



Recurso nº 366/2020

Resolución nº 654/2020

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

En Madrid, a 28 de mayo de 2020

VISTO el recurso interpuesto por D. J. L. F. O., en representación de la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE MUDANZAS, contra el anuncio de convocatoria y pliegos del contrato "*Mudanzas y guardamuebles en el ámbito de la Gerencia Territorial de Órganos Centrales de la Administración de Justicia*", expediente ASE/2019/167, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por medio de anuncio en el DOUE la Junta de Contratación del Ministerio de Justicia licitó el contrato "*Mudanzas y guardamuebles en el ámbito de la Gerencia Territorial de Órganos Centrales de la Administración de Justicia*". Su valor estimado es de 682.034,60 euros, y su adjudicación se produciría por el procedimiento abierto.

Segundo. Disconforme con los pliegos FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE MUDANZAS, formula recurso especial en el que mantiene los siguientes motivos:

- a) El objeto del contrato coincide sustancialmente con el objeto del contrato de mudanza regulado en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre. Esta circunstancia hace distinto este asunto a otros planteados ante el Tribunal por la entidad recurrente. En consecuencia, solo pueden prestar el contrato las empresas de mudanzas sujetas al Convenio Colectivo de Transporte de Mercancías y Operadores de Transporte de Madrid (código número 2804115), publicado en el B.O.C.M. en fecha 21 de diciembre de 2007, cuya última revisión salarial se publicó en el B.O.C.M. en fecha 12 de julio de 2011, mediante Resolución de 13 de junio de 2011, de la Dirección General de Trabajo, sobre registro, depósito y publicación de la revisión salarial del convenio colectivo del Sector de Transporte de Mercancías y Operadores de Transporte, suscrita por la comisión paritaria (código número 28004115011982). Solo las empresas de mudanzas



pueden garantizar la observancia de las normas de prevención de riesgos laborales, y evitar la responsabilidad de la administración en materia de seguridad social. El pliego no respeta las exigencias del artículo 100 de la LCSP para la fijación del presupuesto: “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 que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme 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”. La determinación del precio del contrato infringe los principios generales de la ley e eficiencia, y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto.

- b) Considera que las mejoras introducidas en los criterios de valoración no son proporcionales. Implican valores económicos absolutos de 83.925 euros anuales, que representan el 65% del presupuesto anual del contrato (131.160,50 euros), o del 25% de la puntuación, y consisten, tanto la bolsa de horas de libre disponibilidad como los metros cuadrados de superficie de almacenaje, en puras cesiones gratuitas desproporcionadas que infringen el artículo 145 LCSP, y se apoya en Resolución del Tribunal 129/2019.
- c) Por último, entiende que la solvencia económica exigida es igualmente desproporcionada al fijarse sobre el valor estimado del contrato, puesto que se establece un importe seis veces superior al presupuesto anual del contrato, infringiendo el mandato de proporcionalidad del artículo 74 en relación con el artículo 87 LCSP.

Tecero. El órgano de contratación ha evacuado el correspondiente informe en el que solicita la desestimación del recurso:

- a) No existe identidad de objeto entre el pliego y el contrato de mudanza. Existen diversas prestaciones incluidas en el primero no comprendidas en el segundo, sino diversas y desvinculadas. Por ello no es de aplicación el convenio colectivo indicado en el recurso, tal y como ha reconocido el Tribunal Central de Recursos Contractuales en diversas ocasiones. La restricción de los licitadores a los que se encuentran comprendidos dentro del convenio es contraria a la competencia. Además, el Convenio Colectivo de Transporte de Mercancías y Operadores de Transporte de Madrid tuvo su última revisión de tablas salariales en 2011, de modo que empresas que podrían realizar la prestación



pueden no estar sujetas a dicho convenio y no podrían participar *al estar sus costes laborales por encima del indicado en el citado convenio*. Para fijar el presupuesto base del contrato se han consultado diversos convenios colectivos, tanto sectoriales como de empresa, y se ha tenido en cuenta la experiencia de precios de contratos similares adjudicados en los cinco últimos años. El pliego respeta los dos mandatos del artículo 100.2 LCSP, esto es, que se indiquen los costes salariales, y que los costes estimados respeten el convenio laboral de referencia. El recurso no reprocha que los pliegos hayan fijado unos costes salariales por debajo de los fijados en convenio colectivo, sino que están fijados por “encima” de las tablas salariales.

- b) En relación a la valoración de las mejoras considera que el recurso contiene indefiniciones, de modo que desconoce si la queja se formula por sobrevaloración o infravaloración de las mismas. Por otro lado, considera que la base de cálculo para fijar el porcentaje de las mejoras sobre el precio es errónea, puesto que solo toma como tal el presupuesto y no el valor de las mejoras. Ni es obligatorio, continúa, ofertar necesariamente 2.500 horas de bolsa de horas, ni las ofertas que contengan un superior número de horas obtendrán una puntuación adicional por ello. En el caso de la mejora de espacio de almacenamiento pueden concurrir múltiples factores de relevancia económica que no son considerados por el recurso, como que el local del licitador tenga una superficie mayor que la mínima exigida en el pliego, que esté amortizado, etc. Por último, considera la cita de la Resolución 38/2019 incorrecta, puesto que la bolsa de horas del pliego se aplica fuera del horario habitual y se establece un límite puntuable de 2.500 horas.
- c) Respecto de la proporcionalidad de las solvencia económica indica que, aun admitiendo que el planteamiento del recurrente podría ser razonable, el pliego es legal conforme al artículo 87 y, además, aun cuando el contrato tiene una duración de un año prorrogable, la administración ha optado por exigir una solvencia financiera suficiente para que el contrato se preste con normalidad.

Cuarto. Por Resolución del Tribunal de 18 de mayo de 2020 se acordó 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.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 LCSP, al tratarse de un contrato de servicios licitado por un poder adjudicador y cuyo valor estimado supera 100.000 euros, tal como prevé el artículo 44.1.a) LCSP.

Segundo. El artículo 4.2 LPAC atribuye la condición de interesado en los procedimientos administrativos a: *«Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca»*. La Federación Española de Empresas de Mudanzas (FEDEM) es una asociación cuyos estatutos le atribuyen entre sus finalidades *«la lucha contra la competencia desleal entre sus afiliados, o la que realicen terceros, y para el cobro de precios dignos»*. La recurrente impugna la aplicación, para la determinación del presupuesto base de licitación, de unas tablas salariales inferiores a las contenidas en el convenio colectivo que resulta de aplicación a las empresas asociadas. La aplicación de tales tablas salariales podría provocar un perjuicio al sector al que FEDEM representa. De esta forma, este Tribunal considera que queda acreditado el interés de la recurrente en la impugnación de la licitación objeto del presente recurso.

Concurre, con ello el requisito de legitimación requerido por el artículo 48 LCSP para la interposición del recurso especial en materia de contratación.

Tercero. El recurso ha sido presentado dentro del plazo de 15 días establecido en el artículo 50.1 LCSP.

Cuarto. El recurrente parte de la premisa de que el objeto del presente contrato se acomoda al contrato de mudanza de la LOTT, y eso marca la diferencia con las resoluciones recaídas en los recursos especiales números 304/2019 y 1448/2019. En consecuencia, la referencia para la fijación de los costes laborales ha de venir dada por el convenio colectivo de Transporte de Mercancías y Operadores de Transporte de Madrid (código número 2804115), publicado en el B.O.C.M. en fecha 21 de diciembre de 2007. Por ello, en primer lugar, resulta necesario contrastar el objeto del contrato con el propio del contrato de mudanza.

El cuadro resumen del PCAP describe el objeto: Ejecución de los servicios de recogida y transporte de mobiliario, equipos informáticos y de oficina, documentación voluminosa, libros y



enseres en general; realizando además las tareas de carga, descarga y traslado de los objetos a mover desde su origen al lugar de destino. Asimismo, comprende el desmontaje, montaje y colocación, en su caso, de mobiliario, equipos y enseres.

Por último, el contrato incluye el servicio de almacenaje de mobiliario diverso y de alfombras.

El PPT establece respecto del objeto:

Este pliego recoge las condiciones técnicas que han de regir la contratación de un servicio de recogida y traslado de mobiliario, equipos informáticos y de oficina, documentación voluminosa, libros y enseres en general. Así mismo, comprende el servicio de almacenaje de mobiliario diverso y almacenaje de alfombras.

- i. Mudanzas integrales de órganos judiciales y unidades administrativas a distintas sedes.
- ii. Mudanzas de puesto/s de trabajo dentro y entre las distintas sedes.
- iii. Carga en origen, traslado y descarga de mobiliario, enseres, equipos informáticos, equipos de oficina y documentación en el lugar de destino.
- iv. Desmontaje, montaje y colocación, en su caso, de mobiliario y enseres.
- v. Embalaje y desembalaje de equipos informáticos y de oficina, y de los objetos y documentos que lo requieran, protegiendo especialmente a los que por su valor o fragilidad precisen de un especial cuidado, tales como obras de arte.
- vi. Retirada de mobiliario, enseres, equipos informáticos, de oficina y documentación, en su caso, y transporte de los mismos al punto de almacenaje o reciclaje correspondiente.
- vii. Actualización de los datos de ubicación de los bienes inventariables.
- viii. Servicio de almacenaje y custodia de mobiliario, que incluye el traslado al lugar de almacenaje y desde el mismo.
- ix. Servicio de almacenaje y custodia de alfombras, en cámara climatizada de seguridad, que incluye el traslado al lugar de almacenaje y desde el mismo y desde el mismo.
- x. Servicio de carpintería y acondicionamiento de mobiliario.



xi. Aplicación informática de gestión e inventario.

Por su parte, el contrato de mudanza se define en el artículo 71 LOTT: *“Contrato de mudanzas es aquel por el que el porteador se obliga a transportar mobiliario, ajuar doméstico, enseres y sus complementos procedentes o con destino a viviendas, locales de negocios o centros de trabajo, además de realizar las operaciones de carga, descarga y traslado de los objetos a transportar desde donde se encuentran hasta situarlos (...) en el centro de trabajo de destino”*.

A la vista de ello resulta claro a criterio del Tribunal que no existe esta coincidencia, y que el objeto del contrato no es exclusivamente el propio de un contrato de mudanza, sino que incluye diversas prestaciones no comprendidas en la definición legal de aquel. Por ello, debe reiterarse, en relación al primer motivo de impugnación lo ya expuesto por el Tribunal en las resoluciones citadas en el recurso respecto de la no aplicabilidad exclusiva del convenio colectivo para la fijación de los costes salariales en la determinación del precio del contrato.

El recurso sostiene en que el pliego *no indica fórmula o método de cálculo de los importes relativos al valor estimado y presupuesto de licitación, no figura fórmula para su cálculo, sin ni siquiera indicar el convenio colectivo de aplicación al contrato, indicando en el modelo de oferta económica unos costes hora/hombre sin referenciar, definir ni concretar*.

En el expediente administrativo figuran diversos documentos relevantes en este punto. Así, el anexo I de la memoria diferencia el precio hora de operario del precio hora de operario técnico, lo cual tiene reflejo en los criterios de puntuación y en el modelo de oferta económica. En el apartado 13 del cuadro resumen figura el presupuesto base desglosando en los costes directos el importe de la mano de obra y materiales, y en los indirectos los gastos generales de estructura y el beneficio industrial y, finalmente, el impuesto sobre el valor añadido. El artículo 100.2 dispone *En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme 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*. Pues bien, el desglose consta en los pliegos-la falta de referencia a género no ha sido objeto de planteamiento en el recurso-con indicación de categoría profesional. Si bien es cierto que sería deseable la indicación del convenio o convenios colectivos de referencia tomados en consideración en relación a la estimación, y que el órgano de contratación informa por vez primera en el informe al recurso.



Sexto. La segunda cuestión que plantea el recurso es la proporcionalidad en la puntuación de las mejoras. El órgano de contratación en el informe, además, hace ver que el recurso plantea la idoneidad de las mismas respecto de su coincidencia con las prestaciones del contrato.

El PCAP establece dos mejoras: a) bolsa de horas de trabajo sin coste y b) servicio de guardamuebles gratuito.

La bolsa de horas de trabajo sin coste es para operaciones fuera del horario habitual en días laborales, fines de semana y festivos. El horario de la prestación ordinaria, de acuerdo con la cláusula 2 del PPT es de lunes a viernes no festivos de 8 a 20:00 horas con posible ampliación de 7 a 21:00 horas. Ello lleva a la primera conclusión que es que esta mejora es una adición a la prestación en que consiste el contrato.

Respecto de la falta de proporcionalidad de la puntuación que se le asigna, 15% de la puntuación (o sea, 15 puntos), no se aprecia con carácter absoluto. Además, la puntuación asignada no son 15 puntos, o todo o nada, sino hasta 15 puntos en función de regla de proporcionalidad directa: *La puntuación máxima se atribuirá al licitador que oferte 2.500 horas. El resto de ofertas se puntuarán mediante la aplicación de una regla de tres directa.* Además, el recurrente se limita a alegar, genéricamente, falta de proporcionalidad, pero no explica qué sería para él proporcional.

Respecto del espacio de almacenamiento, el PPT establecía inicialmente que los licitadores dispondrían “de un espacio de almacenaje de un área superior a 2.500 m² para la guarda y custodia temporal de mobiliario y enseres, dotado de todas las medidas de seguridad contra incendios establecidas en la normativa vigente para edificios de con riesgo de incendio alto (...). Por diligencia de rectificación del Jefe de Servicio de Contratación se sustituyó esta expresión por “La empresa dispondrá de un espacio de almacenaje de un área de almacenaje de guardamuebles de 3.000 m³ para la guarda y la custodia temporal de mobiliario y enseres, dotado de todas las medidas de seguridad contra incendios establecidas en la normativa vigente para edificios de con riesgo de incendio alto”. De este modo, no solo se definía con precisión la prestación obligatoria, sino que cohonestaba con la mejora. La prestación necesaria se valora en función del precio del metro cúbico (volumen), mientras que la mejora opera sobre superficies, marcándose así la diferencia entre una y otra, al margen de que no se ofrece justificación, ni se plantea en el recurso el fundamento de la distinción. La asignación de hasta 10 puntos a la mejora hasta 1.000 m² de carácter gratuito no se considera, igualmente,



desproporcionado, ni se alega por el recurrente qué opción de mejora de ampliación del espacio de almacenaje hubiera sido más proporcionada.

Séptimo. La tercera y última cuestión planteada es la falta de proporcionalidad de la solvencia económica exigida en el pliego. El recurso admite la legalidad del pliego, esto es, que la regla de determinación del volumen anual de negocio se ajusta al artículo 87 LCSP. La norma exige que se supere una vez y media el valor estimado del contrato y el pliego lo fija en el tanto. La cuestión que plantea el recurso es la de la proporcionalidad. La pretensión que propone, en esta ocasión sí que lo hace, el recurso es la fijación del volumen anual de negocio sobre el presupuesto de un año del contrato, ya que su duración es de un año y cuatro posibles prórrogas anuales. El órgano de contratación admite que la alternativa ofrecida por el recurrente es posible. Pero ello no significa que sea la única. La opción del pliego es legal, no acoge el máximo posible, tiene en cuenta el parámetro legal del valor estimado del contrato, y éste tiene una duración posible total de 5 años. Todo ello lleva a desestimar este motivo.

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. L. F. O., en representación de la FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE EMPRESAS DE MUDANZAS, contra el anuncio de convocatoria y pliegos del contrato "*Mudanzas y guardamuebles en el ámbito de la Gerencia Territorial de Órganos Centrales de la Administración de Justicia*", Expediente. Nº: ASE/2019/167.

Segundo. Se levanta la suspensión del procedimiento.

Tercero. Declarar que no se aprecia mala fe o temeridad en la interposición del recurso a los efectos del artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 11.1 f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.



NOTA: Téngase en cuenta que el plazo ha quedado interrumpido por la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, salvo que como interesado prefiera realizar el trámite antes de que pierda vigencia el citado Real Decreto.