Recursos nº 569 y 620/2021 C.A. Castilla-La Mancha 39 y 43/2021
Resolución nº 1132/2021
Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 9 de septiembre de 2021

VISTOS los recursos interpuestos por D. J.D. R.S., en calidad de representante de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) y por D. M.S.H., en nombre y representación, y como Presidente, de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, reguladores de la licitación del contrato *"Servicio de limpieza viaria, limpieza de zonas verdes y limpieza de edificios públicos del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan*", con expediente 1/2021 Servicios, convocada por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, el Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Se publica el anuncio de licitación del presente contrato, junto con sus pliegos rectores, en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 14 de abril de 2021, con la denominación de "*Contrato de Servicio de limpieza viaria, limpieza de zonas verdes y limpieza de edificios públicos del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan*" y número de referencia 1/2021 Servicios, con varios criterios de adjudicación y valor estimado de 18.152.571,60 euros.

Segundo. De conformidad con lo dispuesto dentro del art. 56.2 de la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, (en adelante, LCSP), se han recabado los informes del órgano de contratación en relación con los dos recursos formulados, que los emite con fechas 5 de mayo y 11 de mayo de 2021

respectivamente, solicitando a este Tribunal en ambos casos la desestimación del presente recurso.

Tercero. El 13 de mayo de 2021 la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la medida provisional consistente en la suspensión del procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (de ahora en adelante LCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Los recursos, que deben calificarse como especiales en materia de contratación, se interponen ante este Tribunal que es competente para resolverlos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 y 4 de la LCSP, y en virtud del Convenio de Colaboración formalizado entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, sobre atribución de competencias de recursos contractuales, suscrito el 24 de septiembre de 2020 (BOE del 3 de octubre).

Segundo. En cuanto al plazo para la interposición del recurso especial en materia de contratación, el mismo deberá interponerse en el plazo de quince días hábiles desde la publicación en el correspondiente diario oficial, del acto o acuerdo que se recurra, conforme se dispone en el artículo 50, 1, b) de la LCSP, de acuerdo con el artículo 44 del mismo texto legal.

En este caso consta que los pliegos rectores de la presente contratación fueron publicados en la Plataforma de Contratación del Estado, el 14 de abril de 2021. Puesto que los recursos han sido presentados el 29 de abril de 2021 (Recurso 569/2021 y el 5 de mayo de 2021 (Recurso 620/2021) respectivamente, se considera que se han interpuesto dentro del plazo previsto para ello.

Tercero. Los recursos considerados se interponen contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, acto recurrible de acuerdo con lo establecido en el artículo 44.2 letra a) de la LCSP, donde se establece que podrán ser objeto de revisión: "*a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación*".

Asimismo, se trata de un contrato con un valor estimado de 18.152.571,60 euros, esto es, se trata de un contrato sujeto a regulación armonizada y con un importe superior a los 100.000 euros que se exigen en el art. 44 para la admisibilidad del recurso especial en relación con los contratos de servicios, por lo que el recurso resulta admisible.

Cuarto. La cuestión de la legitimación es objeto de un especial detalle en el presente caso, por cuanto ambos recursos han sido interpuestos por los representantes legales de sendas asociaciones empresariales de nivel nacional —como se acredita en la documentación presentada junto con el recurso—.

El artículo 48 de la LCSP, establece que podrá interponer el recurso especial toda "*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".

A la vista de este precepto, en el caso de que el recurso se haya interpuesto por una organización empresarial sectorial, solo nos resta analizar si es representativa de los intereses afectados.

Puesto que se trata de organizaciones empresariales sectoriales representativas de las empresas de limpieza y de limpieza y mantenimiento de vías públicas y espacios verdes, respectivamente, a la vista del objeto del presente contrato, este Tribunal entiende que las recurrentes cuentan con legitimación para interponer el presente recurso.

Quinto. Las recurrentes invocan varios motivos de impugnación, que sistematizamos a continuación.

A. Incorporación al objeto del contrato de prestaciones entre las que no existe una vinculación objetiva.

B. La duración del contrato excede la máxima establecida para los contratos de servicios en el artículo 29.4 de la LCSP, sin que el órgano de contratación haya acreditado la concurrencia de las circunstancias reseñadas en el párrafo 2º del referido precepto para incrementar aquella.

C. No se han observado el procedimiento contemplado en el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española para la determinación de la fórmula polinómica de revisión de precios.

D. En lo referido a las mejoras, se valora como tal el ofrecimiento de horas de libre disposición para el Ayuntamiento, sin limitar las mismas, y se requiere de los licitadores la valoración de su importe económico, a efectos de que el Ayuntamiento pueda descontar su importe de la retribución del adjudicatario, en el caso de que

no sean utilizadas, o sustituirlas por mejoras o servicios alternativos de similar importe.

E. La exigencia de instalaciones fijas (almacenes, talleres, oficinas) en el Municipio es discriminatoria.

F. El órgano de contratación incluye previsiones en lo referido definición de las prestaciones que tienen como resultado la indeterminación del objeto del contrato.

G. El órgano de contratación no ha elaborado un estudio económico justificativo a efectos de la determinación del presupuesto base de licitación.

Sexto. Los recurrentes se alzan contra la determinación del objeto del contrato, señalando que se licitan conjuntamente servicios claramente diferenciados. La equívoca redacción de las alegaciones no oculta el hecho de que los recurrentes consideran contraria a derecho la incorporación a un mismo contrato de prestaciones entre las cuales no existe una vinculación objetiva.

El apartado B del cuadro-resumen define el objeto del contrato en los siguientes términos: *"Servicio de limpieza viaria, limpieza de zonas verdes y limpieza de edificios públicos del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan".*

Por su parte, la cláusula 1 del PPTP concreta las previsiones del PCAP en los siguientes términos:

"El presente pliego tiene como objeto la descripción de las condiciones técnicas que han de cumplir las labores a realizar en el contrato de prestación de los Servicios de LIMPIEZA VIARIA, LIMPIEZA DE ZONAS VERDES Y DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS MUNICIPALES en el municipio de ALCAZAR DE SAN JUAN.

A todos los efectos, se entenderá que las ofertas presentadas por los licitadores comprenden, no solo el precio del contrato, sino también el IVA (que figurará como

partida independiente) y todos y cada uno de los tributos que les sean de aplicación según las disposiciones legales vigentes.

El presente Pliego, contiene las siguientes actuaciones:

LIMPIEZA VIARIA:

- *LIMPIEZA DE ALCORQUES*
- *LIMPIEZA DE EXCREMENTOS DE ANIMALES*
- *LIMPIEZA DE MANCHAS EN EL PAVIMENTO*
- *LIMPIEZA DE PAPELERAS*
- *LIMPIEZA DE IMBORNALES*
- *LIMPIEZA DE ZONAS VERDES*

o *LIMPIEZA DE TODAS LAS ZONAS VERDES INCLUIDAS EN EL ANEXO CORRESPONDIENTE.*

o *LIMPIEZA DE RESTOS DE LABORES DE JARDINERÍA*

o *TRITURADO Y RETIRADA DE LEÑA DE PODA*

- *LIMPIEZA DE SOLARES Y ESPACIOS ABIERTOS*
- *LIMPIEZA DE FIESTAS, MERCADILLOS Y OTROS ACTOS PÚBLICOS*
- *LIMPIEZA ZONAS DE AGLOMERACIONES CIUDADANAS*
- *RETIRADA DE CADAVERES DE ANIMALES*
- *LIMPIEZA DE AREAS INFANTILES*

- *LIMPIEZAS Y SERVICIOS EXTRAORDINARIOS*

- *RETIRADA DE RESIDUOS*

- *LIMPIEZA DE MALAS HIERVAS*

- *LIMPIEZA DE PINTADAS*

CPV LIMPIEZA VIARIA: 90610000-6

LIMPIEZA DE EDIFICIOS MUNICIPALES:

TODOS LOS COLEGIOS Y EDIFICIOS PÚBLICOS INCLUIDOS EN EL ANEZO CORRESPONDIENTE.

CPV LIMPIEZA DE EDIFICIOS PÚBLICOS: 90911200-8".

En relación con la fusión de prestaciones, el artículo 34.2 LCSP señala,

"Sólo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre si y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante".

Es preciso señalar, en primer lugar, que, pese a que el tenor del precepto alude a los contratos mixtos (entendiendo por tales los contemplados en el artículo 18 de la LCSP), este Tribunal ha entendido aplicable esta regulación a todos los supuestos de fusión de prestaciones, aunque el contrato resultante no tenga la consideración legal de contrato mixto. Como señalamos en nuestra Resolución 1524/2019 de 26 de diciembre,

«Podría surgir la consideración de si tales preceptos solo se aplicarían a los contratos mixtos entendidos estrictamente como aquellos que combinan prestaciones de distintos tipos contractuales, tal y como se definen en la Sección 1 del Capítulo II del Título Preliminar de la LCSP, o también a aquellos casos en que se combinan prestaciones de un mismo tipo contractual; en nuestro caso, servicios.

Esta última es la interpretación que sostenemos, ya que el propio artículo 18.1 a), en su segundo párrafo, se refiere a la posibilidad de que el contrato sea considerado mixto por comprender varios tipos de servicios ("En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, …."); y, en todo caso, se justifica también en tal supuesto la finalidad que cumple el art. 34.2 LCSP, tendente a impedir una concentración contractual artificiosa restrictiva de la competencia , ya que obviamente la heterogeneidad de servicios exige en los licitadores un objeto social más amplio y medios suficientes que permitan prestar todos ellos.

Además, esta es la interpretación que se hizo en la Resolución nº 780/2014, referida a una contratación que agrupaba diversos servicios incluidos en el Servicio Público de Movilidad Urbana y Seguridad Vial de un término municipal, y que consideró aplicable la restricción antedicha».

Es doctrina de este Tribunal que la fusión de prestaciones en un contrato requiere que aquellas estén vinculadas entre si por una relación de complementariedad, de modo que puedan tratarse como una unidad funcional y satisfagan una necesidad propia del órgano de contratación. Como dijimos en nuestra Resolución 625/2019 de 6 de junio,

«Comenzando con los requisitos que establece el precepto mencionado, cabe señalar que los dos elementos fundamentales que contiene son: la existencia de prestaciones que estén directamente vinculadas entre sí, por un lado, y por otro, a esa vinculación debe añadirse un elemento como es que esas prestaciones

vinculadas puedan calificarse como complementarias, de modo que deban tratarse como una unidad funcional y que estén dirigidas a satisfacer una necesidad propia del órgano contratante.

Esta vinculación ha de entenderse en sentido material, no meramente subjetiva ni formal. Por lo tanto, las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas.

Esta doctrina sobre los contratos mixtos se encuentra en línea con el criterio expuesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), recogido en el asunto Club Hotel Loutraki y otros [Sentencia de 6 de mayo de 2010, C 145/08, Rec.p.I- I04165, apartado 48]. Según el TJUE: "Se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que en el caso de un contrato mixto cuyas distintas estipulaciones están ligadas inseparablemente y forman, por lo tanto, un todo indivisible –con arreglo a lo indicado en el anuncio de licitación–, la operación en cuestión debe examinarse en su conjunto de forma unitaria a efectos de su calificación jurídica y debe valorarse con arreglo a las normas por las que se rige la estipulación que constituye el objeto principal o elemento preponderante del contrato"».

En el mismo sentido, la Resolución 346/2013 de 4 de septiembre señala,

«(…) cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado

de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual.

Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal».

El análisis racional de las prestaciones relacionadas en el PPTP permite concluir que no existe vinculación material entre las mismas. El PPTP define separadamente las prestaciones correspondientes a la limpieza viaria (apartado 6) y a la limpieza de edificios (apartado 7) sin que de la consideración de ambos apartados pueda deducirse sinergia alguna que permita considerar la existencia de una unidad funcional entre ellas. En el informe justificativo de la no división en lotes, por su parte, el Jefe de la Sección de Medio Ambiente menciona la existencia de sinergias en personal y medios materiales, aunque no concreta en que aspectos de las labores de limpieza puedan producirse. Por último, es de destacar que los trabajadores de los servicios considerados se rigen por Convenios Colectivos diferentes.

De lo señalado cabe concluir que la definición del objeto del contrato que se contiene en el PCAP y en el PPT es contraria a las previsiones del artículo 34.2 de la LCSP, por lo que procede la anulación de los mismos.

Séptimo. La estimación de las alegaciones contempladas en el Fundamento de Derecho anterior releva a este Tribunal, en principio, de analizar el resto de motivos de impugnación contenidos en los discursos analizados. Es de destacar, especialmente, que una parte relevante de los referidos motivos se dirigen contra

la definición del objeto del contrato, por lo que, considerada la definición de aquel contraria a Derecho, cualquier ulterior análisis devendría en puramente especulativo.

Interesa no obstante considerar, bien que *obiter dicta*, las alegaciones no relacionadas con la definición del objeto del contrato. Las referidas alegaciones plantean cuestiones relevantes en relación con aspectos que el órgano de contratación deberá considerar en la eventual redacción de futuros pliegos, por lo que se entiende relevante manifestar la postura del Tribunal sobre las mismas.

Octavo. Alegan los recurrentes que el órgano de contratación ha fijado la duración del contrato por encima de la duración máxima contemplada en el artículo 29.4 de la LCSP, sin que se justifiquen las circunstancias que permitirían hacerlo de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del referido precepto.

El artículo 29.4 LCSP establece que "*los contratos de suministros y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que sean aplicables al ente contratante*".

La duración máxima señalada puede ser exceptuada en los supuestos que determina el párrafo 2º del precepto señalado, según cuyo tenor,

"Excepcionalmente, en los contratos de suministros y de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la

prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del suministro o servicio será objeto de desarrollo reglamentario".

El periodo de recuperación de la inversión se puede definir, en términos generales, como el periodo de tiempo que se requiere para recuperar el capital invertido en la fase inicial de un proyecto. Esta definición, puramente descriptiva, se concreta por el artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española (RLDEE en adelante), que dice,

"1. Se entiende por período de recuperación de la inversión del contrato aquél en el que previsiblemente puedan recuperarse las inversiones realizadas para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato, incluidas las exigencias de calidad y precio para los usuarios, en su caso, y se permita al contratista la obtención de un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación.

La determinación del período de recuperación de la inversión del contrato deberá basarse en parámetros objetivos, en función de la naturaleza concreta del objeto del contrato. Las estimaciones deberán realizarse sobre la base de predicciones razonables y, siempre que resulte posible, basadas en fuentes estadísticas oficiales.

2. Se define el período de recuperación de la inversión del contrato como el mínimo valor de n para el que se cumple la siguiente desigualdad, habiéndose realizado todas las inversiones para la correcta ejecución de las obligaciones previstas en el contrato:

$$\sum_{t=0}^{n} \frac{FC_t}{(1+b)^t} \geq 0$$

Donde:

t son los años medidos en números enteros.

FCt es el flujo de caja esperado del año t, definido como la suma de lo siguiente:

a) El flujo de caja procedente de las actividades de explotación, que es la diferencia entre los cobros y los pagos ocasionados por las actividades que constituyen la principal fuente de ingresos del contrato, teniendo en cuenta tanto las contraprestaciones abonadas por los usuarios como por la Administración, así como por otras actividades que no puedan ser calificadas como de inversión y financiación.

El flujo de caja procedente de las actividades de explotación comprenderá, entre otros, cobros y pagos derivados de cánones y tributos, excluyendo aquellos que graven el beneficio del contratista.

b) El flujo de caja procedente de las actividades de inversión, que es la diferencia entre los cobros y los pagos que tienen su origen en la adquisición de activos no corrientes y otros activos equivalentes, tales como inmovilizados intangibles (entre ellos, derechos de uso de propiedad industrial o intelectual, concesiones administrativas o aplicaciones informáticas), materiales o inversiones inmobiliarias, así como los cobros procedentes de su enajenación.

Aunque no se prevea su efectiva enajenación en el momento de realizar las proyecciones, se incluirá como cobro procedente de las actividades de inversión el valor residual de los activos, entendido como el importe que se podría recuperar al término del contrato o bien de la vida útil del elemento patrimonial, en caso de que ésta finalice con anterioridad, ya sea por su venta en el mercado o por otros medios.

Para la determinación del valor residual se analizarán las características de los elementos patrimoniales, tales como su vida útil, usos alternativos, movilidad y divisibilidad.

FCt no incluirá cobros y pagos derivados de actividades de financiación.

La estimación de los flujos de caja se realizará sin considerar ninguna actualización de los valores monetarios que componen FCt.

b es la tasa de descuento, cuyo valor será el rendimiento medio en el mercado secundario de la deuda del Estado a diez años en los últimos seis meses incrementado en un diferencial de 200 puntos básicos. Se tomará como referencia para el cálculo de dicho rendimiento medio los últimos datos disponibles publicados por el Banco de España en el Boletín del Mercado de Deuda Pública.

El instrumento de deuda y el diferencial que sirven de base al cálculo de la tasa de descuento podrán ser modificados por Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, para adaptarlo a los plazos y condiciones de riesgo y rentabilidad observadas en los contratos del sector público».

De la definición expuesta puede deducirse que, en los supuestos en que, como es el caso del contrato regulado en el PCAP impugnado, la retribución del contratista no es incierta, sino que resulta de una previa decisión del órgano de contratación, es este el que, en gran medida, puede determinar la duración de tal periodo.

En efecto, corresponde al órgano de contratación determinar el presupuesto base de licitación, cuidando de que, según lo dispuesto por el artículo 100.1 LCSP, *"(…) 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". La decisión que adopte el órgano de contratación en lo referente a la intensidad con la que el coste que supone la amortización de las inversiones se impute al modelo de costes determinará, en definitiva, el periodo de recuperación de la inversión del contrato.

Así las cosas, la decisión del órgano de contratación deberá cohonestar dos principios ancilares de la contratación pública, ambos contemplados en el artículo 1 LCSP: el de concurrencia, que el artículo 29.1 LCSP entiende relevante para la fijación de la duración de los contratos ("*la duración de los contratos del sector público deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas"*) y el de eficiente utilización de los fondos públicos.

Con objeto de hacer compatibles, como hemos indicado, ambos principios, la LCSP establece los siguientes postulados:

- La fijación de un plazo de duración del contrato superior a los máximos fijados legalmente tiene carácter excepcional, por lo que será preciso que el órgano de contratación justifique cumplidamente la concurrencia de los requisitos que el artículo 29 LCSP establece al efecto.

- Deberá venir exigida por el periodo de recuperación de la inversión de las directamente relacionadas con el contrato. Dado que, como hemos señalado, dicho periodo puede ser determinado sustancialmente por el órgano de contratación, deberá ser el que resulte financieramente más eficiente o, dicho en otros términos, el que se ajuste a la vida útil del bien que constituye la inversión (entendida como el tiempo durante el cual se espera que un activo funcione y participe en la generación de los ingresos o renta de la empresa). En los casos en los que, como en el PCAP objeto de recurso, la inversión se concreta en elementos con vidas útiles diversas, el principio de eficiencia del gasto público exige que la duración del

contrato optimice el conjunto de aquellas, y así se justifique por el órgano de contratación.

- Las inversiones directamente relacionadas con el contrato no podrán ser susceptibles de ser utilizadas en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización resultará antieconómica.

- El coste de las inversiones deberá ser relevante en la prestación del suministro o servicio.

Pues bien, en el informe justificativo de la duración del contrato, emitido por el Jefe de Sección de Medio Ambiente, no se justifican adecuadamente los extremos señalados anteriormente. El informe relaciona un conjunto de elementos de inversión basándose en la experiencia del Ayuntamiento en la prestación del servicio, y establece una tasa de amortización lineal (el 12,5% anual) para todos ellos. No consta la vida útil de los elementos, ni justificación de la imposibilidad de que los mismos sean utilizados en la actividad económica del eventual contratista, ni que la duración señalada permita optimizar el coste de amortización consideradas las diferentes vidas útiles de los activos.

Por otro lado, el cálculo del periodo de recuperación de la inversión no se ajusta a las previsiones legales, limitándose el informe técnico a vincularlo, erróneamente, con el plazo medio de amortización de los activos.

Por lo señalado, cabe concluir que la duración del contrato no se ajusta a la LCSP.

Noveno. Los recurrentes alegan que no se han observado las prescripciones que el RLDEE establece para la determinación de la fórmula polinómica de revisión de precios.

La revisión de precios se regula en la cláusula 10ª del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPTP), al que se remite el apartado L del cuadro-resumen del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

El artículo 103.2 de la LCSP establece, en relación con la revisión de precios,

«Previa justificación en el expediente y de conformidad con lo previsto en el Real Decreto al que se refieren los artículos 4 y 5 de la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española, la revisión periódica y predeterminada de precios solo se podrá llevar a cabo en los contratos de obra, en los contratos de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas, en los contratos de suministro de energía y en aquellos otros contratos en los que el período de recuperación de la inversión sea igual o superior a cinco años. Dicho período se calculará conforme a lo dispuesto en el Real Decreto anteriormente citado (…)»

Por su parte, el artículo 9 RLDEE regula los requisitos y el procedimiento para la revisión periódica y predeterminada de precios en los contratos del sector público distintos a los contratos de obras y a los contratos de suministro de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas.

En su apartado 7 establece lo siguiente:

«Para los contratos con un precio igual o superior a cinco millones de euros, el órgano de contratación incluirá en el expediente de contratación un informe preceptivo valorativo de la estructura de costes, emitido por el Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

A tales efectos, el órgano de contratación deberá:

a) Solicitar a cinco operadores económicos del sector la remisión de su estructura de costes.

b) Elaborar una propuesta de estructura de costes de la actividad. Para ello utilizará, siempre que sea posible, la información de las respuestas que reciba de los operadores económicos mencionados en la letra anterior.

c) Someter su propuesta de estructura de costes a un trámite de información pública por un plazo de 20 días. En caso de que se presenten alegaciones en dicho trámite, el órgano de contratación deberá valorar su aceptación o rechazo de forma motivada en la memoria.

(…)

d) Remitir su propuesta de estructura de costes al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

El Comité Superior de Precios de Contratos del Estado deberá evacuar el informe preceptivo en un plazo no superior a veinte días, a contar desde el día siguiente a la recepción de la propuesta de estructura de costes mencionada en la letra d) anterior. En caso de que el Comité considere que la información remitida no es suficiente o requiera alguna aclaración, podrá solicitar al órgano proponente información adicional. Este requerimiento suspenderá el plazo de evacuación del informe en tanto no haya respuesta del órgano de contratación.

En el caso de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, así como de los organismos y entidades de ellas dependientes, este informe podrá ser recabado del órgano autonómico consultivo en materia de contratación pública, si existiera. En caso contrario, deberá ser recabado del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

En todo caso, el órgano de contratación deberá comunicar a efectos informativos al Comité Superior de Precios de Contratos del Estado y, en su caso, al órgano

autonómico consultivo correspondiente, la estructura de costes incluida en el pliego».

Como hemos señalado anteriormente, el órgano de contratación realiza una determinación errónea del periodo de recuperación de la inversión, por lo que no hay constancia de que se cumpla el requisito que, con respecto a su duración exige el citado artículo 103.2 de la LCSP.

Por otro lado, no consta en el expediente que el órgano de contratación haya solicitado información a cinco operadores económicos ni que haya sometido la estructura de costes al trámite de información pública, ni que, en fin, haya solicitado el informe preceptivo del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado o, en su caso, del órgano autonómico consultivo correspondiente. Por lo señalado, cabría concluir en que la cláusula 10ª PPTP es nula, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas.

Décimo. Queda por tratar, por último, la alegación, compartida en los dos recursos analizados, de que no se incluye un estudio de costes justificativo del presupuesto base de licitación del contrato.

La cláusula 2.1.3 del PCAP establece que,

«El importe del presupuesto base de licitación del contrato es el señalado como máximo en el apartado D del cuadro resumen. El desglose de costes será el recogido en el Anexo II del cuadro-resumen».

El Anexo citado no figura en el PCAP.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 100.2 LCSP,

«En el momento de elaborarlo (el presupuesto base de licitación) los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto base de licitación sea adecuado a los precios de 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 forme 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».

Es doctrina de este Tribunal (expresada en sus Resoluciones 861/2018 de 1 de octubre, 506/2019 de 9 de mayo o 549/2019 de 13 de junio) la necesidad de adecuar el presupuesto base de licitación a precios de mercado. El desglose exigido de los costes directos e indirectos permite, precisamente, realizar el contraste con los precios de mercado exigidos por la Ley.

El alcance de tal desglose se concreta en el informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado 42/18 que, con base en la doctrina de este Tribunal, concluye:

«En los contratos de suministros y servicios el desglose del presupuesto base de licitación exigido por el artículo 100.2 de la LCSP debe recoger todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el objeto del contrato, a fin de que se llegue a una estimación correcta del precio de mercado y se asegure el efectivo cumplimiento del mismo una vez celebrado. El desglose exigible en cada caso debe ser el adecuado a la naturaleza de las prestaciones del contrato, entre las que se tendrán en cuenta, en su caso, las condiciones de distribución y entrega de los bienes, con el objetivo de cumplir las finalidades expuestas, sin que en los casos en que estemos en presencia de prestaciones tan sencillas como los suministros indicados en la consulta, cuyos

precios de mercado son determinables con mayor facilidad, resulte necesario el más amplio desglose exigido en el artículo 100.2 de la LCSP».

La doctrina expuesta pone de manifiesto la instrumentalidad del desglose de costes con la finalidad fundamental expresada en el artículo 100 LCSP de que el presupuesto base de licitación se adecúe a los precios de mercado.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Estimar los recursos interpuestos por D. J.D. R.S., en calidad de representante de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL) y por D. M.S.H., en nombre y representación, y como Presidente, de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE LIMPIEZA PÚBLICA (ASELIP), contra el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas, reguladores de la licitación del contrato *"Servicio de limpieza viaria, limpieza de zonas verdes y limpieza de edificios públicos del Ayuntamiento de Alcázar de San Juan*", con expediente 1/2021 Servicios, convocada por el Ayuntamiento de Alcázar de San Juan, y anular ambos Pliegos.

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 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 dos meses, a contar desde

el día siguiente a 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.