



Recurso nº 832/2023 C.A. Castilla-La Mancha 49/2023

Resolución nº 1052/2023

Sección 2º

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

En Madrid, a 3 de agosto de 2023.

VISTO el recurso interpuesto por D. I. M. G. en representación de SOLDENE, S.A., contra los pliegos del procedimiento del *“Limpieza de los centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP), centro público de Educación Especial (CPEE) y centro de Educación de Personas Adultas (CEPA) de competencia municipal”* (expediente SE. 1/2023), convocado por el Ayuntamiento de Ciudad Real; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Por el órgano de contratación, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Ciudad Real, se convocó mediante anuncio y pliegos publicados el 8 de mayo de 2023 en la Plataforma de Contratación del Sector Público y el 10 de mayo de 2023 en el Diario Oficial de la Unión Europea, el procedimiento de adjudicación del contrato de *“Limpieza de los centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP), centro público de Educación Especial (CPEE) y centro de Educación de Personas Adultas (CEPA) de competencia municipal”*, con un valor estimado de 3.952.510,60 euros.

Segundo. Contra los pliegos rectores del procedimiento, la mercantil SOLDENE S.A. interpone en fecha 12 de junio de 2023 el presente recurso especial en materia de contratación, solicitando se anulen los pliegos impugnados, de acuerdo con los argumentos y motivos alegados.

Tercero. De conformidad con lo previsto en el artículo 56.2 de 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 del Consejo 2014/23/UE y



2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), se solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido acompañado del correspondiente informe de fecha 1 de junio de 2023.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal en fecha 21 de junio de 2023 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.

Quinto. Interpuesto con anterioridad recurso por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA contra idéntica actuación, la Secretaría del Tribunal –por delegación de éste– dictó resolución de 8 de junio de 2023, acordando la concesión de la medida cautelar 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, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del mismo cuerpo legal, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

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 46.2 y 4 de la LCSP y en el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencias de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3/10/2020)

Segundo. Se han cumplido las prescripciones formales y de plazo en la interposición del recurso.

Tercero. Se recurre contra los Pliegos que rigen el contrato de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros, acto que puede ser objeto de recurso especial, conforme al artículo –apartados 1.a) y 2.a)– de la LCSP.



Cuarto. La mercantil recurrente está legitimada activamente para la interposición del recurso especial de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP y en atención a las alegaciones que formula, aplicando la doctrina reiterada de este Tribunal conforme a la cual para recurrir los pliegos de una licitación es necesario, bien que el empresario haya presentado proposición, bien que no haya podido presentarla como consecuencia de las condiciones discriminatorias incluidas en los pliegos (por todas, la reciente Resolución 200/2023, de 17 de febrero).

En el presente caso la recurrente impugna el pliego por infracción de los artículos 100 y 101 de la LCSP, no constando el preceptivo desglose en los términos que señalan los artículos citados, circunstancia que cabe concluir le impide formular válidamente su oferta.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, la recurrente fundamenta su recurso en la impugnación de los pliegos rectores por lo que respecta al cálculo del presupuesto base de licitación y la determinación del valor estimado, al no constar el debido desglose en los términos que prescribe la LCSP.

En concreto, afirma lo siguiente:

“(...) se denuncia que el INFORME RESPECTO AL PRESUPUESTO DEL CONTRATO publicado en el expediente adolece del preceptivo desglose de costes directos e indirectos por servicios y la falta de mención de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional de los costes salariales estimados a partir del convenio colectivo aplicable. Se aporta como documento número 2.

(...)

El servicio de limpieza en los colegios de Ciudad Real, tal y como se evidencia en el PPT del contrato vigente (documento 4 página 24), está organizado actualmente, sobre la base del trabajo 14 operarios FIJOS/A cuyo periodo de actividad se corresponde a todo el año y de 38 operarios FIJOS DISCONTINUOS (24 de agosto- 30 de junio, cuyos períodos de actividad se corresponden con el curso escolar, salvo una semana en



agosto, que se utiliza para preparar los colegios para el inicio del curso escolar (documento 4 página 24).

Con el nuevo PPT (documento 3), se viene a exigir del nuevo contratista, la prestación de 1.518 horas semanales efectivas en el periodo de septiembre a junio y 759 horas efectivas todas las semanas de julio y agosto.

Parece ser que la Administración ha pasado por alto, que exigir una prestación durante todo el año, implica para la plantilla, pasar a ser fijos de doce meses, por lo que es absolutamente incomprensible, que esta eventualidad no haya sido indicada y detallada en el informe del presupuesto, porque ¿los costes de personal tenidos en cuenta por la Administración para fijar el precio del contrato están calculados para diez o doce meses?

Es obvio, que entra dentro de la facultad del órgano de contratación determinar las características del servicio que solicitan. Más problemático es que no se atiende al coste económico en el que se traduce lo que se pide; pero al menos, debe exigirse, para velar por la propia viabilidad del servicio, que los licitadores puedan ser conscientes del riesgo en el que incurren

El cuadro que se incorpora refleja el desequilibrio económico que se acentúa al pasar a prestar el servicio desde los actuales 10,25 meses del curso escolar, a los 12 meses que se piden en el PPT.

Aun sabiendo que es una mera estimación de parte, sin valor probatorio, al menos, puede servir al Tribunal para que atisbe el riesgo que implica para los eventuales licitadores la oscuridad en la que ha incurrido el órgano de contratación. (...).

Por su parte, el órgano de contratación en su informe preceptivo, dispone que:

“Solicitado informe al responsable del contrato, que elaboró el citado presupuesto, se comunica la imposibilidad de realizar dicho cálculo nuevamente”.

Sexto. En síntesis, considera la mercantil recurrente que la configuración del presupuesto base de licitación (PBL) y la determinación del valor estimado (VE) infringe los artículos



100 y 101 de la LCSP, puesto que no se ha realizado un desglose de los conceptos que los integran.

El artículo 100.2 de la LCSP dispone que:

“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 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”.

Por lo que respecta a la determinación del valor estimado del contrato, el artículo 101.2 de la LCSP, establece que:

“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:

a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones.

(...)

2. En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial. Asimismo, deberán tenerse en cuenta:

a) Cualquier forma de opción eventual y las eventuales prórrogas del contrato.



b) Cuando se haya previsto abonar primas o efectuar pagos a los candidatos o licitadores, la cuantía de los mismos.

c) En el caso de que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204, se haya previsto en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el anuncio de licitación la posibilidad de que el contrato sea modificado, se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las modificaciones al alza previstas.

En los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en la aplicación de la normativa laboral vigente a que se refiere el párrafo anterior se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación. (...)”.

Asimismo, el artículo 102.3 de la LCSP:

“3. 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”.

Pues bien, en el supuesto analizado, la necesaria integración dentro del precio total del contrato de los costes salariales de los trabajadores afectados a la ejecución del contrato, así como la exigencia de desagregación de género y categoría de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia (ex artículo 100.2 de la LCSP) resulta plenamente aplicable, al tratarse de un contrato de servicio de limpieza en el que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

Al respecto, se indica en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas (en adelante, PPT) que:

“TERCERO. - Precio bruto/hora



En la propuesta presentada por los aspirantes a realizar este servicio municipal deberán hacer constar el coste bruto de la hora, con el fin de poder ser valorado y tenido en cuenta en el caso de producirse alguna de las situaciones expresadas en el apartado 5.- de este pliego (...)”.

Asimismo, por venir al caso, procede reproducir el tenor del apartado 5 de dicho pliego:

“5.- MODIFICACIONES EN EL ÁMBITO DE LA PRESTACIÓN Y/O CÓMPUTO HORARIO

La dinámica del funcionamiento de los centros escolares está influenciada por variables y decisiones diversas (demografía, inmigración/emigración, ratios, decisiones de la Administración Educativa...) que pueden afectar a la población escolar de un Centro y por tanto ampliar, reducir el alumnado o el mismo cierre de un CEIPs; circunstancias, éstas y otras no controlables, por las que deberá de adaptarse el contrato, sin que esto afecte al presupuesto, al cómputo total de horas ni al número de trabajadores y trabajadoras.

5.1 Ampliaciones del ámbito de prestación

5.1.1.- El/La contratista tendrá la obligación de atender la limpieza de toda aquella instalación educativa distinta de las recogidas en el Anexo I, que, por los motivos que fueren, el Ayuntamiento tuviera interés en prestar dicho servicio.

Previo a la realización del servicio y de su inclusión, temporal o final, dentro de las dependencias escolares afectas al contrato, este Excmo. Ayuntamiento efectuará junto con la empresa una valoración del costo del nuevo servicio para su correcta atención.

En función de la situación de la actividad y necesidades de limpieza, podría optarse por una reorganización horaria del servicio, sin incremento del precio a percibir, o por un incremento horario y de producción que llevaría aparejado un aumento proporcional del coste en base al precio adjudicado. En cualquiera de los casos se tramitaría el oportuno expediente de modificación.

5.1.2.- La Entidad se compromete a realizar aquellos trabajos que, estando relacionados con el servicio contratado, sean motivados por circunstancias extraordinarias, accidentes, incendios, inundaciones, actos vandálicos, etc. al igual que aquellas limpiezas que haya que realizar al término de cualquier obra, pintura, etc., sin coste añadido para el Ayuntamiento.

5.1.3.- Igualmente la Empresa adjudicataria realizará limpiezas con motivo de festividades, reparto de premios, reuniones de padres, etc., así como las que hayan de realizarse con motivo de la utilización de los centros escolares como Colegio Electoral, sin coste añadido para el Ayuntamiento.

5.2 Reducciones del ámbito de prestación

En el caso de que, por decisión de la autoridad competente, se produjese el cierre de alguna de las instalaciones educativas afectas al contrato; con carácter prioritario se procedería, de acuerdo con la Empresa, a reorganizar el saldo horario, reforzando la limpieza de los centros que más lo requieran, de forma que no afectase al saldo horario contratado.

En el caso de que no cupiera esta posibilidad, se tramitaría la reducción de servicio y precio adjudicado.

5.3 Modificaciones del cómputo horario

5.3.1.- Modificación del cómputo horario de uno o varios centros educativos

Con independencia de las modificaciones en el ámbito de la prestación, el desarrollo de la propia actividad dentro de las instalaciones educativas podría aconsejar el incremento o reducción del tiempo de prestación del servicio asignado a cada una de ellas.

En estas situaciones, se procedería a efectuar una redistribución del saldo horario sin modificación del cómputo global. En caso de que esto no fuera posible, y se tratara de una situación perdurable a largo plazo, se procedería a la modificación del saldo horario en el sentido que procediera, sin afectar al cómputo horario y presupuesto global.

5.3.2.- Modificación del cómputo global de horas

En el caso, por las circunstancias objetivas que fueren, se estimase la necesidad de modificar el cómputo global de horas, tanto por ampliación como por reducción, el precio mes se ajustaría en función del coste bruto de la hora que el adjudicatario realizase en su oferta y por la que le fue concedida la prestación del servicio”.

En nuestra Resolución nº 750/2022, de 23 de junio, se afirma:

“No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina ‘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’.

La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, íntegro precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por



trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos. (...)

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salariales de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato.

(...)

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos



son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación.

Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados. (...).

Partiendo de la anterior premisa –y al estar ante un contrato de servicios en el que los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución constituye el coste principal del precio total del contrato–, el artículo 100.2 de la LCSP exige el debido desglose de los costes salariales, con indicación de género y categoría profesional, a partir del convenio de referencia, así como el desglose de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

Sentado lo anterior, en la cláusula 3ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) se indica, por lo que respecta al PBL:

“(...) MÉTODO DE CÁLCULO (Arts. 101.5 y 309 LCSP): Para la determinación del presupuesto base de licitación se han tenido en cuenta las disposiciones de los arts. 100 y 309 de la LCSP y el desglose se ha realizado mediante el cálculo de los costes salariales estimados en función del convenio colectivo aplicable al sector actualizado, en los términos descritos en el Anexo III del Pliego de Prescripciones Técnicas”.

Ahora bien, si se acude a lo dispuesto en el Anexo III del PPT, así como, por extensión, a su apartado 5, se observa la falta del desglose exigible conforme a lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP.

Tampoco en el informe respecto del presupuesto del contrato que forma parte del expediente (documento nº 4 del mismo), el órgano de contratación realiza el debido desglose en los términos indicados en el artículo 100.2 de la LCSP.

Este Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la



LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

En el supuesto examinado, no constan en el expediente los costes salariales, debidamente desglosados con indicación de género y categoría profesional, a partir del convenio de referencia, ni el desglose de costes directos, indirectos y otros eventuales gastos.

Sobre la incidencia de los Convenios colectivos en la cuantificación del presupuesto base de licitación, principalmente artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, la doctrina del Tribunal puede resumirse en lo manifestado, entre otras en nuestra Resolución nº 492/2022, de 27 de abril, donde se razona que: *“(...) la entrada en vigor de la vigente LCSP ha supuesto un cambio de paradigma en lo tocante a los costes salariales, manifestado ya en el artículo 1.3 de la Ley, y aplicado de forma concreta en diversos preceptos, como son los artículos 100.2 en lo relativo al presupuesto base de licitación, 101.2 en cuanto al valor estimado del contrato, 102.3 en cuanto al precio del mismo, 149 acerca de las ofertas anormalmente bajas, o 201 en fase de ejecución de los contratos, vinculación que cobra además un mayor protagonismo en los contratos de servicios, en los que los costes de personal suelen suponer la partida principal del gasto. Así, como indicamos en nuestra Resolución nº 632/2018, de 29 de junio: ‘Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución’”*.

Por otra parte, en la determinación del valor estimado del contrato, y pese a que el artículo 101 de la LCSP no exige que el valor estimado esté desglosado como sí debe



estar el presupuesto base de licitación al requerirlo expresamente el artículo 100.2 de dicha norma legal, lo cierto es que tampoco consta justificación alguna, ni en el expediente ni en el informe preceptivo a este recurso, de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

En la medida en que el órgano de contratación no ha justificado debidamente (ni siquiera en el informe preceptivo a este recurso, ha tratado de hacerlo tal y como se ha relatado en el Fundamento anterior) el PBL del contrato, procede estimar el recurso en lo que se refiere al incumplimiento de las prescripciones del artículo 100.1 de la LCSP para que, con retroacciones de actuaciones, se dé debido cumplimiento a dicho precepto, determinando, con el debido desglose, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, así como los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, con desagregación de género y categoría profesional.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar el recurso interpuesto por D. I. M. G. en representación de SOLDENE, S.A., contra los pliegos del procedimiento del “*Limpieza de los centros de Educación Infantil y Primaria (CEIP), centro público de Educación Especial (CPEE) y centro de Educación de Personas Adultas (CEPA) de competencia municipal*” (expediente SE. 1/2023), convocado por el Ayuntamiento de Ciudad Real, acordando la retroacción de actuaciones al momento inmediatamente anterior a la aprobación de los mismos en los términos establecidos en el fundamento jurídico sexto de esta resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.



Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES