



Recurso nº 1510/2025

Resolución nº 1842/2025

Sección 2ª

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

En Madrid, a 11 de diciembre de 2025.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.I.B.G.E., en representación de ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los pliegos del procedimiento de licitación del contrato *“Servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional”*, expediente A/0013/A/25/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 3 de septiembre de 2025, a las 9:57 horas, en el perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP), el mismo día en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 24 de septiembre en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se publica el anuncio de la licitación del contrato de servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional, licitado por su Jefatura de Asuntos Económicos. Los pliegos que rigen la licitación se alojaron para su descarga en la PLACSP el mismo día 3 de septiembre, a las 10:04 horas.

El contrato calificado como de servicios, nomenclatura CPV 90911000, servicios de limpieza de viviendas, edificios y ventanas, tiene un valor estimado de 199.445.868,60 euros, IVA excluido, y está dividido en cinco lotes. Se licita por procedimiento abierto, tramitación ordinaria y presentación de la oferta electrónica a través de la PLACSP.



Por lo que al recurso concierne, el cuadro de características del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), que es un pliego modelo tipo, señala:

“2.2. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN (Sobre el que el licitador debe hacer su oferta) Para la elaboración del presupuesto base de licitación y con la finalidad de obtener un precio ajustado a la realidad, circunstancias sociales y al mercado actual, que favorezca la concurrencia y participación de las empresas, se ha optado por la metodología de determinar: el número de metros cuadrados anuales a limpiar, (suma de los metros cuadrados de los inmuebles e instalaciones, multiplicado por las frecuencias exigidas), el número de horas necesarias para prestar el servicio y el coste de la hora de trabajo, más la adición de aquellos gastos de material y de control de la calidad del servicio. Para ello se han tenido en cuenta las siguientes consideraciones:

La totalidad de los metros cuadrados anuales a limpiar, incluyendo el interior de los edificios y los patios y viales, distribuidos en base a una frecuencia de limpieza, que puede ser: diaria de lunes a domingo, diaria de lunes a viernes, alterna en función de días de apertura del establecimiento u ocasional, dependiendo del uso de cada edificación. Estos cálculos se han realizado con datos de cada una de las instalaciones objeto del contrato, actualizados a 31 de diciembre de 2024. La relación completa de instalaciones de cada lote, así como la frecuencia de limpieza están recogidos en los Anexos A1-A2-A3-A4-A5 del pliego de prescripciones técnicas.

[Se adjunta tabla]

(...) Se ha establecido una ratio (metros² a limpiar/hora) en base a las características de cada instalación (dependencias y despachos, caniles/caballerizas, galerías de tiro y residencias), así como a los estudios realizados en función de la territorialidad de cada lote. Tomándose una ratio intermedia, no siendo la más exigente posible, en aras a una mejor prestación del servicio, ya que permite una mayor dedicación y esfuerzo en cada dependencia a limpiar y menor estrés laboral al trabajador. La ratio media empleada en cada lote es:

[Se adjunta tabla]



(...) Con las ratios anteriores y los metros cuadrados anuales, se obtienen los datos de horas anuales de servicio que aparece en la siguiente tabla:

[Se adjunta tabla]

(...) Para determinar el coste de la hora del servicio, se ha tenido en cuenta el precio medio de los convenios colectivos de las provincias que integran cada lote, según la siguiente tabla (año 2024, fuente: Asociaciones del Sector.)

[Se adjunta tabla]

(...) Para la determinación del coste total de cada lote, al valor de la hora de servicio calculada a 31 de diciembre de 2024, se le ha calculado el 8% de coste indirecto, así como el 6% de beneficio industrial. Obteniéndose los siguientes costes de hora/ servicio

[Se adjunta tabla]

(...) Para la determinación del coste total de cada lote, al valor de la hora de servicio calculada a 31 de diciembre de 2024, se le ha calculado el 8% de coste indirecto, así como el 6% de beneficio industrial. Obteniéndose los siguientes costes de hora/ servicio

[Se adjunta tabla]

(...) Al presente expediente no le resulta de aplicación las previsiones del artículo 100.2 de la LCSP, dado que el coste de los salarios de las personas empleadas, aunque se ha tomado en consideración en el cálculo de presupuesto base de licitación, no forma parte del precio total del contrato, ya que éste no se fija en función de las horas de trabajo, sino en función del precio unitario del m2 a limpiar, de que no es posible conocer con anterioridad la desagregación por género del personal que empleen las empresas que finalmente resulten adjudicatarias y de que, en cualquier caso, en ninguno de los Convenios provinciales del sector se establece discriminación alguna por razón de género.

Se ha estudiado de forma detallada la bolsa de horas para tareas adicionales de limpieza que se debe asignar a cada lote anualmente, atendiendo a disponer de un servicio de urgencia, limpieza de choque y contingencias, ampliaciones de superficies hasta la



modificación del contrato (dos veces al año), superficie de las residencias de las personas titulares de puestos de trabajo de la Guardia Civil de nivel 30 de la Administración General del Estado o superior, así como de instalaciones con apertura esporádica.

[Se adjunta tabla]

(...) Se ha valorado el gasto promedio anual del material fungible (papel higiénico, jabón líquido y papel seca manos) en base al consumo y gasto efectuado por la Guardia Civil, en ese concepto durante el año 2023.

[Se adjunta tabla]

(...) Se ha estimado el coste anual de las auditorias de calidad externas mediante una prospección de mercado sobre empresas del sector auditor en el que se han aportado valoraciones económicas por lote y en base al ratio de que cada auditoria se basa en: 1 auditor/dos días de trabajo. Todo ello según lo expuesto en el punto 9.4 de PPT.

[Se adjunta tabla]

(...) Con todos los datos anteriormente descritos se procede a realizar un cuadro por lotes con el coste por metro cuadrado del servicio realizado completo del que es objeto el presente contrato, teniendo en cuenta el coste de la limpieza de todos los edificios y aledaños, la bolsa de horas para tareas adicionales de limpieza, el material fungible y las auditorías externas. Al importe inicial con datos de 2025 se le ha aplicado un incremento del 3.75% en cada año posterior sobre el anterior (en 2026, 2027 y 2028). Este incremento, en aras de mayor viabilidad y realidad del estudio, es superior al crecimiento anual del Índice de Precios al Consumo, fijado en diciembre de 2024 en un 2.8%, según el último estudio del Instituto Nacional de Estadística (datado a 15 de enero de 2025).

[Se adjunta tabla]

(...) Con estos datos, se procede a realizar el cálculo de los costes directos, indirectos, eventuales y beneficio industrial que señala el artículo 100 de la LCSP, para ello, el cálculo se ajusta a los siguientes conceptos:



Costes Directos: son aquellos que se pueden asignar de forma específica a la actividad sin prorrateo en otras actividades o servicios:

☐ *Costes de personal directo (limpiadores/as), tanto salarios como pago de las cotizaciones a la Seguridad Social que correspondan al empleador.*

☐ *Costes de personal de coordinación con jornada completa dedicada al expediente objeto de este estudio.*

☐ *Productos de carácter fungible: papel higiénico, jabón líquido y toallas seca manos) ☐ Útiles de Trabajo personal (fregonas, cepillos, bayetas, cubos...)*

☐ *Útiles de carácter colectivo (pulidoras, abrillantadoras, aspiradores)*

☐ *Uniformes trabajadores.*

Costes Indirectos: son los que no pueden identificarse plenamente con la actividad o servicio.

☐ *Personal de estructura general; Administración, recursos humanos, asesoría jurídica, almacenamiento.*

☐ *Coste de transporte con medios no propios, si los hubiere, del personal, para traslado de una dependencia a otra.*

☐ *Costes de formación del personal.*

☐ *Costes de seguridad y prevención de riesgos laborales.*

☐ *Costes de obtención de las certificaciones exigidas.*

☐ *Costes de las auditorias de inspección, tanto de carácter interno como las externas.*

Beneficio Industrial: Se analiza el estudio de la Central de Balances del Banco de España, para la ratio R03 - Resultado económico bruto / Cifra neta de negocios, en el cual indica que para el sector limpieza, con empresas de una facturación de más de 10.000.000.-€

anuales, el último dato disponible (enero 2025) corresponde con el cierre del ejercicio 2023 y para un cuartil Q3 (75% de los datos) el valor es de 6.98 %, muy similar a la media de distribución de costes en grandes contratos del sector de la limpieza (información extraída de la Plataforma de Contratación del Sector Público), que da como valor más centrado de la imputación de costes el que a continuación se indica y que es el que se ha establecido en este expediente:

COSTES DIRECTOS	COSTES INDIRECTOS	BENEFICIO INDUSTRIAL
86%	8%	6%

Para la evaluación de las ofertas, posibles penalizaciones y modificaciones del contrato, el precio unitario es el precio del m2 a limpiar.

De acuerdo con el artículo 100 de la LCSP, el desglose del presupuesto base de licitación es el siguiente:

IMPORTE PRESUPUESTO (impuestos excluidos)	90.657.213 €
Impuestos, calculados al tipo de cada uno de ellos vigente en la actualidad: IVA (21%), IPSI (9% en Ceuta y 4% en Melilla) y el IGIC (7%),	17.818.695,02 €. DESGLOSADO EN: 17.286.404,10 € de IVA (21%) 204.697,41 € de IGIC (7%) 199.662,03 € de IPSI CEUTA (9%) 127.931,48 € de IPSI MELILLA (4%).
IMPORTE TOTAL DE LICITACIÓN (impuestos incluidos)	108.475.908,02 €

Segundo. El 19 de septiembre de 2025, a las 9:46 horas, la ASOCIACION PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, interpone, en el Registro General del Ministerio de Hacienda, recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación, con el siguiente *petitum*: “acordando previa estimación de la **medida cautelar de suspensión del procedimiento licitatorio**, solicitada aquí abajo y con carácter previo, la anulación de los pliegos rectores de la contratación, retrotrayendo el procedimiento al momento de su elaboración.”



Tercero. En la tramitación del recurso, se ha observado todos los trámites legal y reglamentariamente establecidos, esto es, lo prescrito por la vigente 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 (LCSP en adelante), así como sus normas reglamentarias de desarrollo, y por el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se prueba (en adelante, RPERMC).

Cuarto. El órgano de contratación remite el expediente junto con el informe exigido por el artículo 56 de la LCSP el 24 de octubre de 2025. En el expediente consta certificado acreditativo de que al día de la fecha de remisión no se han presentado ofertas a la licitación.

Quinto. El 9 de octubre de 2025, la Secretaria General del Tribunal por delegación de este, acuerda 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.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso se interpone ante este Tribunal que, de concurrir los demás requisitos de procedibilidad, es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1 de la LCSP.

Segundo. El acto impugnado, los pliegos que rigen la licitación, se incorporaron para su descarga en el perfil del contratante alojado en la PLACSP el 3 de septiembre de 2025, interponiéndose el recurso el 19 de septiembre.

El recurso ha sido presentado en tiempo y forma conforme a los artículos 50.1.b) de la LCSP.



Tercero. La recurrente impugna los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado supera los cien mil euros.

El contrato al que se refiere la impugnación es susceptible recurso especial en materia de contratación, conforme al artículo 44.1.a) de la LCSP, y el acto impugnado es expresamente recurrible conforme a lo señalado en el apartado 2, letra a), del referido artículo 44 de la LCSP.

Cuarto. En cuanto a la legitimación, el artículo 48 de la LCSP señala lo siguiente:

“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.”

Debe recordarse que la legitimación de las asociaciones, que no participan en la licitación, para recurrir está restringida, de acuerdo con los términos expresamente previstos en el artículo 48 LCSP, pues como decíamos en las Resoluciones 1414/2023, de 3 de noviembre, y 574/2023, de 4 de mayo (el subrayado es nuestro):

“El párrafo segundo del artículo 48 de la LCSP legitima a las organizaciones sindicales para interponer este recurso cuando de las decisiones recurribles se pudiera deducir fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplirán las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación, con la contrapartida de que también lo estará “la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados”.



(...) En el mismo sentido, el artículo 24.1 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, dispone que “Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.

El tenor del citado precepto, así como la citada doctrina de este Tribunal, que sobre el particular hemos expuesto, nos lleva a entender que la legitimación de los sindicatos y asociaciones empresariales sólo será admisible si los motivos de impugnación tienen una relación directa e incuestionable con la defensa de los intereses colectivos, sin que pueda admitirse dicha legitimación en el caso de que los motivos del recurso rebasen este ámbito o se refieran a cuestiones de legalidad ordinaria de los pliegos o el procedimiento.”

Igualmente señala la Resolución nº 1639/2024, de 19 de diciembre, cuanto se explica (el subrayado es nuestro):

“El apartado segundo del artículo 48 de la LCSP reconoce legitimación a las asociaciones empresariales y a los sindicatos, pero nuevamente con ciertos límites.

En el primer caso solo a las asociaciones representativas de los intereses empresariales del sector concernido por la licitación. La lógica del precepto reside en vincular legitimación a la licitación, a la adjudicación del contrato y ligar aquella a los licitadores potencialmente interesados. La asociación empresarial actúa así a modo de representante de los operadores económicos potencialmente interesados en participar en la licitación.”

Pues bien, la asociación recurrente, tiene depositados sus estatutos en el depósito de las organizaciones sindicales y empresariales, dependiente del Ministerio de Trabajo y Economía Social, pudiendo formar parte de ella las personas jurídicas que se dediquen a actividades empresariales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional.

Los motivos invocados para impugnar los pliegos tienen relación directa con la defensa de los intereses de sus asociados, toda vez que se dirigen contra el presupuesto base de licitación, por entender que aquel es insuficiente, de modo que hace, a su juicio, inviable económicamente el contrato, por lo que de estimarse el recurso se obtendría un beneficio cierto para sus empresas asociadas, en cuanto potenciales licitadores, por lo que la asociación recurrente goza de interés legítimo y legitimación activa.

Quinto. La Asociación recurrente entiende que el presupuesto base de licitación es claramente insuficiente por cuatro motivos:

- No se han considerado en los costes de personal la sustitución de vacaciones de la plantilla. Lo cual, dice, incrementaría los costes que aparecen en el pliego en un 11%.
- Tampoco se ha previsto los costes producidos por el absentismo, que, dice, en el caso del sector de limpieza de edificios y locales es superior al 10%
- Considera que, aunque en el lote 1 la antigüedad media de la plantilla es de 14 años, en el lote 2 de 12 años, en el lote 3 de 11 años, en el lote 4 de 14 años y en el lote 5 de 9 años, estos datos no se han considerado en los costes. En términos de incremento de costes por los trienios devengados consideran que supondría un 4% de incremento.
- El presupuesto del pliego solo considera la categoría de más coste la de “limpiadora”. En el personal de mayor categoría no aparecen los pluses adicionales de cada persona.

Sexto. De contrario aduce el órgano de contratación lo siguiente.

Que la metodología utilizada en la elaboración del presupuesto es la que este Tribunal validó en su Resolución 1343/2024, que exige que el cálculo de horas y el precio se basen en datos objetivos y en el convenio colectivo del sector:

Para el cálculo de los metros cuadrados a limpiar anuales se ha realizado un sumatorio de los metros cuadrados de las instalaciones multiplicados por la frecuencia con la que tienen que ser limpiados.

El ratio de limpieza que puede ser realizado por un trabajador se ha establecido como el número de metros cuadrados que puede limpiar en una hora, para lo cual se ha tenido en cuenta el tipo de instalación, ya que depende de diversos factores como pudiera ser el uso de las dependencias o el mobiliario con el que están equipadas. Se han diferenciado entre oficinas, patios, viales, caniles o caballerizas, residencias y galerías de tiro, como se especifican en el apartado 4 del Pliego de Prescripciones Técnicas.

Con los dos elementos anteriores, el número de metros cuadrados a limpiar y el número de metros cuadrados que puede limpiar un trabajador en una hora, se calculan las horas necesarias de cada lote.

Para calcular el precio de la hora se ha acudido a los Convenios Colectivos de las provincias de cada lote. Adicionalmente, se ha incrementado en un 3,75% por cada año de vigencia del contrato con el fin de mantener un equilibrio con posibles aumentos de costes anuales. El porcentaje usado es superior al crecimiento del Índice de Precios al Consumidor (IPC), el cual fue fijado en un 2,8% según el último estudio del INE de enero de 2025, siendo esto una medida más que prudente adoptada con el fin de garantizar la viabilidad económica del contrato a largo plazo y mitigar el riesgo de la futura empresa contratada.

A estos precios se le suman la estimación de los costes de los productos fungibles relacionados con el servicio. También se tiene en consideración el coste de las auditorías externas para este cálculo.

Añade que, de acuerdo con la doctrina de este Tribunal, en lo que se refiere a las consideraciones relativas a vacaciones y absentismo laboral, que el único coste laboral cuyo desglose se exige en el artículo 100 de la LCSP es el coste salarial –y solo si los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total del contrato– y no ningún otro.

En cuanto a la antigüedad de la plantilla y los costes de los pluses devengados del personal de más antigüedad, es necesario aclarar que están relacionados directamente con el personal que actualmente presta el servicio, es decir, el personal con derecho a ser subrogado por la nueva adjudicataria, y recuerda nuestra doctrina, en el sentido de que no



es admisible que el órgano de contratación tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta en un convenio colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente, pues en tal caso quedaría al arbitrio de la actual adjudicataria la fijación del valor estimado y del presupuesto del contrato; e igualmente que no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria pues las horas de prestación de servicios de dichos trabajadores subrogados que no deban emplearse en la ejecución del contrato administrativo deben ser gestionadas por las empresas empleadoras, que asumen el riesgo y ventura del negocio que gestionan.

Séptimo. Entrando ya en las alegaciones del recurso, hemos de partir de lo dispuesto por los artículos 100, 101.2 in fine y 102.3 de la LCSP, que disponen (el subrayado es nuestro).

Artículo 100.

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

2. En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en 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.

3. Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación.



El artículo 101.2, último párrafo señala *“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”*

Por último, el artículo 102.3 señala:

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.

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

Respecto de la aplicación de tales artículos es amplia nuestra doctrina.

Además, en el caso que nos ocupa existe un precedente de su aplicación en nuestra Resolución nº 1343/2024, Sección 2ª, de 25 de octubre, consecuencia de los Recursos nº 1178 y 1184/2024, contra un contrato de igual objeto celebrado por el mismo órgano de contratación, habiendo sido uno de los recursos acumulados, interpuesto por la misma recurrente actual.

Allí dijimos lo siguiente (en subrayado es nuestro).

“Como hemos dicho en el fundamento de derecho anterior nada se opone a que el órgano de contratación utilice como parámetro para la determinación del presupuesto base de licitación los m2 a limpiar y que establezca un precio unitario por m2 según una estimación de horas requeridas según la naturaleza de las superficies a limpiar. Indudablemente, la experiencia obtenida de la gestión de contratos anteriores es una referencia óptima para

definir las necesidades a satisfacer en el contrato que nos ocupa, mientras dichas necesidades no varíen sustancialmente entre los diferentes ciclos de contratación.

El problema, a juicio del Tribunal, se plantea cuando la valoración del precio/hora se pretende estimar a partir de los precios ofertados en el pasado por los licitadores participantes en anteriores procedimientos de licitación del mismo contrato.

Llegados a este punto, es preciso recordar la exigencia que, con respecto de la adecuación al mercado del presupuesto base de licitación establece el artículo 100.2 de la LCSP

(...) El precepto considerado toma como referencia, según hemos visto, «los precios de mercado» y exige que, a estos efectos, el órgano de contratación desglose «los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación». El artículo 101.2 de la LCSP determina que «[e]n 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 de estructura y el beneficio industrial». El artículo 102.3 de la LCSP, por último, exige que los órganos de contratación cuiden «(...) 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».

De la consideración conjunta de los preceptos referidos podemos extraer dos ideas relevantes,

-La adecuada conformación del presupuesto base de licitación incide en que el precio del contrato sea adecuado para su efectivo cumplimiento. Como hemos dicho en varias ocasiones, la exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones se ajuste a precios de mercado opera no como un suelo sino como un techo, pues tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes, así como la ausencia de enriquecimiento injusto, y la viabilidad de las prestaciones (Resoluciones 1263/2019, de 11 de noviembre, o 213/2022, de 17 de febrero).

-La LCSP no hace referencia en el artículo 100.2 a un precio de mercado, sino a «precios de mercado», lo que dota a la previsión legal de la adecuada flexibilidad para atender la

rica casuística que supone, en este ámbito, la contratación de bienes y servicios por el sector público. La referencia a estos «precios de mercado», sin embargo, contemplada a la luz de los otros preceptos antes invocados, exige a nuestro juicio que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación a partir de costes que tengan un anclaje razonablemente objetivo. Dicho en otros términos, el nivel de desagregación de los costes del que debe partir el órgano de contratación ha de ser suficiente para conformar un presupuesto de licitación adecuado a los precios de mercado, esto es, adecuado para que, en las circunstancias vigentes, el eventual adjudicatario puede cubrir sus costes y obtener un beneficio.

Tenemos así que ese anclaje puede no requerir otro análisis que la referencia al mercado (será el caso de los bienes y servicios estandarizados ofertados de forma general al mercado y en los que la entidad contratante los pretende obtener en los mismos términos que el resto de demandantes) o un análisis más pormenorizado de sus costes cuando no existe tal estandarización. En definitiva, cuando la entidad contratante demanda un bien o servicio cuya provisión exige que el contratista deba dedicar medios materiales y humanos específicos, no se produce la nota de estandarización que permitiría recurrir al mercado para determinar su precio.

Es el caso, a juicio del Tribunal, de los servicios de limpieza, que son objeto del contrato en disputa. En estos servicios es indudable que existe una puesta a disposición de la entidad contratante unos medios, materiales y humanos, cuyo coste puede ser estimado objetivamente. Esta exigencia es especialmente intensa en relación con los costes laborales que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, han adquirido un protagonismo fundamental en la LCSP, que se manifiesta, en lo que a la determinación del presupuesto base de licitación concierne, en la exigencia de que se consideren los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales (artículo 102.3 de la LCSP).

Las reflexiones anteriores nos llevan a estimar el motivo. En efecto, el cálculo del precio hora realizado por el órgano de contratación no reúne las condiciones de objetividad exigidas en la LCSP. En último extremo, lo que el órgano de contratación obtiene es una media derivada de las ofertas presentadas en un procedimiento anterior. En definitiva, marca una referencia basándose en circunstancias que pueden haber cambiado (el

incremento lineal de esta media no resulta suficiente a estos efectos), obtenida sobre una muestra cuya representatividad del sector tampoco queda acreditada y que no atiende a la metodología seguida por los licitadores para realizar sus ofertas.

Esta metodología no atiende a conformar un «techo» (que no otra cosa hemos dicho que es el presupuesto base de licitación) conformado por los costes requeridos para la adecuada prestación del servicio según una estimación razonada de las necesidades y el beneficio que debe obtener el contratista.

Nada se opone, ya lo hemos dicho, a que el órgano de contratación configure un precio por hora de limpieza. Pero el fundamento último de ese precio han de ser los costes objetivos requeridos para la prestación, costes que, en un servicio como el que consideramos, son estimables a partir de datos objetivos (muy singularmente, el convenio colectivo de aplicación) y no una suerte de «consenso de mercado» obtenido, además, con una metodología cuando menos discutible, según hemos razonado anteriormente.

(...) Reprochan los recurrentes al PCAP, por último, que no incluya desglose de los costes y, específicamente, que no incluya el desglose de los costes salariales con desagregación de género y categoría profesional, según exige el artículo 100.2 de la LCSP en su último párrafo.

El motivo debe ser rechazado. Los costes directos e indirectos son objeto de desglose en el apartado 2.2 del cuadro de características, expresados en porcentajes sobre el total del presupuesto base de licitación, opción que, a juicio del Tribunal cumple adecuadamente con las exigencias del precepto considerado.

En lo que se refiere al segundo de los reproches referidos, procede considerar nuestra doctrina en relación con la exigencia contemplada en el último párrafo del artículo 100.2 de la LCSP. En nuestra Resolución 624/2020, de 14 de mayo, dijimos, «La particularidad de ese artículo 100.2 de la LCSP 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 del contrato.

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. Por tanto, si lo que se deseaba es que se desglosasen los costes salariales con desagregación de género y categoría profesional estimados según convenio laboral de referencia, resultaría que en todo contrato de cualquier naturaleza debería efectuarse ese desglose y desagregación, ya que en todos ellos el coste salarial contribuye a fijar el precio, lo que haría innecesaria 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, lo que implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre 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.

Lo anterior nos lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato.

Por ese motivo, no es aplicable esa determinación a los contratos de suministros, sean sucesivos, sean de fabricación, estos por similitud de régimen con los de obras, a los que tampoco se aplica aquella determinación, al requerir ex lege un presupuesto con un detalle legalmente determinado».

En el caso que nos ocupa, el precio del contrato se ha calculado en función del metro cuadrado de limpieza. No se da el requisito que nuestra doctrina exige de que los costes salariales sean la referencia para la determinación del precio del contrato (lo que ocurriría

si el órgano de contratación retribuyera al contratista según las horas de limpieza realizadas).”

La recurrente se alza contra la metodología seguida por el órgano de contratación para determinar el presupuesto base de licitación. En efecto, y aunque formalmente no hay una censura de aquella, lo que subyace a sus argumentos es la pretensión de que el órgano de contratación conforme el presupuesto base de licitación tomando en consideración al personal subrogable y sus circunstancias personales, e incluya cuestiones como las vacaciones y el absentismo del sector.

La pretensión no puede ser aceptada. Ya consideramos en nuestra Resolución 1343/2024 que la metodología utilizada por el órgano de contratación era correcta en lo referido a la determinación de un coste por m² a limpiar. La inadecuación del presupuesto base de licitación, por lo tanto, sólo puede ser argumentada en base a la insuficiencia del precio unitario calculado por el órgano de contratación. La Asociación recurrente, según hemos referido antes, no confronta esta metodología, sino que apunta errores que advierte en una metodología de cálculo diferente (la de computar los gastos salariales del personal que debería ser adscrito a la ejecución del contrato) a la que usa el órgano de contratación. En definitiva, no hay una efectiva confrontación de la suficiencia del presupuesto base de licitación, que solo podría fundamentarse en un erróneo cálculo de las superficies a limpiar y sus categorías, según la intensidad que requieran, la inadecuación del ratio de metros por hora calculado o la insuficiencia del precio/hora calculado para determinar el coste por m² de limpieza. En definitiva, la recurrente no confronta el precio unitario configurado por el órgano de contratación, limitándose a advertir omisiones en los costes laborales, pero sin concluir su efecto sobre los precios calculados por el órgano de contratación.

No obstante, no podemos dejar de considerar los cuatro errores que el recurrente advierte en el cálculo del presupuesto base de licitación.

a) En lo referido al coste de sustitución del personal durante el disfrute de sus vacaciones, no hay duda de que tiene efectos sobre los costes laborales, en tanto resulta evidente que durante el periodo vacacional del personal es preciso dedicar a otro trabajador a la ejecución del contrato, con el incremento de costes que ello supone. No obstante, es aquí

reproducible lo que hemos venido afirmando: el recurrente se limita a estimar que esto incrementaría los costes “en un 11%”, pero, ni explica o demuestra la realidad de tal porcentaje, ni acredita que el precio hora calculado por el órgano de contratación no permite absorber tal coste.

b) Por lo que se refiere al coste del absentismo, en las Resoluciones 729/2018 de 27 de julio y 119/2024 de 1 de febrero dijimos lo siguiente,

(...) el absentismo laboral no es una condición de trabajo, sino una manifestación del incumplimiento de las mismas, por lo que aun tratándose de un dato a valorar por ejemplo dentro de la determinación de los gastos o costes generales, que podrán incluir los de estructura, absentismo, etc., no constituye un dato legalmente exigible para la determinación de los costes laborales derivados de las condiciones de trabajo de los trabajadores a subrogar.

Por las razones apuntadas, y tal como dijimos en la Resolución 1358/2025, el coste del absentismo puede ser conceptuado, por lo tanto, como un coste de estructura, ya que, como dijimos en la Resolución 1225/2024 de 10 de octubre “(...) el absentismo afecta al funcionamiento global de la empresa y se soluciona también a ese nivel”.

Por lo que se refiere a la omisión de conceptos salariales específicos del personal que presta en la actualidad el servicio, la LCSP, en su artículo 130.1, establece la obligación de facilitar la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, exigiendo solo que, como parte de esta información se aporten los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La certeza de dicha información no es responsabilidad del ente contratante, sino antes bien del empresario que viene prestando el servicio, siendo responsable de los efectos de su inexactitud frente al empresario subrogado en la relación laboral aquel que facilitó la información.



Sin embargo, y como hemos dicho en nuestra Resolución nº 607/2021, de 21 de mayo, que es inadmisibile que el órgano de contratación tenga que fijar el valor estimado y el presupuesto máximo de un contrato en función de una cláusula de subrogación laboral impuesta en un convenio colectivo, y en función de los costes laborales que a tal efecto indique la empresa saliente. También que no puede estimarse que el coste del contrato administrativo deba incluir la totalidad del coste que los trabajadores subrogados puedan suponer para la empresa adjudicataria.

En fin, en ella dijimos que el órgano de contratación no está vinculado por contratos anteriores a la hora de definir las condiciones del contrato que licite, y en concreto que no está obligado a mantener el mismo personal, ni por tanto las mismas horas de cada trabajador, pues cumple con informar sobre las condiciones de los trabajadores a los que pueda afectar la subrogación, condiciones que sin embargo no tiene necesariamente que corresponder con las del personal que el órgano de contratación precisa para la prestación del servicio que se licita.

En definitiva, que el empresario dentro de su potestad organizativa, podrá tomar las medidas oportunas para la organización y dirección del servicio, siendo su único límite el cumplimiento del contrato administrativo, quedando fuera del ámbito de la contratación el alcance concreto de la subrogación y las cuestiones relativas a los trabajadores que en dicho ámbito no vayan a prestar parte efectivamente en la prestación del servicio por la definición que del mismo ha realizado la Administración, cuestiones que debe ser ventiladas de acuerdo con las normas laborales y en su ámbito.

En suma, en el recurso que aquí nos ocupa, las decisiones de organización laboral del personal, propio o subrogado, y sus efectos económicos, es un ámbito ajeno al objeto y precio del contrato administrativo, pues incumbe exclusivamente al contratista que resulte adjudicatario en su condición de empleador, sin que se pueda pretender repercutir en el precio del contrato las consecuencias de las decisiones que en sus relaciones laborales pueda adoptar el contratista, formando parte esos costes del riesgo y ventura que asume al concurrir a la licitación y adjudicarse el contrato.

Por todo ello procede desestimar el recurso.



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 ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL), contra los Pliegos del procedimiento de licitación del contrato “*Servicios de limpieza de los inmuebles e instalaciones inherentes a los mismos de la Dirección General de la Guardia Civil, en todo el territorio nacional*”, expediente A/0013/A/25/2, convocado por la Jefatura de Asuntos Económicos de la Dirección General de la Guardia Civil.

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 de la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES