



Recurso nº 652/2022 C.A. Principado de Asturias 38/2022

Resolución nº 867/2022

Sección 1ª

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

En Madrid, a 13 de julio de 2022.

VISTO el recurso interpuesto por D. I. C. M., en nombre de la mercantil EDUCACIÓN DEPORTIVA DEL PRINCIPADO, S.L., contra los pliegos rectores de la licitación correspondientes al procedimiento de contratación de los *“servicios de limpieza y conserjería de los edificios, dependencias e instalaciones municipales del ayuntamiento de Oviedo”* (expediente CC2022/70), convocado por el Ayuntamiento de Oviedo, este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Oviedo convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (13/4/22), y en el Diario Oficial de la Unión Europea, licitación para la adjudicación, por procedimiento abierto, del contrato de servicios arriba referido, dividido en dos Lotes, con un valor estimado de 32.101.494,05 euros (IVA excluido).

Los pliegos rectores de la licitación, accesibles a través de la Plataforma, fueron rectificados –en particular, el Anexo VII del PCAP- por acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 10/5/2022, publicándose debidamente la rectificación, y ampliándose el plazo de presentación de ofertas hasta el día 24/5/2022.

La rectificación acordada, consistente en la modificación del Anexo VII del PCAP, fue debida a la constatación de ciertas discrepancias entre la documentación remitida por la



empresa actualmente (en ese momento) adjudicataria del servicio sobre el personal adscrito a la ejecución del contrato, y sus condiciones, y la información contenida en el Anexo VII del PCAP acerca del personal a subrogar.

Segundo. Dentro del plazo para la presentación de ofertas presentaron su proposición nueve licitadores, cuatro de ellas al lote 2. La recurrente es una de las empresas concurrentes a la licitación en el lote 2.

Tercero. De los pliegos rectores de la licitación cabe destacar, a los efectos que interesan al presente recurso, lo siguiente:

-El presupuesto base de licitación correspondiente al lote 2 se fija –apartado E del cuadro de características del contrato incluido como Anexo I del PCAP- en 6.168.583,51 euros.

-El desglose del presupuesto base de licitación correspondiente a dicho lote se contiene en el Anexo III del PCAP, al que se remite expresamente el apartado E del cuadro de características.

-Del Anexo III del cuadro de características cabe destacar cuanto sigue:

«ANEXO III ESTUDIO DE COSTES

OBTENCIÓN DEL PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN.

La estimación del presupuesto de licitación, sin incluir el IVA se ha calculado basándose en los siguientes conceptos:

Costes directos de personal:

-En la estimación efectuada para el coste del personal vinculado al servicio de conserjería de las dependencias incluidas en el ámbito del presente contrato, se han considerado las tablas del Convenio Colectivo del sector de la Limpieza de Edificios y Locales del Principado de Asturias, datos de la RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2018, de la Consejería de y Empleo, Industria y Turismo, por la que se ordena la inscripción del Convenio Colectivo del sector de Limpieza de Edificios y Locales del Principado de Asturias



en el Registro de convenios y acuerdos colectivos de trabajo dependiente de la Dirección General de Trabajo actualmente vigentes.

-Incidencias de personal, incluyendo en este concepto vacaciones y demás pluses y otros posibles gastos salariales derivados del convenio de aplicación.

-Seguridad Social, se estima en un 33,50%.

[...]

Costes de producción

[...]

Gastos generales

[...]

Beneficio industrial

[...]»

En relación con los “costes directos de personal”, tras la explicación que se recoge —que hemos transcrito— se indica el “precio/hora medio” por Ordenanza -12,20 euros. Y teniendo en cuenta el número total de horas/año estimado para los distintos centros incluidos en el contrato —124.039 horas—, se obtiene un importe total de los costes directos de personal, al que posteriormente se añaden los “costes de producción”, “gastos generales” y “beneficio industrial”, arrojando como resultado el importe del presupuesto base de licitación.

Cuarto. Con fecha 24/5/2022, la empresa EDUCACIÓN DEPORTIVA DEL PRINCIPADO ha procedido a presentar en el Registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública un escrito dirigido al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, solicitando que «se anule el concurso y se rehagan los pliegos», por las razones expuestas



en el mismo, referidas a la discrepancia de la recurrente con el desglose del presupuesto base de licitación contenido en el “estudio de costes” incluido en el Anexo III del PCAP.

Quinto. Al amparo de lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP se ha solicitado del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente informe emitido con fecha 27/5/2022 por el “Asesor/a Jurídico/a de Contratación” del Ayuntamiento de Oviedo y por el “Adjunto/a al Jefe/a de Servicio y Jefe de Sección de Contratación” del Ayuntamiento.

Sexto. La Secretaría del Tribunal en fecha 30 de mayo de 2022, dio traslado del recurso interpuesto a los restantes licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones; sin haber hecho uso de su derecho.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación al presente recurso la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE (LCSP), así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

La competencia para resolver el recurso corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, y el artículo 11 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, en relación con el Convenio suscrito entre la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Función Pública) y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 8 de octubre de 2021 (BOE de fecha 29/10/2021).

Segundo. El objeto del recurso lo constituyen “los pliegos” —más exactamente, el Anexo III del PCAP— rectores de la licitación en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior al previsto en el artículo 44 de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación.



Se trata de un acto impugnado a través de la vía del recurso especial en materia de contratación.

Tercero. La recurrente se encuentra legitimada para recurrir los pliegos rectores de la licitación, de conformidad con lo dispuesto en el apdo. 1º del artículo 48 de la LCSP («*Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso*»).

Ello es así por cuanto, a pesar de que en el recurso la empresa afirma que «*está interesada en presentar oferta para la contratación*» de referencia —lo que parece dar a entender que no ha presentado oferta, en cuyo caso se exigiría un análisis específico de su legitimación—, lo cierto es que, como resulta del relato fáctico expuesto anteriormente y de la documentación obrante en el expediente, la recurrente presentó oferta al procedimiento de contratación con carácter posterior a la presentación del recurso ante este Tribunal.

Teniendo en cuenta lo señalado, es claro que ostenta un interés legítimo en el resultado de la licitación, y por tanto está legitimada para recurrir los pliegos rectores de la misma, lo que viene corroborado por la constante doctrina de este Tribunal (por todas, Resolución 890/2021, de 15 de julio: «[...] *Es doctrina reiterada la que sienta que están legitimados para recurrir los pliegos de una licitación los empresarios que han adquirido la condición de licitadores por haber presentado su oferta, o bien aquellos que acreditan su interés legítimo, demostrando que precisamente no han adquirido tal condición a causa de los vicios de los pliegos que vienen a denunciar con su recurso [...]*»).

Cuarto. La interposición del recurso se ha producido el día 24/5/2022, lo que supone que se ha presentado más allá del plazo de quince días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP computado desde la publicación inicial del anuncio de licitación —en el que se daba acceso a los pliegos—, si bien dentro del plazo de quince días hábiles computado desde la publicación de la rectificación de los pliegos acordada por la Junta de Gobierno Local el 10/5/2022. Como se ha señalado anteriormente, dicha rectificación fue debida a la constatación de ciertas discrepancias entre la documentación remitida por la empresa



prestataria del servicio sobre el personal adscrito a la ejecución del contrato, y sus condiciones, y la información contenida en el Anexo VII del PCAP acerca del personal a subrogar.

El órgano de contratación mantiene, en su informe, que el recurso debe ser inadmitido por haberse interpuesto fuera de plazo, puesto que la modificación de los pliegos acordada por la Junta de Gobierno Local, que dio lugar a la apertura de un nuevo plazo de presentación de ofertas, no afecta al *«desglose de costes de la licitación»*, que es sobre lo que versa el recurso interpuesto, por lo que, a su juicio, el plazo para la interposición del recurso debe computarse desde la publicación inicial del anuncio de la licitación. Se apoya para ello en lo que califica como un *«criterio pacíficamente establecido»* por este Tribunal, citando concretamente la Resolución núm. 247/2022, en la que el Tribunal consideró extemporánea la presentación de un recurso más allá del plazo de 15 días desde su publicación inicial, a pesar de que había habido una *«segunda publicación del acto original rectificado»*, por afectar esta última a *«aspectos totalmente diferentes a los que son objeto del recurso»*.

A juicio de este Tribunal el criterio expresado por el órgano de contratación no puede aplicarse en el caso examinado.

Es cierto que el recurso versa sobre el modo como se ha procedido a calcular el desglose de costes derivados del contrato (Anexo III del PCAP) —por ende, sobre la determinación del presupuesto base de licitación—, mientras que la modificación del pliego afecta a la relación de personal a subrogar —Anexo VII—. Ahora bien, no puede afirmarse que ambos aspectos resulten *«totalmente diferentes»* e independientes uno del otro. De hecho, existe una cierta relación entre ambos aspectos, en la medida en que la información proporcionada en el Anexo VII sobre la relación y condiciones del personal a subrogar afecta de manera singular al coste real asociado a la ejecución del contrato.

Por tanto, a pesar de que, en rigor, la rectificación del pliego publicada en segundo lugar no afectaba, de manera directa, al apartado del mismo objeto de impugnación, consideramos que debe efectuarse una interpretación flexible, favorable al ejercicio de la acción, no debiendo inadmitirse el recurso según postula el órgano de contratación.



Quinto. En cuanto al fondo, EDUCACIÓN DEPORTIVA DEL PRINCIPADO explica en su recurso que el estudio de costes del lote 2 —al que ésta concurre— incorporado en el Anexo III del PCAP, no es correcto, por distintas razones, que a continuación enumeramos.

Dicha incorrección, según indica, la habría apreciado la recurrente con ocasión de la elaboración del estudio económico que el pliego exige que se presente con la oferta económica (en efecto, el pliego exige que, junto a la oferta económica, consistente en la indicación del precio unitario por hora de servicio, se aporte un estudio económico detallado según el modelo que se indica, modelo que exige el desglose detallado de los costes directos e indirectos y, en el caso de la mano de obra, exige la indicación de distintos elementos, como el salario base €/año, el importe —en €/año— de diferentes complementos, pluses, incentivos o pagas extraordinarias, coste de las prendas de trabajo o coste de absentismo).

Debe llamarse la atención de entrada sobre el hecho de que, si bien la recurrente mantiene que el desglose de costes efectuado no es correcto, y solicita que «*se anule el concurso y se rehagan los pliegos en base a lo expuesto*», en ningún momento afirma que el presupuesto de licitación, globalmente considerado (es decir, teniendo en cuenta las distintas partidas incluidas en el estudio de costes, no solamente las correspondientes a los costes directos de personal), resulte insuficiente, ni por lo demás, parece que de las supuestas incorrecciones en el cálculo del desglose de costes resulte un presupuesto base de licitación excesivamente bajo —de hecho, la propia recurrente ha presentado oferta, junto con otras tres empresas, entendemos que todas ellas respetando el valor máximo determinado por el presupuesto de licitación—, por lo que resulta cuestionable el interés práctico que pueda tener la recurrente en la revisión del estudio de costes.

Con independencia de lo anterior, pasamos a exponer las cuatro razones que alega la recurrente por las que considera que el desglose de costes es incorrecto:

i) Sostiene la recurrente que no se ha tenido en cuenta para el cálculo de los costes directos de personal el complemento de antigüedad previsto en el convenio colectivo de aplicación, complemento para el que «*haciendo una estimación*», aquella calcula en un importe de 39.403,50 euros anuales (más Seguridad Social);



- ii) Tampoco se habría tenido en cuenta, a su juicio, el plus de nocturnidad previsto en el Convenio para las horas trabajadas entre 22h y 6h;
- iii) Se habría omitido el coste derivado del índice de absentismo;
- iv) El convenio colectivo con base en el cual se ha realizado el estudio económico *«tenía una vigencia hasta el 31 de diciembre de 2020»*.

El órgano de contratación, en su informe (en el que a su vez cita el informe emitido al efecto por el Director General de Infraestructuras) explica que, frente a lo señalado *de contrario*, el importe del complemento de antigüedad sí ha sido tenido en cuenta en el estudio de costes, *«considerando unas antigüedades medias»* —no *«persona a persona»*—, al igual que el plus correspondiente al horario nocturno, y cierto sobrecoste por absentismo (a pesar de que respecto de este último se explica que el mismo depende *«en gran parte de la gestión de personal que haga el adjudicatario y forma parte de su riesgo y ventura»*). Por su parte, respecto al convenio colectivo de aplicación, explica que el convenio del año 2020 es el último publicado, sin que por el momento se haya publicado uno nuevo referido a los años 2021 y siguientes, por lo que no procede tener en cuenta sino el primero.

Por lo demás, el órgano de contratación cita doctrina de este Tribunal en relación con el desglose de costes, y con la procedencia de tener en cuenta el convenio colectivo vigente, para apoyar la desestimación del recurso.

Sexto. Examinada la cuestión objeto del recurso, y las posiciones de las partes sobre la misma, a juicio de este Tribunal el recurso debe ser desestimado.

Ello, ante todo, por el hecho de que la empresa recurrente no efectúa un mínimo esfuerzo argumentativo y probatorio que pueda llevar al Tribunal al convencimiento de que el estudio económico —en particular, el desglose de costes relativos a los costes laborales directos— resulta erróneo, y conduce a la fijación de un presupuesto base de licitación insuficiente para la ejecución del contrato.

En nuestra Resolución núm. 295/2022 advertíamos que *«el recurrente no ha probado mínimamente ante el Tribunal que el estudio económico de precios de mercado contenga*



un error en la cifra relativa a los costes y, mucho menos, que el presupuesto base de licitación en su conjunto sea insuficiente para ejecutar el contrato», y concluíamos que «no desvirtuándose por la recurrente los cálculos realizados por el órgano de contratación, ni apreciándose error en los mismos», procedía desestimar el recurso.

Por su parte, en la Resolución núm. 243/2022, citada por el órgano de contratación, explicábamos que *«no corresponde a este Tribunal efectuar cálculos sobre los costes, directos o indirectos, de las prestaciones que integran el objeto del contrato, sino que es a la recurrente a quien incumbe acreditar, con datos y cálculos precisos y concretos que, tal y como afirma, el PCAP no cubre los costes asociados al servicio».*

En el presente caso, la recurrente se limita a efectuar una serie de afirmaciones genéricas sobre la omisión en el desglose de costes de ciertas partidas (omisión que contradice el tenor literal del pliego, en el que expresamente se indica que se han tenido en cuenta las tablas del convenio, incluyendo específicamente los distintos “pluses y otros posibles gastos salariales derivados del convenio de aplicación”), sin ofrecer un cálculo alternativo concreto efectuado sobre la base de datos precisos, convenientemente explicados, más allá de indicar, en cuanto al complemento de antigüedad, una cifra, supuestamente correspondiente a la estimación del coste de tal complemento del personal a subrogar.

Por lo demás, en cuanto al convenio colectivo a tener en cuenta, parece claro que debe considerarse a la hora de efectuar los cálculos de costes laborales el convenio que resulte de aplicación, sin que, por lo demás, la recurrente, más allá de aludir a un convenio nuevo “pendiente de publicación”, efectúe ningún tipo de cálculo que explique en qué modo afectaría a los cálculos efectuados por el órgano de contratación en su desglose de costes.

Por cuanto ha quedado expuesto, consideramos que el recurso no puede prosperar.

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 especial en materia de contratación interpuesto por D. I. C. M., en nombre de la mercantil EDUCACIÓN DEPORTIVA DEL PRINCIPADO, S.L., contra los pliegos rectores de la licitación correspondientes al procedimiento de contratación de los *“servicios de limpieza y conserjería de los edificios, dependencias e instalaciones municipales del ayuntamiento de Oviedo”* (expediente CC2022/70).

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 multa 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 Asturias 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.