



Recurso nº 166/2025 C.A. Cantabria nº 4/2025

Resolución nº 488/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 28 de marzo de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.I.B.G.E., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento "*Servicio de limpieza de centros públicos, dependencias municipales e instalaciones deportivas*", con expediente 2024/11739D, convocado por el Ayuntamiento de Torrelavega; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El día 3 de diciembre de 2024, el Ayuntamiento de Torrelavega acordó el inicio del expediente de contratación del servicio de limpieza de centros públicos, dependencias municipales e instalaciones deportivas, por un período de tres años y susceptible de dos prórrogas anuales.

Segundo. El 19 de enero de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación para la contratación, por procedimiento abierto, del citado servicio. Asimismo, se publicó en el DOUE el 20 de enero de 2025, fecha en la que se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público los pliegos por los que se rige la licitación.

Se trata de un contrato SARA, con un valor estimado de 10.073.348,75 €.

Tercero. Tras la publicación del anuncio de licitación y de los pliegos que deben regir la misma, se interpuso en nombre de la ASOCIACION PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante, ASPEL) recurso especial en materia de contratación contra los



referidos pliegos, con base en la inclusión, entre los criterios de adjudicación sometidos a un juicio de valor, del relativo a la bolsa de empleo.

En este sentido, dentro de la cláusula 13ª del PCAP (criterios de adjudicación y valoración de las ofertas), señala el criterio 5º lo siguiente:

“Se valorará con un máximo de 10 puntos a aquellas empresas a las que, en el caso de resultar necesario realizar contrataciones de personal para sustituciones del personal indefinido por vacaciones, bajas de I.T., excedencias, permisos retribuidos, se comprometan a crear, mantener y gestionar de forma efectiva una bolsa de empleo en la que se respeten los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, con el criterio de antigüedad. Se valorará en la puntuación el compromiso de aplicación de estos criterios, que deberá ser justificado mediante una explicación detallada en la memoria descriptiva del modo de gestión de la citada Bolsa de Empleo. En cualquier caso, el objetivo principal de la bolsa de empleo debe ser dar oportunidad a aquellos/as trabajadores/as de la empresa que no tienen jornada completa de ampliar la misma.

El Contratista dará publicidad a la constitución de dicha bolsa de empleo e invitará a formar parte de ella a los trabajadores/as que llevan de forma continuada prestando servicios en el vigente contrato de limpieza. Los trabajadores/as que no se hayan apuntado inicialmente a la bolsa de empleo, podrán hacerlo posteriormente en cualquier momento del contrato. Asimismo, el contratista deberá remitir al responsable municipal del contrato con periodicidad trimestral un informe de la gestión de la bolsa de empleo en el que se incluirá el número de inscritos, número y características de las ofertas de empleo gestionadas, número de llamamientos de la bolsa y criterios de selección, así como los resultados finales de inserción laboral.

En caso de adquirir el compromiso de crear, mantener y gestionar de forma efectiva una bolsa de empleo, éste se considerará una condición especial de ejecución del contrato y su incumplimiento se considerará una falta grave”.

A juicio de la asociación recurrente, este criterio de adjudicación valora principalmente el compromiso de las empresas de crear, mantener y gestionar una bolsa de empleo, lo que, dicen, “denota un claro componente objetivo en la valoración del criterio de adjudicación



que resulta contrario a la configuración que se le ha dado, esto es, criterio susceptible de valoración mediante la aplicación de un juicio de valor”.

Entiende ASPEL que, siendo el objetivo principal la creación y gestión de la bolsa de empleo con el fin de dar oportunidad a aquellos trabajadores de la empresa que no tienen jornada completa de ampliar la misma, ello tiene un componente explícitamente objetivo, ya que se basa en el número de personas que ingresen a la bolsa de empleo, la cantidad de trabajadores que logren ampliar su jornada, o incluso en la eficacia del proceso de integración de los empleados con jornada parcial a jornadas completas; elementos, todos ellos, que a su juicio no dependen de interpretaciones subjetivas.

Defienden, en fin, que el criterio debería ser evaluado de forma objetiva, y que lo contrario ocasiona inseguridad jurídica a los licitadores (ya que no conocerán con certeza cuáles son las pautas específicas que el órgano de contratación utilizará para otorgar la máxima puntuación posible), y vulnera el principio de transparencia.

En otro orden de cosas, alegan que el pliego marca un precio por hora del personal de 14'90 €, mientras que del estudio de costes se deduce un coste por hora de 15'57 € para cubrir las 104.545,30 horas requeridas en el pliego para el cumplimiento del servicio. En relación con esta cuestión, presentaron el 06 de febrero un escrito de ampliación del recurso, en el que ponen de manifiesto que el Organismo no ha calculado correctamente las horas mínimas del personal subrogable, lo que ha supuesto, dicen, una errónea estimación del Presupuesto Base de la Licitación, del Valor Estimado del Contrato, y del Precio Anual del Contrato.

Defiende la asociación recurrente que el servicio se compone de 103.450,43 horas anuales mínimas de trabajos de limpieza que se ejecutan con trabajadores de “categoría limpiador”, mientras que existen otros trabajos con categoría distinta de “limpiador” (frecuencia superior a la semanal y trabajos extraordinarios) que se realizan con el resto de los trabajadores que aparecen en el listado de subrogación (con otras categorías), y que el Organismo no ha tenido en cuenta (ni para el cálculo de horas mínimas, ni para el cálculo del precio). Se trataría de: peón especialista, especialista, conductor, encargado y



responsables de equipo. Defienden que dichos trabajadores se deben subrogar, siendo sus horas adicionales a las 103.450,43 horas mínimas que pide el pliego.

Así las cosas, dado que el pliego indica que en el precio/hora fijado (14,90 €/hora) se incluyen todos los trabajos necesarios para realizar el servicio, y dado que dicho precio/hora, siempre según la recurrente, se obtiene dividiendo el precio anual (1.535.375,36 €) entre las horas anuales mínimas de servicio (entienden que incorrectamente fijadas por el Organismo en 103.045,30 horas/año), concluyen que el Organismo no ha tenido en cuenta ni en el precio/hora fijado en el pliego, ni en el cálculo del VEC, PBL y PAC, el coste del personal *“con otras categorías”*.

La asociación recurrente defiende que, analizando todos los costes de personal necesarios para ejecutar el servicio que exige el pliego, dicho coste asciende a la cuantía de 1.663.707,73 €/anuales, y que, al dividir dicha partida entre las horas, las 103.543,30 mediante las cuales se obtiene el precio hora de licitación, resulta 15,91 €/hora de coste de personal, para cumplir con la correcta prestación del servicio.

Cuarto. A la vista del recurso, el 7 de febrero se emitió informe por el Servicio de Movilidad, Energía y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Torrelavega, en el que, en relación con la segunda de las cuestiones planteadas (el cálculo del precio), se indica lo siguiente:

Que el número de horas mínimas a prestar por el adjudicatario del lote 1 se corresponde con el indicado en el Anexo 2 del PPTP, esto es 103.045,30 (horas de categoría limpiador/a), tal y como se establece en la página 4 del PPTP.

Que, efectivamente, en la cuantía de 103.045,30 horas no están incluidas las horas relativas a otros trabajos que tienen periodicidades superiores a la semanal, en concreto y principalmente, la limpieza de cristales y el pulido de suelos, que realizan trabajadores incluidos en el listado de subrogación, como tampoco están incluidas las horas correspondientes al encargado general.

Ahora bien, a su juicio, el error del recurso es que no tiene en cuenta que, tal y como se indica en las páginas 11 y 12 del PCAP, en el precio hora de 14,90 euros contemplado en el PCAP para el Lote 1 (a partir del cual, multiplicando por las 103.045,30 horas indicadas



anteriormente, se obtiene el precio de licitación anual de 1.535.375,36 €), se encuentra prorrateado, además del coste correspondiente a las 1.500 horas anuales de la bolsa de horas, el coste de todas las prestaciones con las frecuencias indicadas en el PPTP, sean diarias, semanales, mensuales, trimestrales o anuales, así como todos los gastos necesarios para la ejecución del contrato, incluidos los gastos materiales, de vehículos, maquinaria, gastos generales, beneficio industrial e impuestos, excepto el IVA.

De esta forma, el coste correspondiente a los trabajos de limpieza de cristales, pulido de suelos, etc., que no están contemplados en las 103.045,30 horas anuales, se encuentran prorrateados en el referido precio horario de licitación de 14,90 €, y en consecuencia en el precio anual de licitación de 1.535.375,36 €.

Explican que, en el estudio económico realizado para establecer el precio de la licitación, han prorrateado en el precio hora de 14,90 € el importe correspondiente al coste de tres trabajadores con categoría “limpiador” y de un trabajador con categoría “peón especialista”, trabajadores que realizan los referidos trabajos de limpieza de cristales, pulido de suelos, etc., así como el coste correspondiente al encargado general, que también está incluido como personal a subrogar. Este coste denominado “otros costes de personal” en el estudio económico, asciende a la cantidad de 140.224,31 €.

Por otro lado, para el cálculo de estos costes han tenido en cuenta, además de los importes del año 2024 del Convenio Colectivo del sector de Limpieza de Edificios, Locales y Limpieza Industrial de Cantabria, un incremento del 5% que se ha estimado que se puede producir a lo largo de la vida del contrato.

Y ello tras comprobar que el actual contratista abona un precio de 13,83 €/hora, precio en el que, como en el contrato que ahora se licita, se encontraba prorrateado el coste de personal correspondiente a los trabajadores que realizan los referidos trabajos de limpieza de cristales y pulido de suelos, así como el coste correspondiente al encargado general, además del coste de la bolsa de horas que, en el caso del contrato en vigor, asciende a 1.300 horas.

Defienden en el informe que, con estos datos, se produce un incremento del 7,59 % con respecto al precio/hora del contrato actualmente en vigor, ya que, aunque el incremento



bruto sería del 7,73 %, hay que tener en cuenta que en el contrato actual la bolsa de horas gratuita anual es de 1.300 horas, mientras que en la nueva licitación asciende a 1.500 horas.

Quinto. El OC emitió informe el 10 de febrero de 2025, solicitando la desestimación del recurso, con base en lo siguiente:

En primer lugar, en cuanto al modo en que se ha configurado el criterio de adjudicación relativo a la creación de la bolsa de empleo, parte el OC de que la sustitución del personal en un contrato de estas características (contratos de intensiva mano de obra) es un elemento primordial de su ejecución, entendiendo que el mismo se encuentra vinculado con el objeto del contrato, y su apreciación redundará en beneficio de su ejecución.

Defienden que la valoración de la gestión de la bolsa de empleo requiere una proceso de ponderación por parte del órgano de contratación para poder graduar la puntuación prevista en el pliego, en función de los elementos presentes en la oferta (modos de publicidad de la bolsa, forma de participación de los trabajadores, invitaciones o llamamientos, plazos de respuesta, criterios de selección de empleados, así como el envío trimestral de dicha gestión al Servicio responsable de la gestión del contrato).

A juicio del OC, esos elementos previstos en el pliego requieren de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis, que lleva implícito un margen apreciativo en la valoración técnica singularizada de una parte de la oferta presentada por cada licitador, por lo que no se trata de un criterio mensurable con una inequívoca exactitud científica susceptibles de ser contrastada numéricamente.

En cuanto al respeto a los principios de seguridad jurídica y de transparencia, pone de manifiesto el OC, que en el pliego figuran los elementos que se valoran, lo que permite a los licitadores presentar una oferta conociendo de antemano cual van a ser los criterios que va a utilizar el órgano de contratación para otorgar la puntuación prevista.

Por otro lado, en cuanto al precio del contrato, reproduce el órgano de contratación lo alegado en el informe de la Jefa del Servicio de Movilidad, Energía y Medio Ambiente al que hemos hecho referencia en el antecedente anterior.



Con base en todo ello, solicitan la desestimación del recurso.

Sexto. La Secretaria General del Tribunal, por delegación de éste, acordó, en fecha 12 de febrero de 2025, la concesión de la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas ni impida su finalización, 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 la presente reclamación la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La competencia para resolver el recurso especial corresponde a este Tribunal, a tenor de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP, de acuerdo con el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencia de recursos contractuales, de fecha 31 de octubre de 2024 (BOE de fecha 07/11/2024).

Segundo. El recurso que nos ocupa se presentó el 5 de febrero de 2025, dentro del plazo de 15 días desde la publicación de los pliegos que se impugnan, cumpliendo, así, con las exigencias del artículo 50 de la LCSP.

Con posterioridad, el 6 de febrero de 2025, la Asociación recurrente presentó un escrito de ampliación del recurso, trámite que, por no estar previsto entre los que se regulan en la LCSP, cabe plantearse si debe ser admitido y tenido en cuenta, o no, por este Tribunal.

En el presente caso, el anuncio de licitación se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 19 de enero de 2025, y los pliegos al día siguiente, por lo que, tanto el escrito de recurso, como la posterior ampliación al mismo, se presentaron dentro de plazo de 15 días hábiles que, para impugnar los pliegos, concede el artículo 50.1.b) de la LCSP, por lo que debe ser admitido.



Tercero. Se trata de un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación, al incardinarse en el marco de la contratación de unos servicios cuyo valor estimado excede de 100.000 €, conforme a lo establecido en el artículo 44.1.a) de la LCSP.

Por otro lado, se trata de un acto recurrible, al dirigirse contra los pliegos que rigen la licitación, con arreglo al artículo 44.2.a) del citado texto legal.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, interpone el recurso ASPEL, asociación representativa de intereses colectivos de las empresas de limpieza.

Concurre en la asociación recurrente la legitimación requerida, conforme a lo dispuesto en el 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.*

Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación.

En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.

En el mismo sentido, se pronuncia el artículo 24 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

La peculiaridad de la actuación en el procedimiento de las organizaciones o asociaciones empresariales, es que la intervención de la persona jurídica se hace en defensa de los intereses comunes de sus asociados, de manera que deberá reconocérsele la existencia de interés legítimo siempre que una eventual estimación del recurso genere una ventaja



para sus integrantes o la eliminación de un gravamen o situación de desventaja que les afectaba (cfr.: Sentencias del Tribunal Supremo, Sala III, de 11 de junio de 2013 –Roj STS 3174/2013-, 26 de febrero de 2008 –Roj STS 1052/2008-, 14 de septiembre de 2004 –Roj STS 5670/2004-, 29 de enero de 2002 –Roj STS 514/2002-, 16 de noviembre de 2001 –Roj STS 8951/2001-, 16 de marzo de 1967 –Roj STS 189/1967-, entre otras muchas).

Este Tribunal, en numerosas resoluciones ha reconocido que la decisión sobre determinadas cláusulas de los pliegos, que afectan a la esfera jurídica de intereses de los posibles licitadores, son, para una asociación que asume la defensa de los intereses colectivos del sector y a la que pertenecen las empresas que pueden ser licitadoras, algo más que un interés por la mera legalidad de los actos administrativos

Por lo expuesto, debe concluirse que ASPEL está legitimada para la interposición del presente recurso.

Quinto. Entrando ya en el fondo del asunto, procede analizar, en primer lugar, la legalidad de la cláusula impugnada, esto es, la relativa a la valoración, como criterio de adjudicación, de la creación de una bolsa de empleo. En relación con la misma, nos encontramos con que las posiciones de las partes se encuentran en franca oposición, pues mientras que la Asociación impugnante considera que este criterio subjetivo vulnera lo dispuesto en los artículos 1, 132 y 145.5.b) de la LCSP, el órgano de contratación defiende su legalidad.

Ha de partirse de que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, cuyo ejercicio ha de respetar los requisitos del artículo 145 de la LCSP, entre los cuales cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva, con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada. Igualmente, han de garantizar la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva.

En el caso concreto que nos ocupa, si atendemos a su configuración en el PCAP, nos encontramos con que en el mismo se señala, en primer lugar, que *“Se valorará con un máximo de 10 puntos a aquellas empresas a las que, en el caso de resultar necesario realizar contrataciones de personal para sustituciones del personal indefinido por*



vacaciones, bajas de I.T., excedencias, permisos retribuidos, se comprometan a crear, mantener y gestionar de forma efectiva una bolsa de empleo en la que se respeten los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, con el criterio de antigüedad”.

Se trata de un criterio relacionado con el objeto del contrato, y que tiene por finalidad garantizar la buena ejecución del mismo, ya que, según se indica, *“el objetivo principal de la bolsa de empleo debe ser dar oportunidad a aquellos/as trabajadores/as de la empresa que no tienen jornada completa de ampliar la misma”.*

Desde el punto de vista de su fundamento, por tanto, el criterio no puede ser cuestionado. Ahora bien, lo que discute la parte recurrente es su configuración como criterio sometido a juicio de valor, ya que entiende la Asociación que debió configurarse como criterio objetivo.

Para dar respuesta a la cuestión planteada, pasamos a analizar cómo se configura en el pliego el citado criterio.

Pues bien, en cuanto a la forma de asignar los puntos previstos, hasta un máximo de 10, señala el pliego que *“Se valorará en la puntuación el compromiso de aplicación de estos criterios, que deberá ser justificado mediante una explicación detallada en la memoria descriptiva del modo de gestión de la citada Bolsa de Empleo”.* Es decir, según el PCAP, lo que la Mesa debe valorar es el compromiso de aplicación de estos criterios, y para ello el licitador debe justificarlo mediante una memoria descriptiva del modo de gestión de la Bolsa.

A partir de ahí, la publicidad de la Bolsa no es voluntaria para el licitador, sino que, continúa el PCAP, *“El Contratista dará publicidad a la constitución de dicha bolsa de empleo e invitará a formar parte de ella a los trabajadores/as que llevan de forma continuada prestando servicios en el vigente contrato de limpieza. Los trabajadores/as que no se hayan apuntado inicialmente a la bolsa de empleo, podrán hacerlo posteriormente en cualquier momento del contrato”.*

Tampoco es potestativo para el contratista informar al responsable del contrato sobre la gestión de la Bolsa, ya que, según el pliego, *“el contratista deberá remitir al responsable municipal del contrato con periodicidad trimestral un informe de la gestión de la bolsa de*

empleo en el que se incluirá el número de inscritos, número y características de las ofertas de empleo gestionadas, número de llamamientos de la bolsa y criterios de selección, así como los resultados finales de inserción laboral”.

A la hora de fijar los criterios (y subcriterios) de valoración, la decisión del órgano de contratación se encuentra incardinada en el ámbito de la discrecionalidad técnica que, en palabras del Tribunal Supremo, parte de una cierta presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos. Así las cosas, dicha presunción “*iuris tantum*” solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador, bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda posible justificación del criterio adoptado, bien por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega.

En cuanto a la justificación del criterio, como antes dijimos, teniendo en cuenta lo exigido en el artículo 145 de la LCSP, se considera que el criterio de adjudicación guarda relación con el objeto del contrato, no es discriminatorio, y además es proporcionado, teniendo en cuenta la puntuación máxima prevista. En este sentido, nuestra resolución 1658/2022, de 29 de diciembre, señalaba que *“Es doctrina consolidada de este Tribunal la de entender que la elección de los criterios de adjudicación es una cuestión sometida a la discrecionalidad del órgano de contratación, debiendo en el ejercicio de dicha potestad respetar los requisitos del artículo 145 LCSP, entre los que cabe destacar la necesidad de su vinculación al objeto del contrato, su formulación de forma objetiva con pleno respeto a los principios de igualdad, no discriminación, transparencia y proporcionalidad, sin conferir al órgano de contratación una libertad de decisión ilimitada; y que garanticen la posibilidad de que las ofertas sean evaluadas en condiciones de competencia efectiva”.*

En particular, en cuanto a la discrecionalidad técnica referida a la fijación de los criterios de adjudicación, hemos señalado reiteradamente que:

a) Los criterios de valoración han de estar correctamente definidos en el pliego, no solo en cuanto a la definición del criterio en sí, sino también los aspectos concretos que, en relación con dicho criterio, van a ser tenidos en cuenta en la valoración; determinación

que es especialmente necesaria en el caso de los criterios sujetos a juicio de valor, pues en otro caso, además de conculcarse el principio de transparencia y libre concurrencia, se impediría la posible revisión posterior por parte de los órganos administrativos y judiciales competentes para ello.

b) En cuanto a la forma de lograr tal nivel de detalle, sin embargo, no es necesario en todo caso que sea a través de la asignación de bandas de puntos, sino que basta con que la descripción del criterio sea lo suficientemente exhaustiva, estableciendo las pautas que van a seguirse a la hora de valorar cada oferta. Debe tenerse en cuenta que cuando se trata de criterios sujetos a juicios de valor la descripción será siempre y necesariamente subjetiva, pues en otro caso estaríamos ante criterios evaluables mediante fórmulas.

Partiendo de lo anterior, y por lo que se refiere a la configuración del criterio como sometido a juicio de valor, expusimos antes que, según el OC, la valoración de la gestión de la bolsa de empleo requiere de un proceso de ponderación por parte del órgano de contratación para poder graduar la puntuación prevista en el pliego, en función de los elementos presentes en la oferta, y cita: modos de publicidad de la bolsa, forma de participación de los trabajadores, invitaciones o llamamientos, plazos de respuesta, criterios de selección de empleados, así como el envío trimestral de dicha gestión al Servicio responsable de la gestión del contrato. A juicio del OC, esos elementos previstos en el pliego requieren de una apreciación técnica personal de quien realiza el análisis, que lleva implícito un margen apreciativo en la valoración técnica singularizada de una parte de la oferta presentada por cada licitador, por lo que no se trata de un criterio mensurable con una inequívoca exactitud científica susceptibles de ser contrastada numéricamente.

Pues bien, de los elementos que señala el OC en su informe (recordemos: modos de publicidad de la bolsa, forma de participación de los trabajadores, invitaciones o llamamientos, plazos de respuesta, criterios de selección de empleados, así como el envío trimestral de dicha gestión al Servicio responsable de la gestión del contrato) entendemos que no puede valorarse por los técnicos la publicidad en sí de la bolsa, que es obligatoria (aunque sí la forma en que se lleve a cabo esa publicidad), ni tampoco el envío de información trimestral al responsable del contrato (por el mismo motivo, ya que se impone como obligatoria). Sí podría valorarse la forma en que el licitador pretenda gestionar la

participación de los trabajadores en la bolsa, los plazos de respuesta o los criterios de selección de los empleados.

Pues bien, el hecho de que los pliegos no detallen la forma en que se deben valorar estos subcriterios no puede implicar que se otorgue una libertad de decisión ilimitada al órgano de contratación, quien deberá motivar más detalladamente las razones de la puntuación concedida a cada oferta.

Entendemos, en definitiva, que el criterio de adjudicación impugnado no es contrario al ordenamiento jurídico y que es posible configurarlo como un criterio sometido a juicio de valor, si bien los técnicos (y la mesa de contratación) deberán ser meticulosos a la hora de motivar la valoración otorgada a cada licitador en este criterio, ya que, ciertamente, el pliego concede un amplio margen de discrecionalidad a la hora de valorarlo, y esa discrecionalidad no puede, en ningún caso, traducirse en arbitrariedad.

Sexto. El segundo motivo de recurso es el relativo al precio del contrato. A juicio de la recurrente, el precio del contrato está incorrectamente calculado, lo que llevaría a una clara insuficiencia presupuestaria para cubrir la prestación del servicio con todas las garantías.

Defienden, así, que el servicio se compone de 103.450,43 horas anuales mínimas de trabajos de limpieza que se ejecutan con trabajadores de “categoría limpiador”, mientras que existen otros trabajos con categoría distinta de “limpiador” (frecuencia superior a la semanal y trabajos extraordinarios) que se realizan con el resto de los trabajadores que aparecen en el listado de subrogación (con otras categorías), y que el Organismo no ha tenido en cuenta (ni para el cálculo de horas mínimas, ni para el cálculo del precio).

La asociación recurrente defiende que, analizando todos los costes de personal necesarios para ejecutar el servicio que exige el pliego, dicho coste asciende a la cuantía de 1.663.707,73 €/anuales, y que, al dividir dicha partida entre las horas, las 103.543,30 mediante las cuales se obtiene el precio hora de licitación, resulta 15,91 €/hora de coste de personal, para cumplir con la correcta prestación del servicio.

Frente a ello, el OC sostiene que, si bien es cierto que en la cuantía de 103.045,30 horas no están incluidas las horas relativas a otros trabajos que tienen periodicidades superiores

a la semanal, tal y como se indica en las páginas 11 y 12 del PCAP en el precio hora de 14,90 euros contemplado en el PCAP para el Lote 1 (a partir del cual, multiplicando por las 103.045,30 horas indicadas anteriormente, se obtiene el precio de licitación anual de 1.535.375,36 €), se encuentra prorrateado, además del coste correspondiente a las 1.500 horas anuales de la bolsa de horas, el coste de todas las prestaciones con las frecuencias indicadas en el PPTP, sean diarias, semanales, mensuales, trimestrales o anuales, así como todos los gastos necesarios para la ejecución del contrato, incluidos los gastos materiales, de vehículos, maquinaria, gastos generales, beneficio industrial e impuestos, excepto el IVA.

Es decir, sostienen que el coste correspondiente a los trabajos (como los de limpieza de cristales, pulido de suelos, etc.) que no están contemplados en las 103.045,30 horas anuales, se encuentran prorrateados en el referido precio horario de licitación de 14,90 €/hora, y en consecuencia en el precio anual de licitación de 1.535.375,36 €.

Explican que en el estudio económico realizado para establecer el precio de la licitación, han prorrateado en el precio hora de 14,90 euros el importe correspondiente al coste de tres trabajadores con categoría “limpiador” y de un trabajador con categoría “peón especialista”, trabajadores que realizan los referidos trabajos de limpieza de cristales, pulido de suelos, etc., así como el coste correspondiente al encargado general, que también está incluido como personal a subrogar. Este coste denominado “otros costes de personal” en el estudio económico, asciende a la cantidad de 140.224,31 €.

Por otro lado, dicen que para el cálculo de estos costes han tenido en cuenta, además de los importes del año 2024 del Convenio Colectivo del sector de Limpieza de Edificios, Locales y Limpieza Industrial de Cantabria, un incremento del 5% que se ha estimado que se puede producir a lo largo de la vida del contrato.

Y ello tras comprobar que el actual contratista abona un precio horario de 13,83 €, precio en el que, como en el contrato que ahora se licita, se encontraba prorrateado el coste de personal correspondiente a los trabajadores que realizan los referidos trabajos de limpieza de cristales y pulido de suelos, así como el coste correspondiente al encargado general,



además del coste de la bolsa de horas que en el caso del contrato en vigor asciende a 1.300 horas.

Pues bien, a la vista de lo expuesto, debemos recordar nuestra doctrina contenida en la Resolución nº 1242/2022, de 13 de octubre, en la cual sobre los costes de personal a efectos de fijar el presupuesto base de licitación, dijimos:

“a) El órgano de contratación goza de discrecionalidad para la determinación de la necesidad pública a satisfacer y como ha de ser ésta satisfecha (Resolución 937/2022 de 21 de julio).

b) Cuando la prestación que conforma el objeto del contrato requiera la adscripción de trabajadores, el cálculo de sus costes salariales se atenderá, para su cálculo, al convenio laboral de referencia (artículo 100.2 de la LCSP), que, de acuerdo con lo establecido por el artículo 102.3 de la LCSP será el convenio colectivo sectorial, nacional, autonómico o provincial aplicable en el lugar de prestación de los servicios.

c) La obligación de subrogar a los trabajadores cuando hay sucesión entre contratistas en la prestación de un servicio, se impone, por la Ley o el convenio colectivo aplicable a los empresarios y trabajadores que concluyeron el convenio, por lo que tal obligación se sitúa extramuros del contrato público (Resolución 353/2020 de 5 de marzo). La exigencia del artículo 130 de la LCSP, por lo tanto, es puramente formal, y limita su alcance a ofrecer a los licitadores información a efectos de formular sus ofertas”.

Entiende el Tribunal que el presupuesto base de licitación se ajusta, *prima facie*, a las exigencias del artículo 100.2 de la LCSP. Corresponde ciertamente al recurrente poner en cuestión las conclusiones alcanzadas por el órgano de contratación, argumentando su arbitrariedad o la existencia de errores, únicos ámbitos en los que, en este caso, nos es dado entrar a conocer.

En el caso que nos ocupa, el recurrente centra su impugnación en que el OC no habría tenido en cuenta esos otros servicios a la hora de fijar el precio del contrato, extremo que ha sido rebatido por el OC, al alegar que en el precio hora de 14,90 euros contemplado en el PCAP para el Lote 1 (a partir del cual, multiplicando por las 103.045,30 horas indicadas



anteriormente, se obtiene el precio de licitación anual de 1.535.375,36 €), se encuentra prorrateado, además del coste correspondiente a las 1.500 horas anuales de la bolsa de horas, el coste de todas las prestaciones con las frecuencias indicadas en el PPTP, sean diarias, semanales, mensuales, trimestrales o anuales, así como todos los gastos necesarios para la ejecución del contrato, incluidos los gastos materiales, de vehículos, maquinaria, gastos generales, beneficio industrial e impuestos, excepto el IVA.

A la vista de tales argumentos, este Tribunal no puede sino atenerse a las conclusiones del órgano de contratación, ya que el recurrente no ha acreditado que el precio hora aprobado, en el que se prorratean las prestaciones incluidas en el contrato, sea insuficiente a la vista del convenio colectivo que resulta de aplicación.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. J.I.B.G.E., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento “*Servicio de limpieza de centros públicos, dependencias municipales e instalaciones deportivas*”, con expediente 2024/11739D, convocado por el Ayuntamiento de Torrelavega.

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 multa prevista en el artículo 58.2 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 Cantabria, 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. letra k y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES