



Recursos nº 1440/2023 y 1541/2023 C.A. Castilla-la Mancha nº 102/2023 y 107/2023

Resolución nº 1671/2023

Sección 2ª

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

En Madrid, a 28 de diciembre de 2023

VISTOS los recursos interpuestos por D. J.R.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) y por D. J.M.L., en representación de ASOCIACIONES, FEDERACIONES Y EMPRESAS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra los pliegos rectores de la contratación correspondiente al servicio de *“limpieza, lavandería, transporte de residuos sanitarios y prevención de legionela, desratización y desinsectación en Centros de Salud y Consultorios dependientes de la Gerencia de Atención Primaria de Toledo”* (expdte. núm. 2023/007139), convocado por la Gerencia de Atención Primaria de Toledo, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Gerencia de Atención Primaria de Toledo del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM) convocó, mediante anuncio publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 30 de septiembre de 2023 y en el DOUE el 3 de octubre de 2023, licitación para la adjudicación, por procedimiento abierto, del contrato de servicios arriba referido, con un valor estimado de 8.860.826,67 euros y un período de ejecución de 48 meses (prorrogable por otros 12 meses), fijando como fecha límite para la presentación de ofertas el día 3 de noviembre de 2023, a las 18:00 horas.

El contrato se articula en dos Lotes: Lote 1, *“servicio limpieza y lavandería”*, y Lote 2, *“servicio DD y prevención legionella”*.



Segundo. A los efectos del presente recurso interesa destacar, en relación con el Lote 1 - respecto del cual se plantea la controversia- que el presupuesto base de licitación, que se fija en 7.921.998,29 euros (incluido 21% IVA), de acuerdo con el desglose que se contiene en el Anexo VI A del PCAP, se descompone en las siguientes partidas, a las que se asigna el importe que se indica:

- Coste salarial trabajadores:	5.883.452,58 euros
- Gastos materiales (4%):	235.338,10 euros
Subtotal:	6.118.790,68 euros
- Gastos generales (3%):	183.563,72 euros
- Beneficio industrial (4%)	244.751,63 euros
Total:	6.547.106,03 euros
IVA 21%	1.374.892,27
Total incl. IVA	7.921.998,29 EUROS

Se efectúa además el siguiente desglose del coste de personal por categorías profesionales, para todo el período de duración del contrato:

• Limpiador/a	5.012.353,91 euros
• Conductor limpiador	457.666,85 euros
• Encargada de sector	242.560,48 euros
• Encargada general	170.871,33 euros

Por otra parte, cabe destacar que en el Anexo VI B –“*Información sobre las condiciones de subrogación en cumplimiento del artículo 130 de la LCSP*”- se recoge un listado de los trabajadores afectados por la obligación de subrogación, indicando el tipo de contrato, categoría profesional, fecha de antigüedad, jornada semanal y coste salarial anual de cada



uno, y se identifica como convenio colectivo de aplicación el Convenio Colectivo Provincial de Limpieza de Edificios y Locales de Toledo 2017-2021.

En el expediente de contratación se incluye una memoria económica en la que se explica de manera pormenorizada el sistema de cálculo del coste salarial correspondiente al contrato.

Tercero. Frente a los pliegos rectores de la licitación las asociaciones profesionales ASPEL y AFELIN han interpuesto sendos recursos especiales en materia de contratación ante este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En ambos casos, se cuestiona por las asociaciones recurrentes la determinación del presupuesto base de licitación correspondiente al Lote 1 de la licitación, cuyo importe consideran insuficiente para cubrir los costes reales derivados de la ejecución del contrato, lo que hace, a su juicio, que el mismo resulte inviable, según desarrollan en sus correspondientes escritos, denunciándose la vulneración de los artículos 100.2 y 102.3 de la Ley, o del artículo 201 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).

Cuarto. Al recibir los recursos este Tribunal, al amparo de lo previsto en el artículo 56.2 de la LCSP, solicitó del órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado de los correspondientes informes emitidos con fecha 23 de octubre de 2023 (recurso nº 1440/2023) y 15 de noviembre de 2023 (recurso nº 1541/2023).

Quinto. Mediante resolución de 26 de octubre de 2023, el Tribunal ha resuelto conceder la medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin afectar al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 49 y 56 de la LCSP, de forma que según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento de la medida adoptada.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Resulta de aplicación a los presentes recursos la, así como el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba al Reglamento de los procedimientos especiales de revisión en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (RPERMC).

Segundo. La competencia para resolver los recursos corresponde a este Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de conformidad con lo establecido en el artículo 46.2 de la LCSP, y el artículo 11 del RPERMC, en relación con el Convenio suscrito entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 24 de septiembre de 2020 (BOE de fecha 3 de octubre de 2020).

Tercero. Por este Tribunal se ha acordado la acumulación de ambos recursos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del RPERMC, dado que uno y otro se dirigen contra el mismo acto, los pliegos rectores de la licitación, existiendo identidad sustancial en los argumentos jurídicos empleados e idéntica causa de pedir: la revisión de la determinación del presupuesto base de licitación del contrato.

Cuarto. Los recursos se interponen contra los pliegos rectores de la licitación, acto cuya impugnabilidad está prevista, con carácter general, en el artículo 44.2.a) de la LCSP.

El valor estimado del contrato es superior al mínimo previsto en el artículo 44.1.a) de la LCSP para tener acceso al recurso especial en materia de contratación.

Quinto. La interposición de los recursos—con fecha 19 de octubre de 2023 (recurso nº 1440/2023) y 24 de octubre de 2023 (recurso nº 1541/2023), respectivamente- se ha producido dentro del plazo legal de 15 días hábiles previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Sexto. Las asociaciones recurrentes se encuentran legitimadas para la presentación de los presentes recursos al amparo del artículo 48 de la LCSP y el artículo 24 del RPERMC. Establece el primero de los preceptos citados:



“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”.

Teniendo presente el objeto del contrato, que incide en el ámbito de actividad propio de las asociaciones de limpieza, debe considerarse a las asociaciones recurrentes investidas de legitimación para impugnar los pliegos de contratación en defensa de los intereses colectivos de las empresas asociadas, cuyos objetos sociales los convierten claramente en potenciales licitadores.

Séptimo. Entrando en el examen de la cuestión de fondo, según se ha señalado anteriormente, en los dos recursos se cuestiona por las asociaciones recurrentes la determinación del presupuesto base de licitación correspondiente al Lote 1 de la licitación, cuyo importe consideran insuficiente para cubrir los costes reales derivados de la ejecución del contrato.

En el caso de ASPEL, se efectúa en el recurso -apartado cuarto- un detallado repaso de distintas partidas cuyo importe, a juicio de la asociación recurrente, se encuentra incorrectamente calculado (salario base de las distintas categorías profesionales que han de emplearse en la ejecución del contrato, distintos complementos retributivos, coste de Seguridad Social...) -en particular, se afirma que *“todas las partidas que comportan los [costes de personal]”* se encuentran infravaloradas, lo cual repercute, a su vez, en el cálculo de los costes de Seguridad Social, por cuanto no se tiene en cuenta el incremento retributivo acordado entre representantes de la empresa y de los trabajadores las razones que se



desarrollan, cuya publicación sería “inminente”, y por otro lado se invoca la existencia de distintas partidas que deberían incluirse a la hora de calcular el coste asociado a la ejecución del servicio, y que sin embargo no han sido tenidos en cuenta de manera específica (se afirma que “se llevan contra los gastos generales y el beneficio industrial”), como son “lavandería, vehículos y desplazamientos necesarios para la prestación del servicio, materiales de limpieza, maquinaria, servicios de jardinería...”. La asociación concluye que, a la vista de cuanto expone:

“Los costes de personal ascienden aproximadamente a 7.434.900 euros para los 4 años de duración del contrato mientras que el presupuesto base de licitación asciende a la cantidad de 6.547.106,03 euros, por lo que los costes de personal superan el presupuesto base de licitación en el período de tiempo del contrato principal”.

Por su parte AFELIN, en su recurso, sostiene que la determinación del presupuesto de licitación no es correcta por cuanto, según se desarrolla, i) en el cálculo del presupuesto de licitación únicamente se tienen en cuenta los incrementos retributivos derivados del V convenio colectivo AENC, para los años 2023, 2024 y 2025, pero “no se ha previsto subida alguna para los ejercicios 2026, 2027 y 2028”, lo que produce un desfase del 2,63% sobre el presupuesto base de licitación; ii) es incorrecto el modo como se han calculado los trienios de la plantilla, puesto que no se ha tenido en cuenta la consolidación de nuevos trienios, lo que a su juicio produce un desajuste del 2,15%; iii) es también incorrecto el cálculo del plus de limpieza de mobiliario hospitalario, lo que produce un desajuste del 0,38% del presupuesto base de licitación; y finalmente iv) no se ha contemplado el coste del servicio de jardinería, ni del servicio de lavandería, lo que produce un desajuste del 1,16% y del 11,76% del PBL, respectivamente.

“-, y, además, se afirma que no se han tenido en cuenta al calcular los costes derivados de la ejecución del contrato los asociados a la ejecución de distintos trabajos incluidos en el objeto del contrato, como son el servicio de lavandería o el servicio de jardinería, o distintos costes materiales, como coste correspondiente a material de limpieza, vehículos o maquinaria”.



Octavo. A la hora de examinar la cuestión planteada, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP, conforme al cual:

*“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”.*

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 101 de la LCSP con relación al valor estimado del contrato y, particularmente, lo indicado en el apartado 7, según el cual:

*“La **estimación** deberá hacerse **teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado**, y estar referida al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.*

Finalmente, es necesario considerar el 102.3 de la LCSP, que –con respecto al precio del contrato– prescribe:

*“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”.*



Además de tales previsiones legales, procede igualmente recordar la reiterada doctrina de este Tribunal relativa al margen de apreciación que debe reconocerse a la entidad contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, siendo de aplicación en esta materia la doctrina acerca de la discrecionalidad técnica de la Administración. Así, lo afirmábamos en nuestra resolución resolución 170/2023, que recopila los pronunciamientos en la materia:

“QUINTO

Entrando en el fondo del recurso, con carácter previo, y en relación con el primer grupo de alegaciones del recurso, debe recordarse la doctrina seguida por este Tribunal, sobre la discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser este un elemento de carácter eminentemente técnico.

Así, en la resolución 1454/2022, de 17 de noviembre, en el fundamento de derecho séptimo, se recopilaban los pronunciamientos más recientes dictados sobre este punto del siguiente modo:

“Pues bien, respecto de ello, hemos señalado con carácter general, p. ej. en nuestra reciente Resolución 1037/2022, que la fijación del precio constituye una materia de carácter eminentemente técnico, “...en el que, por tanto, resultan relevantes tanto los informes que obren en el expediente como, al fin y al cabo, la discrecionalidad del órgano de contratación, materia como recuerda la Resolución del Tribunal 360/2022:

“Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el órgano de contratación disfruta de un amplio grado de discrecionalidad técnica en los aspectos referentes a la determinación del precio del contrato. A título de ejemplo, en la Resolución n° 1394/2021, de 15 de octubre de 2021 (Recurso n° 1317/2021), se señaló que «así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”. Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que:



"... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas..." De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado. El informe remitido a estos efectos por el órgano de contratación debe prevalecer sobre lo alegado por la recurrente»".

La discrecionalidad técnica determina un ámbito exento del juicio de este Tribunal, aunque no de modo absoluto. Como hemos señalado (entre otras muchas) en nuestra Resolución 920/2022 de 21 de julio:

"Ello supone que tratándose de cuestiones que se evalúan aplicando criterios estrictamente técnicos, el Tribunal no puede corregirlos aplicando criterios jurídicos. No se quiere decir con ello, sin embargo, que el resultado de estas valoraciones no pueda ser objeto de análisis por parte de este Tribunal, sino que este análisis debe quedar limitado de forma exclusiva a los aspectos formales de la valoración, tales como las normas de competencia o procedimiento, a que en la valoración no se hayan aplicado criterios de arbitrariedad o discriminatorios, o que finalmente no se haya recurrido en error material al efectuarla. Fuera de estos casos, el Tribunal debe respetar los resultados de dicha valoración, siendo éste el caso en las presentes actuaciones, en las que se discuten concretas y específicas vicisitudes técnicas que escapan por tanto de nuestra esfera de control (...)"



Negando adicionalmente que pueda discutirse el precio fundándose en meras aseveraciones no probadas del recurrente. Así, decíamos allí que “La incorporación de datos erróneos al modelo de cálculo de costes puede, evidentemente, determinar que las magnitudes referidas no se ajusten a los precios de mercado, pero con base en la discrecionalidad técnica de la Administración debe exigirse a quien lo sostenga, (i) que tales errores sean probados y (ii) que quede acreditado que como consecuencia de ellos el presupuesto base de licitación no responde a los precios de mercado.”

Y, en nuestra Resolución 1188/2022, de 6 de octubre, sintetizábamos la doctrina sentada sobre la aplicación de los artículos 100, 101 y 102 LCSP de la siguiente manera:

“Por ello, este Tribunal entendió en estas resoluciones que cabe basarse, para el análisis de estas cuestiones, en tres premisas:

1) 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.

2) La determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico, gozando de discrecionalidad en tanto no quede acreditada la existencia de error en su apreciación.

3) Debe reconocerse el mayor protagonismo conferido a los convenios colectivos a la luz de la redacción de los artículos 100.2 y 102. 3 LCSP, cuyos términos económicos habrán de ser necesariamente considerados tanto en la determinación del presupuesto base de licitación como en la del precio.

Pues bien, sobre estas premisas, entiende este Tribunal que la fijación del presupuesto base de licitación y del precio del contrato resulta correcta y suficientemente motivada, basada en parámetros objetivos, y el recurso no ha puesto de manifiesto ningún error de apreciación en su determinación.”



Por otro lado, y dado que la determinación del presupuesto base de licitación se ha hecho en base a precios unitarios, debemos citar nuestra Resolución 80/2022, de 20 de enero, en la que sobre decíamos lo siguiente:

“Procede reproducir nuestra doctrina sobre el desglose del presupuesto, cuando este se determina por precios unitarios, recogida en nuestra Resolución 633/2019:

“Con carácter previo a pronunciarnos sobre la concreta alegación formulada por la recurrente, es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100. 2, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina lo siguiente: «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». Ese precepto viene a determinar que, en la elaboración del presupuesto del contrato, es decir, el importe máximo de gasto que podrá suponer para el OC el contrato, impone su ajuste a precios de mercado y el desglose del mismo con indicación de los coste directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. Obviamente, si el precio de mercado se determina a ex artículo 102.4 en términos unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o de las distintas prestaciones parciales que integran el objeto del contrato o a las unidades de la misma que se entreguen o ejecuten, es evidente que el presupuesto podrá, e incluso deberá, formarse y desglosarse por unidades de precio de mercado que entreguen o ejecuten hasta el número máximo previsto en el PCAP, sin necesidad ni obligación de desglosar en todo caso los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos en que incurra el suministrador o el prestador del servicio , en cuanto son innecesarios si se demandan por el órgano de contratación en la licitación en la forma de unidades a precio unitario, y no de prestaciones según costes de prestación”.



En paralelo sentido, la Resolución nº 177/2020 señala:

“[...] la prevención referida a que en la fijación del presupuesto se desglose el presupuesto en el PCAP o en el documento regulador del contrato indicando los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, se cumple en nuestro caso, porque al tratarse de precios unitarios por informe según precios unitarios de mercado, el órgano de contratación al elaborar el presupuesto no calcula nada porque no tiene que hacerlo, ni costes directos e indirectos ni gastos eventuales para determinar unos precios por informe cuyos importes le vienen dados y determinados por los de mercado; pero sí cumple la exigencia legal pues el presupuesto se determina e integra por esos precios unitarios por unidad de ejecución y por el número de dichas unidades de ejecución. Ampara la anterior afirmación el párrafo primero del artículo 309 de la LCSP, en cuanto prevé diversos sistemas de determinación del precio en los contratos de servicios, algunos de los cuales determinan el precio total a pagar en unidades de ejecución, a tanto alzado cuando no es posible o conveniente su descomposición, mediante tarifas o una combinación de varias de esas modalidades, lo que hace que se cumpla la norma de fijación de un presupuesto suficiente a precios de mercado y su descomposición, aunque no se efectúe siempre en términos de costes directos e indirectos, lo cual solo procede en aquellos casos en que el precio a pagar se estime en relación a los diversos componentes de la prestación”.

Por tanto, en los contratos donde el precio se determina como unitario, como es el caso que nos ocupa, el desglose del presupuesto habrá de ser por las unidades de precio, sin necesidad de desglosar costes directos, indirectos y otros. En el PCAP el precio unitario se configura atendiendo al estudio de precio del mercado sobre los productos objeto de contrato y volumen de consumo en los centros dependientes del Sistema Nacional de Salud y en otros contratos públicos a nivel nacional, definiendo la tarifa máxima unitaria por sesión, de forma que no es necesario el desglose de costes.

En cuanto a las alegaciones relativas al valor estimado, el artículo 101.2 de la LCSP prevé que “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.”

A diferencia del supuesto anterior, la LCSP no exige un desglose de costes, sino que insta al órgano de contratación a tenerlos en cuenta en el cálculo del valor estimado. El órgano de contratación sostiene en su informe que “estos costes, si bien no se encuentran detallados expresamente en el PCAP, han sido efectivamente tenidos en cuenta, toda vez que se ha partido de los precios unitarios aplicados en otros servicios de salud análogos, incluido el recientemente finalizado Servicio de Diálisis del Servicio Cantabro de Salud”, sin que por parte del recurrente se aporte ningún argumento que conduzca a pensar en sentido contrario. Por todo lo expuesto, procede la desestimación del motivo”.

Sentado lo anterior, en lo que se refiere al concreto supuesto enjuiciado, observamos que dos son las principales razones de disconformidad de las asociaciones recurrentes en la determinación del presupuesto base de licitación: por una parte, la omisión en el cálculo del coste de ciertos servicios incluidos en el objeto del contrato, como el servicio de lavandería o el servicio de jardinería; por otra parte, la aplicación de incrementos retributivos a distintos conceptos salariales únicamente para los años 2023, 2024 y 2025, pero no para los años 2026, 2027 y 2028, siendo así que la duración del contrato es de 48 meses, con posibilidad de prórroga -obligatoria para el contratista- por otros 12 meses más.

Noveno. Comenzando por la primera de las razones de disconformidad de las asociaciones recurrentes con la determinación del presupuesto base de licitación que han quedado apuntadas, si examinamos los pliegos rectores de la licitación se comprueba que el objeto del Lote 1 del contrato comprende la realización de una serie de servicios o trabajos junto al servicio de limpieza de los centros sanitarios, entre ellos el servicio de mantenimiento y conservación de zonas ajardinadas, que se describe en el punto 11 del PPT, y el servicio de lavado, planchado e higienización de ropa, que se describe en el punto 12 del PPT.

Puede comprobarse examinando los pliegos que, efectivamente, y tal como apuntan las asociaciones recurrentes, al determinar el sistema de cálculo del presupuesto base de



licitación, no aparece ninguna partida específica en la que se haga alusión al coste correspondiente a la ejecución de dichos servicios.

ASPEL se refiere de una manera genérica en su recurso (recurso nº 1440/2023) a la omisión de la determinación del coste de ambos servicios en las correspondientes partidas específicas en el presupuesto base de licitación, si bien no ofrece, ni siquiera de manera estimativa o aproximada, un cálculo razonado del coste que, a su juicio, implica la realización de dichas prestaciones.

AFELIN, por el contrario, sí indica en su recurso (recurso nº 1541/2023) el cálculo concreto del coste que, a su juicio, debería llevar asociada tanto la realización del servicio de jardinería, como el servicio de lavandería. En el primer caso, se basa en el presupuesto emitido por una empresa externa, que aporta, y que asciende a 1.585 euros al mes (76.108,80 euros para los 48 meses de duración del contrato), lo que supone, según explica, un impacto del 1,16% sobre el presupuesto base de licitación. En el segundo caso, se efectúa un cálculo del coste anual del servicio de lavandería que se fija en 192.414 euros, lo que supone, según se expone, un impacto del 11,75% sobre el presupuesto base de licitación.

El órgano de contratación, en su informe al recurso nº 1440/2023, indica que el coste de ambos servicios se incluye dentro de la partida de gastos generales (que se estima en un 3%), sin ofrecer explicación adicional alguna sobre este aspecto.

Por su parte, en el informe al recurso nº 1541/2023 el órgano de contratación afirma, en cuanto al servicio de jardinería, por un lado que parte de las tareas de mantenimiento de zonas ajardinadas *“suelen hacerlas los limpiadores cristaleros”*, sin incluir ninguna explicación adicional sobre este aspecto -explicación que sería esperable, pues es llamativo que *“limpiadores cristaleros”* asuman funciones de mantenimiento y conservación de zonas ajardinadas- y por otro lado reconoce que la empresa actual subcontrata parte de las tareas en una empresa externa (*“poda de árboles y arbustos en la época de poda, limpieza de hierbas en verano, tratamientos puntuales de plagas o retirada de árboles o ramas por caídas también de forma puntual”*), sin efectuar referencia alguna al coste que, indudablemente, la ejecución de estos trabajos supone para la empresa, más allá de señalar que el presupuesto



mensual indicado por AFELIN “*sorprende*” por ser algunas de las tareas de carácter estacional.

La explicación resulta, si cabe, más lacónica todavía cuando se refiere al servicio de lavandería, por cuanto únicamente se señala que este servicio “*siempre se ha incluido dentro de los gastos generales*”, sin haber recibido quejas al respecto por los sucesivos contratistas, mas no se niega ni cuestiona por el órgano de contratación que el cálculo del coste de la ejecución del servicio realizado por AFELIN, y que lo sitúa muy por encima del 3% correspondiente a la partida de “*gastos generales*”, ni se ofrece ninguna explicación que justifique en la ejecución de un servicio específico, con una serie de características que se detalla en el pliego de prescripciones técnicas, deba ser considerada en este caso como un “*gasto general*”.

Examinada la controversia, este Tribunal considera que el motivo de impugnación analizado debe ser estimado. Y ello por cuanto en el presente caso es claro que el órgano de contratación no ha justificado de manera mínimamente convincente que el coste de dos servicios que se incluyen expresamente dentro del conjunto de las prestaciones que forman parte del objeto del contrato deba ser tratado en el presupuesto como “*gastos generales*”, siendo así, por lo demás, que el impacto económico de dichos servicios sobre el presupuesto de licitación sería, según los cálculos -no discutidos, en general- efectuados por una de las dos asociaciones recurrentes, muy superior al 3% correspondiente a gastos generales.

Procede en consecuencia anular los pliegos rectores de la licitación en aquellas cláusulas o pasajes referidos a la determinación del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, ordenando la retroacción del procedimiento al momento anterior a su aprobación.

Décimo. En cuanto a la segunda de las razones de disconformidad de las asociaciones recurrentes con la determinación del presupuesto base de licitación que hemos destacado, referente a los incrementos retributivos que deben tenerse en cuenta correspondientes a las diferentes anualidades a que extiende su duración el contrato, observamos que a la hora de elaborar el presupuesto base de licitación, el órgano de contratación ha considerado, partiendo de la aplicación del Convenio Colectivo Provincial de Limpieza de Edificios y Locales de Toledo 2017/ 18/19/20/21, la aplicación de un incremento retributivo del 4% -respecto de



las retribuciones de 2022- para el año 2023, del 3% para el año 2024, y del 3% para el año 2025, apoyándose para ello en el V Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (V AENC).

ASPEL mantiene que deberían aplicarse los incrementos retributivos correspondientes a 2023, 2024, 2025 y 2026 derivados del “*acuerdo al que se ha llegado entre representantes de la empresa y de los trabajadores*”, que según se afirma está “*firmado con publicación inminente por el REGCON*” [en el momento de presentación del recurso, se entiende], si bien no se aporta por la asociación recurrente, más allá de citarlo. Se afirma, además, que debería tenerse en cuenta para los años 2027 y 2028 un incremento retributivo específico.

AFELIN, por su parte, sin cuestionar que los porcentajes de incremento retributivo tenidos en cuenta para el cálculo del presupuesto de licitación correspondientes a 2023, 2024 y 2025, que derivan de la aplicación del V AENC, sean correctos, sostiene que debería tenerse en cuenta también la aplicación del incremento del 4% correspondiente a 2026, que habría sido “*preacordado*”, estando pendiente de firma “*el próximo día 26 de octubre de 2023*” (es decir, dos días después de la interposición del recurso), debiendo también tenerse en cuenta un incremento específico para los años 2027 y 2028.

Respecto de esta pretensión el Tribunal debe recordar, ante todo, que la estimación del valor estimado del contrato debe estar referida, según indica el artículo 101 de la LCSP:

“Al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato”.

Esto significa que, en la medida en que el órgano de contratación ha tenido en cuenta, para la determinación de los costes salariales, las condiciones derivadas del convenio colectivo que resultaba aplicable cuando se inició la licitación -más exactamente, cuando fue publicada la misma- y otros acuerdos que pudieran ser aplicables en ese momento (en este caso, el Convenio Colectivo Provincial de Limpieza de Edificios y Locales de Toledo 2017/18/19/20/21, que resultaba aplicable en el mes de septiembre de 2023, y V AENC), el hecho de que con posterioridad se hayan podido suscribir otros acuerdos que modifiquen las condiciones retributivas de aplicación (en este caso, se hace referencia a dichos acuerdos o preacuerdos,



pero no se aportan) no ha de afectar a la determinación del PBL en la licitación en cuestión. Por tanto, es correcto que para los años 2023, 2024 y 2025 se tengan en cuenta los incrementos retributivos previstos en el pliego.

Por su parte, y por lo que respecta a los incrementos retributivos que pudieran acordarse en el futuro, para los años 2026, 2027 o 2028, según este Tribunal ha venido manteniendo, “*los posibles incrementos salariales derivados de la negociación colectiva durante la ejecución del contrato, no afectan al contrato, ni procede la revisión de precios en tales casos*” (por todas, Resolución nº 937/2023, de 13 de julio), de lo que resulta que a la hora de determinar el PBL procedería tener en cuenta los incrementos retributivos que en ese momento se encuentren pactados para los años subsiguientes, pero no unos hipotéticos incrementos superiores que no hayan sido específicamente acordados y sean vigentes.

Sentado lo anterior, no puede obviarse que, siendo así que la estimación del recurso por el primer motivo determina la necesaria retroacción del procedimiento de licitación para la elaboración de un pliego en el que se corrija la determinación del presupuesto base de licitación en el sentido apuntado, el marco normativo y convencional que deberá tenerse en cuenta será el aplicable en el momento en que se apruebe el nuevo pliego, y se proceda a su publicación. En particular, se observa que el 10 de noviembre de 2023, se ha publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Toledo un nuevo convenio colectivo de aplicación que prevé incrementos retributivos específicos (3% para 2023, 2024 y 2025, 4% para 2026), que deberán ser tenidos en cuenta en este caso por el órgano de contratación.

En cuanto a los restantes aspectos que se invocan de manera adicional para justificar la incorrección del presupuesto base de licitación, este Tribunal considera que debe confirmarse la actuación del órgano de contratación, que justifica los cálculos correspondientes en sus respectivos informes, siendo así que en estos casos no se aprecia la existencia de un error manifiesto o arbitrariedad que implique la posibilidad de corregir los cálculos efectuados por el órgano de contratación en el aplicación del margen de discrecionalidad que tiene atribuido.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,



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

Primero. Estimar parcialmente los recursos interpuestos por D. J.R.J., en representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) y por D. J.M.L., en representación de ASOCIACIONES, FEDERACIONES Y EMPRESAS DE LIMPIEZA NACIONALES (AFELIN), contra los pliegos rectores de la contratación correspondiente al servicio de *“limpieza, lavandería, transporte de residuos sanitarios y prevención de legionela, desratización y desinsectación en Centros de Salud y Consultorios dependientes de la Gerencia de Atención Primaria de Toledo”* (expdte. núm. 2023/007139), convocado por la Gerencia de Atención Primaria de Toledo, debiendo procederse de acuerdo con lo expuesto en los Fundamentos Jurídicos Noveno y Décimo de esta Resolución.

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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, 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 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