



Recurso nº 300/2019 C.A. Comunidad Valenciana 58/2019

Resolución nº 481/2019

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

En Madrid, a 30 de abril de 2019.

VISTO el recurso interpuesto por D. J. J. P. R. en representación de VARESER 96, S.L., contra “*los pliegos y documentos contractuales*” de la licitación convocada por las Cortes Valencianas para contratar el “*servicio de limpieza del complejo de edificios de las Cortes Valencianas*”, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Con fecha de 25 de febrero de 2019 se publica en la Plataforma de Contratación del Sector Público anuncio de licitación del contrato de limpieza del complejo de edificios de las Cortes Valencianas, sujeto a regulación armonizada, con un valor estimado de 1.500.000,00 euros, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

Segundo. Finalizando el plazo de presentación de ofertas el día 22 de marzo a las 14:00 horas, con fecha de 21 de marzo a las 13:00 consta presentación de ofertas por la SOLDENE, S.A.

Tercero. Con fecha de 15 de marzo de 2019 se interpone recurso especial en materia de contratación por VARESER 96, SL contra los pliegos y documentos contractuales de esta licitación con base, en síntesis, en los siguientes motivos:

- a) De los cálculos realizados en su recurso resulta que el coste de personal (que fija en 639.605,98 euros) supera el precio de licitación del contrato fijado en 600.000,00 euros (IVA excluido), por lo que el contrato no contempla otros conceptos tales como absentismo, coste de productos de limpieza, consumibles higiénicos, maquinaria, etc, ni aportaría beneficio industrial ni cubriría los gastos generales del contrato.



- b) Por tales motivos solicita la anulación de los pliegos rectores de la licitación y que se retrotraigan las actuaciones para aumentar el presupuesto de la licitación acorde con las circunstancias de la realidad.

Cuarto. Consta informe del Órgano de Contratación oponiéndose a la estimación de este recurso con base, en síntesis, en los siguientes argumentos:

- a) De acuerdo con sus estimaciones presenta una tabla de la que resulta que el importe del coste anual de personal es 294.626,11 euros, inferior al precio del contrato fijado en los pliegos de 300.000,00 sin IVA.
- b) En los pliegos se determinan los trabajos concretos a realizar y su periodicidad, sin exigir un determinado tiempo para llevar a cabo cada uno de los trabajos ni el personal concreto que debe adscribirse para ello; por lo que es la planificación del empresario la que determina como se organizan los trabajos, teniendo en cuenta las necesidades a satisfacer, los medios y el tiempo a emplear en cada actividad. De hecho, la referida planificación se valora entre los conceptos que integran la calidad de la oferta técnica en la cláusula 22 del PCAP.
- c) Por lo que se refiere a los medios personales a asignar al contrato, los pliegos lo determinan de forma global, no se solicita un número de personas concreto para hacer cada tarea. También de forma global se exige un incremento del 20% en el número de horas y el número de efectivos, correspondiendo a la planificación de la empresa concretar la adscripción del personal a cada uno de los trabajos. En este caso, hay que tener en cuenta que dicho incremento puede hacerse contratando a nuevas personas o ampliando el número de horas que prestan aquellos trabajadores de la actual plantilla que no agotan el máximo semanal.
- d) Para el cálculo de los costes salariales se ha tenido en cuenta la tabla de costes salariales correspondiente a la anualidad de 2020, sin incluirse los costes salariales para cubrir vacaciones de personal, porque se ha previsto un incremento del 20% en el número de horas y de efectivos destinados a ejecutar la prestación, tomando como referencia el contrato vigente.
- e) Los costes salariales según los cálculos expuestos se cifran en 283.718,66 euros, por lo tanto, no exceden del precio base de licitación establecido en los pliegos que se ha fijado en 300.000,00 euros más IVA anuales, siendo el precio total del contrato para



dos años de duración de 663.000 euros. Por lo que se concluye que el precio es adecuado para garantizar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 103 LCSP, respetando los costes salariales derivados del Convenio Colectivo de Trabajo de Limpieza de edificios y locales de las provincias de Valencia.

Quinto. Interpuesto el recurso, la Secretaria del Tribunal por delegación de éste dictó resolución de fecha de 1 de abril de 2019 acordando la concesión de la medida provisional de suspensión del procedimiento de contratación de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución de los recursos la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

Sexto. La Secretaria del Tribunal en fecha 25 de marzo de 2019 dio traslado del recurso interpuesto a la otra licitadora, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimara oportuno, formulase alegaciones, sin haber hecho uso de su derecho

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para resolver el presente recurso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 Ley 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), y en el Convenio suscrito al efecto entre la Administración del Estado y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencias de recursos contractuales, por Resolución de 10 de abril de 2013, publicado en BOE de 21 de marzo de 2016.

Segundo. La recurrente ostenta la legitimación exigida en el artículo 48 de la LCSP para recurrir el acto impugnado.

Tercero. La interposición de los recursos ha tenido lugar dentro del plazo legal del artículo 50.1.b) de la LCSP.

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada con valor estimado IVA excluido de 1.500.000,00 euros, que al amparo de lo



previsto en el artículo 44.1.a), en relación con el 44.2.a) de la LCSP, debe considerarse como susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Cuarto. Entrando al fondo de la cuestión controvertida, se discute fundamentalmente por la recurrente la incorrecta determinación del presupuesto del contrato, que considera insuficiente para cubrir si quiera los costes salariales del mismo, por ascender éste a un importe total de 363.000,00 euros sin IVA, y 726.000,00 para dos años (punto E del cuadro de características del PCAP). A este respecto aporta unas tablas de las que resultan unos costes de personal de 319.802,99 euros anuales, y 639.605,98 euros bienales. Cantidades que, a su vez, contrastan con las aportadas por el Órgano de Contratación en el informe de alegaciones frente a este recurso, en el que establece un cálculo de costes salariales que estima en 294.626,11 euros anuales, y 589.252,22 euros bienales.

En relación con el presupuesto base de licitación el artículo 100 de la LCSP en sus apartados 2 y 3 dispone que (el subrayado es nuestro):

“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

Finalmente, en relación con el precio el artículo 102.3 señala 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 base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

De modo que, como vemos, la LCSP exige a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación que se incluya el desglose de los costes directos y de los indirectos, así como de otros eventuales gastos calculados para su determinación. A este respecto, la Memoria económica del contrato obrante en el expediente incluye el siguiente desglose:

A) Costes directos 79% (474.000,00 euros)

- Costes salariales, los costes salariales se consideran idénticos para hombres y mujeres.
- Materiales, maquinaria, productos de limpieza, material consumible, uniformes, contenedores, dispensadores y demás material necesario para llevar a cabo las prestaciones.

B) Gastos generales 15% (90.000,00 euros)

- Gastos financieros
- Cargas fiscales, IVA excluido
- Tasas de la Administración legalmente establecidas
- Formación en materia de prevención de riesgos laborales de conformidad con lo que exige la legislación vigente
- Seguro de responsabilidad civil que está obligado a suscribir el adjudicatario de acuerdo con el presente pliego.

C) Beneficio industrial 6% (36.000,00 euros)

Lo que hace un presupuesto base de licitación de 600.000,00 euros IVA excluido.



A este respecto debemos indicar que no existe contradicción entre los costes salariales del presupuesto de la memoria justificativa y del PCAP y los estimados por el órgano de contratación en su informe de oposición a este recurso, dado que el desglose del presupuesto que recoge el pliego es el mismo que el previsto en la memoria, y en ambos casos el cálculo se realiza aplicando los precios del contrato actual. Asimismo, el pliego exige ofertar un incremento mínimo del 20% de horas sobre las previstas para el personal a subrogar en el Anexo I del PPT, incremento que el órgano de contratación suma al importe de los costes directos del presupuesto, costes que no son sólo salariales, sino que incluyen materiales y maquinaria.

Quinto. Por otra parte, los preceptos analizados han sido aplicados e interpretados en numerosas ocasiones por este Tribunal, sirviendo de ejemplo, por todas, la Resolución de este Tribunal 984/2018, de 26 de octubre de 2018, de la que traemos a colación el siguiente extracto (el subrayado es nuestro):

“Sexto. En cuanto al fondo, es muy reiterada la doctrina del Tribunal que ha sostenido (Resoluciones 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 891/2014, de 5 de diciembre, 88/2015, de 30 de enero, y 23/2018 entre otras muchas) que, “a la hora de fijar el presupuesto de un contrato, el órgano de contratación debe partir siempre del principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto que se consignan en el artículo 1 del TRLCSP. Así, en nuestra Resolución 251/2013, de 4 de julio (y, en igual sentido, Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 185/2012, de 6 de septiembre), se afirmó 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. 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 el particular de la adecuación del precio de los contratos al mercado y su relación con los convenios colectivos, es doctrina que de forma reiterada ha mantenido el Tribunal hasta la fecha la de que los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una fuente de conocimiento (aunque no la única), a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87.1 del TRLCSP)”.

Por otro lado, este Tribunal ha declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (Resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras). En la primera de dichas resoluciones, con cita de la resolución 358/2015 decíamos a este respecto que “... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una



presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas,...”.

Pues bien, respecto de tal doctrina, entendemos que sigue plenamente en vigor nuestra interpretación de los artículos referidos al precio y presupuesto conforme al principio de control del gasto, por lo que no se impone a la Administración un ‘suelo’ consistente en el precio general de mercado, sino un ‘techo’ indicativo, en la medida (i) en que el art. 1 LCSP sigue diciendo que “1. 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 licitadores; y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, y el principio de integridad, 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.”; y en la medida (ii) en que el art. 102. 3 LCSP, referido al precio, contiene una previsión idéntica al 87.1 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 base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.”), que propició la interpretación precedente. Asimismo, no hay novedad que permita negar la discrecionalidad técnica más arriba descrita.

Ahora bien, sí ha de reconocerse el mayor protagonismo que debe conferirse a los convenios colectivos, en la medida en que los arts. 100.2 y 102.3 “in fine” LCSP contienen la novedosa previsión respectiva de que “En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.” Y que “En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios.”



Tres son las ideas fundamentales que pueden extraerse de esta resolución:

- 1) La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones.
- 2) La determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico, gozando de discrecionalidad en tanto no quede acreditada la existencia de error en su apreciación.
- 3) Debe reconocerse el mayor protagonismo conferido a los convenios colectivos a la luz de la redacción de los artículos 100.2 y 102. 3 LCSP (ut supra transcritos), cuyos términos económicos habrán de ser necesariamente considerados tanto en la determinación del presupuesto base de licitación como en la del precio.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, hemos de señalar que se trata de un contrato en el que el presupuesto se ha fijado a tanto alzado, no existiendo norma alguna que imponga la inclusión de gastos generales y beneficio industrial en unos porcentajes determinados en contratos distintos de los de obras, contrato este respecto del que sí se establecen porcentajes en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Además, las superficies a limpiar son las mismas que las que las del contrato actual, y ni en el PCAP, ni en el PPT se ha exigido un número de trabajadores concreto, ni un número de horas concreto para la realización de los trabajos, lo que dependerá de la programación y organización que efectúe el adjudicatario; lo que implicará que los gastos salariales sean mayores o menores en función de esa programación y organización, y que, a su vez, los gastos generales y el beneficio industrial sean mayores o menores según la organización y programación que finalmente se implemente.

Por otra parte, el órgano de contratación justifica la no inclusión en la estimación de gastos de los gastos por vacaciones con base en la exigencia del incremento del 20% de horas sobre las contenidas en el Anexo I del PPT. Por todo lo cual, las previsiones del presupuesto son conformes con la memoria justificativa y al informe elaborado por el órgano de contratación, y respetan las previsiones legales aplicables a tales efectos, sin apreciarse error, ni desviación en ellas.



El presupuesto tiene el objeto exclusivo de calcular el gasto máximo que el órgano de contratación podrá imputar a este contrato, y debe ajustarse a los precios de mercado, lo que, como venimos explicando, se ha producido en este caso. El objetivo no es que las estimaciones contenidas en el presupuesto se cumplan per se al margen de las actuaciones del adjudicatario, sino que el desarrollo de estas previsiones va a depender de las programaciones y organizaciones de los trabajos que realice el adjudicatario para cumplir con lo exigido en el contrato de acuerdo con las previsiones contenidas en los pliegos y en su oferta. La existencia o no de desviaciones reales en los gastos generales y en el beneficio industrial dependerán de dicha programación y organización, a realizar por el adjudicatario del contrato.

Por lo expuesto, no existiendo desajuste entre el presupuesto previsto por el órgano de contratación y lo precios de mercado, el motivo ha de ser desestimado.

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. J. P. R. en representación de VARESER 96, S.L., contra *“los pliegos y documentos contractuales”* de la licitación convocada por las Cortes Valencianas para contratar el *“servicio de limpieza del complejo de edificios de las Corts Valencianes”*.

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 Valencia, 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 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.