin carácter impugnatorio. En cualquier caso, teniendo en cuenta el criterio constante de este Tribunal, conforme al cual la falta de anuncio previo no constituye un defecto que determine la inadmisión del recurso, y ello aun cuando el escrito de interposición no se haya presentado ante el órgano de contratación, sino directamente en el Registro de este Tribunal (por todas, Resolución núm. 556/2013), ha de considerarse que, aunque pudiera constatarse la existencia de dicho defecto, no tendría relevancia invalidante, por lo que no resulta necesario entrar a analizar si, efectivamente, el escrito en cuestión pudiera considerarse como recurso, o anuncio de recurso, o si se cumplieron las formalidades exigidas legalmente al efecto.

Cuarto. Constituye el objeto del recurso el anuncio de la licitación y los pliegos rectores del procedimiento de contratación en un contrato de servicios, no sujeto a regulación armonizada, cuyo valor estimado asciende a la cantidad de 264.462,80 euros.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 40.1.b) del TRLCSP, dicho contrato -por tratarse de un contrato de servicios a concertar por la Administración General del Estado de valor estimado superior a 207.000 euros- estaría dentro del ámbito del recurso especial en materia de contratación, siempre que los servicios en cuestión estuvieran comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II de dicho texto legal.

En este punto debemos señalar que se aprecia una contradicción entre el PCAP, que en su Cláusula 2ª señala que el contrato pertenece a la categoría 17 del Anexo II -categoría que, según dicho Anexo, corresponde a “servicios de hostelería y restaurante”-, y se le asigna el código de la nomenclatura CPV 79992000-4 (correspondiente según el PCAP a “servicios de recepción”), y el anuncio de licitación, en el que se indica que el código de la nomenclatura CPV correspondiente al contrato es 551000000, correspondiente a “servicios de hostelería”.

Además de apreciarse dicha contradicción, debe advertirse que, si atendemos a lo previsto en el PCAP, se constata un doble error, por cuanto, de un lado, el código CPV que en dicho pliego se indica -79992000-4- no corresponde, de acuerdo con el Anexo II del TRLCSP, a la categoría 17 (categoría que incluye las siguientes CPV: de 55100000-1 a 55524000-9, y de 98340000-8 a 98341100-6), y, por otro lado, dicho código CPV no responde a la definición que se fija “servicios de recepción”.

Por tanto, si el código CPV indicado en el PCAP fuese correcto -no lo es, a todas luces, puesto que el código CPV se corresponde con “servicios comerciales y conexos”, lo que nada parece tener que ver con el objeto del contrato-, no sería la categoría 17 la correspondiente al contrato, sino, en su caso, la categoría 27. Sí lo sería, en cambio, si el CPV correspondiente al contrato fuese el que se hace constar en el anuncio de la licitación.

En cualquiera de los dos casos, nos encontraríamos ante un contrato no incluido en las categorías 1 a 16 del Anexo II -fuera, por tanto, del ámbito de los contratos sujetos a regulación armonizada-, quedando fuera de duda su inclusión en el ámbito del recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 40.1.b) del TRLCSP, razón por la que no consideramos oportuno entrar a resolver las discrepancias y contradicciones advertidas, más allá de dejarlas apuntadas.

En cuanto al acto objeto de impugnación, de acuerdo con el escrito de interposición del recurso lo serían tanto el anuncio de la licitación como los pliegos rectores de la misma, actos estos cuya impugnabilidad está expresamente contemplada en el artículo 40.2.a) del TRLCSP.

En consecuencia, los actos impugnados son susceptibles de recurso especial en materia de contratación.

Quinto. Entrando en el examen de fondo de las cuestiones planteadas en el recurso, se observa que el recurrente plantea cuatro motivos diferentes de impugnación, que merecen un examen separado:

- i) En primer lugar, mantiene el recurrente que el plazo concedido a los licitadores para la presentación de sus proposiciones, *“aunque en apariencia ajustado a las exigencias legales”*, resulta excesivamente breve, dada la fecha en que tuvo lugar la publicación -26 de diciembre de 2014 a las 20:38 horas- (*“un período del año, un día y una hora en que resulta bastante poco probable que alguien esté prestando a la plataforma de contratación la atención que se le puede prestar en períodos, días y horas de normal desarrollo de la actividad de oficinas”*).
- ii) En segundo lugar, y en relación con la duración del contrato, el recurrente defiende que el anuncio de licitación es *“incompatible”* con lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas y en el pliego de cláusulas administrativas particulares, siendo, además, *“incompatibles”* estos dos últimos entre sí.
- iii) En tercer lugar, el recurrente llama la atención sobre el hecho de que el importe del Lote 3 reflejado en la Cláusula 9 del PCAP fue rectificado tras la publicación inicial del anuncio de licitación, sin haber tenido reflejo dicha modificación en el anuncio de la licitación.
- iv) Finalmente, el recurrente sostiene la inadecuación del presupuesto de licitación correspondiente al Lote 4, 66.115,70 euros (IVA excluido), un importe que considera insuficiente para cubrir todos los gastos asociados a la ejecución del contrato y que, por ende, haría imposible su cumplimiento.

Sexto. Comenzando por la primera de las cuestiones planteadas en el recurso, referente a la brevedad del plazo concedido a los licitadores para la presentación de sus proposiciones, debemos, ante todo, llamar la atención sobre la *“peculiar”* posición mantenida, en este punto, por el recurrente, en la medida en que no cuestiona que el plazo concedido vulnere lo dispuesto en la normativa de aplicación –antes al contrario,

parece reconocer la conformidad a derecho del plazo concedido al afirmar que *“en apariencia”* se ajusta *“a las exigencias legales”*-, fundamentando únicamente su pretensión de ampliación del plazo en el hecho de haberse publicado la licitación en una fecha (un viernes por la tarde) no coincidente con el horario *“de normal desarrollo de la actividad de oficinas”*, siendo así que, a su juicio *“en condiciones normales ese anuncio difícilmente pudo ser visto antes del lunes 29/12/2014”*, con lo que -según parece deducirse de su argumentación- el plazo para la presentación de las proposiciones, *“de facto”* se reduciría en dos días.

Sin entrar a analizar el argumento sostenido por la entidad recurrente en este punto, carente de toda base legal -e incluso lógica-, lo que sí debe comprobar este Tribunal es si el plazo que, en el procedimiento de licitación examinado, fue concedido a los licitadores para la presentación de sus proposiciones, resultaba, o no, conforme a derecho.

En este punto, señala la empresa PROMAN en su escrito de alegaciones que el plazo es correcto, puesto que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 159 del TRLCSP, que fija un plazo mínimo de quince días desde la publicación del anuncio para la presentación de proposiciones en los contratos no sujetos a regulación armonizada, que en relación con el artículo 112 de dicho texto legal, que permite la reducción a la mitad de los plazos para la licitación en los casos en que se declare la tramitación urgente (como sucede en el supuesto examinado). Así, partiendo de la fecha de publicación del anuncio -según PROMAN, 26 de diciembre de 2014-, y teniendo en cuenta que el plazo de presentación de ofertas fijado finalizaba el día 7 de enero de 2015, se cumplirían las exigencias legales. Por su parte, el órgano de contratación, en su informe, mantiene que *“la coincidencia de las fechas para la realización de las preceptivas visitas con el calendario festivo navideño afirma”* no ha sido óbice para que las restantes empresas cumplieran con el requisito de la visita obligada de conocimiento previo a los centros e instalaciones receptores del servicio, añadiendo que ninguna de dichas empresas ha manifestado impedimento alguno para la realización de dicha visita obligada, de lo que deduce que no puede apreciarse defecto alguno en el pliego en este punto, afirmaciones estas que resultan ciertamente llamativas, habida cuenta de que ningún defecto en el pliego invoca la entidad recurrente relativa a la realización de las visitas obligatorias a los centros e instalaciones receptoras del servicio, sino que el recurso se refiere únicamente a la

regularidad del plazo concedido a los licitadores para la presentación de sus proposiciones (extremo éste sobre el que, por lo demás, nada se dice en el informe del órgano de contratación).

Pues bien, analizada la secuencia temporal acaecida en el procedimiento de licitación examinado, en relación con los actos de publicación de la convocatoria y apertura del plazo de presentación de proposiciones, observamos que **en el supuesto analizado no se han respetado los plazos mínimos legalmente exigidos para la presentación de proposiciones**, conclusión que resulta evidente simplemente constatando el hecho de que, en el momento en que la convocatoria de la licitación se anunció en el Boletín Oficial del Estado -9 de enero de 2015-, ya había vencido el plazo concedido para la presentación de proposiciones (ya se trate del plazo general de quince días previsto en el artículo 159.2 del TRLCSP para los contratos no sujetos a regulación armonizada, o ya de un plazo reducido al amparo de lo dispuesto en el artículo 112 del TRLCSP, por tratarse de un supuesto de tramitación urgente) que, según lo indicado en punto 8 de dicho anuncio, finalizaba el día 7 de enero de 2015.

Es claro que el cómputo del plazo previsto en el artículo 159.2 del TRLCSP -que, según dicho precepto, debe contar *“desde la publicación del anuncio del contrato”*- debe iniciarse en el momento de la publicación de la licitación a través del medio que, conforme a lo dispuesto en la normativa de aplicación, resulte en cada caso preceptivo -en este caso, el Boletín Oficial del Estado, según previene el artículo 142.1 del TRLCSP- y no, como parece implícitamente mantener la empresa PROMAN en su escrito de alegaciones, desde que se produzca el anuncio de la publicación en otros medios distintos que, además, puedan (o, en su caso, deban) utilizarse -en este caso, publicación en la Plataforma de Contratación del Sector Público-, puesto que, de lo contrario, se frustraría manifiestamente la finalidad que el legislador persigue con la exigencia de publicidad en el Boletín Oficial del Estado -o en los otros diarios oficiales a que se refiere el artículo 142.1 del TRLCSP (Diario Oficial de la Unión Europea, boletines autonómicos o provinciales, según los casos), que no es otra que la de dar a conocer a todos quienes consulten dicho boletín la convocatoria de la licitación, ofreciendo la oportunidad de presentar proposiciones a todas las empresas interesadas en participar en la licitación, vulnerándose de esta manera el principio de publicidad, así como los principios de

conurrencia, igualdad y transparencia, esenciales en el ámbito de la contratación administrativa.

Séptimo. La estimación del primer motivo debe conducir a la declaración de nulidad del anuncio de la licitación y, con ello, de todo el ulterior proceso de licitación, debiendo efectuarse una nueva publicación en la que se fije un plazo para la presentación de ofertas que cumpla con las exigencias mínimas legalmente establecidas.

Octavo. Al margen de lo anterior, procede entrar a conocer de los otros tres motivos de impugnación aducidos, referidos tanto a cuestiones relativas al anuncio de licitación como al propio contenido de los pliegos rectores de la licitación.

Por un lado, en cuanto a la duración del contrato, tal como se ha señalado anteriormente el recurrente defiende que el anuncio de licitación es contradictorio con lo previsto en el pliego de prescripciones técnicas y en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y estos dos últimos serían, a su vez, contradictorios entre sí.

Es fácil comprobar la realidad de tales aseveraciones, según ha quedado expuesto en el relato fáctico anteriormente expuesto, habida cuenta de que, según se señalaba, en los anuncios de licitación se indica que el *“plazo de ejecución”* es de 8 meses, y a pesar de ello, por un lado el PCAP en su Cláusula 9 señala que el plazo de ejecución de los contratos correspondientes a cada uno de los Lotes comprende desde *“01/01/2015 o desde la formalización del contrato hasta el 31/08/2015”* –lo que, de entrada, ya contradice la fijación del plazo de ejecución en 8 meses, ya que sólo habrían podido tener una duración de 8 meses los contratos si se hubieran formalizado antes de 1 de enero de 2015 (algo imposible, teniendo en cuenta que el plazo concedido para la presentación de ofertas finalizaba el día 7 de enero de 2015)-; y, por otro lado, el PPT correspondiente al Lote 4 –Residencia Logística Militar “Los Alijares”- (único al que se refiere el recurrente en el escrito de recurso) indica, en su Punto 3, que el plazo de ejecución comprende *“desde 1 de enero de 2015, o desde la fecha en que se firme el contrato, al 31 de diciembre de 2015”*.

El órgano de contratación, en su informe, invoca, para *“salvar”* la contradicción entre el PCAP y el PPT, la aplicación de la Cláusula 48 de aquél –no se trata, en realidad, de la

Cláusula 48, sino de la Cláusula 47 del PCAP-, conforme a la cual en caso de contradicción entre las cláusulas del PCAP y del PPT habrían de prevalecer las primeras. De esta manera, parece deducirse de lo expresado por el órgano de contratación -aunque no se afirma expresamente- que la duración del contrato habría de ser la de *“los 8 meses exigidos en el pliego de cláusulas administrativas particulares”*.

Parte, sin embargo, el órgano de contratación, en este punto, de un presupuesto erróneo, cual es considerar que el plazo fijado en el PCAP para la ejecución de los contratos es de ocho meses, cuando es así que, como se ha indicado, lo que señala el PCAP es una fecha de inicio de la ejecución, variable en función de la fecha de formalización del contrato, y una fecha final fija, que no depende de la fecha en que se haya formalizado el contrato, 31 de agosto de 2015. La duración de los contratos proyectados no se establece, pues, en el PCAP, en función de período concreto de tiempo, sino que, con independencia de la fecha en que se inicie la ejecución del contrato, se prevé su finalización el día 31 de agosto de 2015 (lo que, por lo demás, mal se compadece con la naturaleza del servicio objeto de contratación, de “mera actividad”, y no tanto “*resultado*”, que justificaría que se señalara una fecha final en la que tuviera que realizarse la “*entrega*”, con independencia del mayor o menor plazo para su ejecución; siendo así que, más bien, parece tratarse de un error del PCAP -uno más- sobre la determinación de uno de los elementos esenciales del contrato, cual es la duración, que habría de ser oportunamente corregido a través de los cauces establecidos para ello).

Ha de constatar, por tanto, que en el supuesto analizado, no sólo existe una contradicción entre una cláusula del PPT y una cláusula del PCAP -contradicción ésta que, en su caso, podría solucionarse mediante la aplicación prevalente de este último según lo previsto en el mismo-, sino que, a su vez (y tal como, por lo demás, RASPEIG indica en el recurso) la contradicción existe entre lo indicado en el PCAP y lo indicado en el anuncio de licitación, que no se corresponde con aquél y que, por tanto, resulta irregular en la medida en que el plazo de ejecución fijado en el mismo difiera del señalado en el PCAP.

En consecuencia, procede también por este motivo declarar la nulidad del anuncio de licitación -y de todo el proceso de licitación desde el momento de la publicación de la convocatoria licitación-, debiendo fijarse el plazo de ejecución de los contratos en el

anuncio en idénticos términos a como se hace en el PCAP, sin perjuicio de que si la fijación del plazo de ejecución de los contratos contenida en la Cláusula 9 PCAP resultara errónea, y así se advirtiera en este momento por el órgano de contratación, habrían de dejarse sin efecto aquéllos o modificarse su contenido a través del cauce oportuno.

Noveno. Alega, por otro lado, el recurrente, que el importe del Lote 3 reflejado en la Cláusula 9 del PCAP fue rectificado tras la publicación inicial del anuncio de licitación, sin haber tenido reflejo dicha modificación en el anuncio de la licitación, lo que parece considerar -no lo afirma expresamente- como una irregularidad del proceso de licitación.

No observamos, sin embargo, la existencia de irregularidad invalidante de la licitación en relación con la publicación de la rectificación de la Cláusula 9 del PCAP, frente a lo que afirma la entidad contratante, dado que la rectificación apuntada—por poco “ortodoxo” que pueda parecer que de manera sobrevenida al inicio del proceso de licitación se modifique el importe de uno de los Lotes- se acordó por el órgano competente —mediante una Resolución de rectificación que, por cierto, fue, a su vez, posteriormente rectificada por haber incurrido también esta última en error material, lo que poco dice en favor del necesario rigor y diligencia en la actuación órgano de contratación-, entendemos que concurriendo el presupuesto legal determinante de la utilización de la vía del artículo 105 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, aspecto éste que, por no haberse discutido, no procede entrar a abordar, y, por lo demás, se publicó, tanto en la Plataforma de Contratación del Sector Público, como en el Boletín Oficial del Estado (que, al publicar el anuncio de la licitación, ya especificaba el importe correcto).

Cabría plantearse cuáles serían las consecuencias de la rectificación del importe de licitación de uno de los Lotes sobrevenida a la publicación del anuncio de la licitación, y, concretamente, si la misma habría de determinar la apertura de un nuevo plazo para la presentación de proposiciones. No procede, sin embargo, entrar a analizar dicha cuestión en el supuesto examinado, habida cuenta de que, en este caso, por las distintas razones que ya han sido apuntadas, procede la anulación del anuncio de licitación, por lo que en cualquier caso habrá de otorgarse a todos los candidatos interesados un nuevo plazo, que habrá de computar íntegro, para la presentación de sus proposiciones.

Décimo. El último de los motivos de impugnación esgrimido por la empresa recurrente, como se ha señalado, se refiere a la posible inadecuación del presupuesto de licitación correspondiente al Lote 4, 66.115,70 euros (IVA excluido), dado que, a juicio de aquélla, sería insuficiente para cubrir todos los gastos asociados a la ejecución del contrato y, por ende, haría imposible su cumplimiento.

Acerca de la exigencia de “adecuación” del precio de los contratos contenida en el artículo 87.1 del TRLCSP –“[...] 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”-, este Tribunal se ha pronunciado en anteriores ocasiones, al examinar determinados supuestos en que se alegaba que el precio de licitación del contrato era inferior al coste del servicio y, singularmente, que no cubría los costes laborales derivados de la ejecución del servicio. Cabe destacar, por todas, la Resolución 310/2012, que hace un repaso de la doctrina del Tribunal sobre el particular:

“Este Tribunal ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre un asunto semejante en que se alegaba que el precio de licitación del contrato era inferior al coste del servicio, en la Resolución número 185/12012 de 6 de septiembre: “En este sentido, como ya dijimos en nuestra resolución 66/2012 de 14 de marzo (recurso 35/2012), 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 [...].

El TRLCSP en el artículo 87 establece las pautas para determinar el precio del contrato pero no determina los conceptos que debe 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.

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 Públicas, 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 deben 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)”.

Centrándonos en el supuesto concreto sometido a examen, observamos que la empresa recurrente, si bien invoca la insuficiencia del importe de licitación de uno de los Lotes objeto de licitación para la cobertura de los costes derivados del contrato (importe que, dividido en el número de horas de servicio a prestar, sería de 7,09 euros/hora), se limita a afirmar, de manera genérica y completamente imprecisa, que dicho importe “*no respeta ningún convenio aplicable*”. Sin embargo, no indica cuál sería el convenio colectivo de aplicación al personal encargado de la ejecución del contrato en cuestión, como tampoco cuáles serían las condiciones salariales mínimas del mismo. Por tal razón, y sin necesidad de entrar a abordar la cuestión con una mayor profundidad, el motivo no puede tener favorable acogida, máxime si, según afirma el órgano de contratación en su informe, el importe estimado del contrato se ha calculado teniendo en cuenta el precio efectivo del mismo servicio en períodos anteriores.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar parcialmente el recurso interpuesto por la empresa SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO RASPEIG, S.L. contra el anuncio de licitación y los pliegos rectores del procedimiento de licitación correspondiente al “*Servicio de atención al usuario y reservas de las residencias logístico-militares del Área Regional Centro*” (expediente núm. 2003814145600), declarando la nulidad del anuncio de la convocatoria de la licitación y de los pliegos, por las razones y con los efectos previstos en los Fundamentos Sexto a Octavo de la presente 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 47.4 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 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, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.