

**Recurso 213/2018****Resolución 210/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 6 de julio de 2018

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)** contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de locales correspondientes a centros docentes dependientes de la Delegación Territorial de Educación en Sevilla para el curso 2018/2019” (Expte. SEA-LIM-01/2018), convocado por dicha Delegación Territorial, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 31 de mayo de 2018, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación urgente, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución, publicándose asimismo el 1 de junio de 2018, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 10.804.339,72 euros.



**SEGUNDO.** La presente licitación se rige por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Igualmente, le es de aplicación el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la nueva LCSP.

**TERCERO.** El 18 de junio de 2018, ASPEL presentó en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (PPT) que rigen la licitación del contrato indicado en el encabezamiento.

**CUARTO.** Mediante oficio de 18 de junio de 2018, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al órgano de contratación, requiriéndole el expediente de contratación, el informe sobre el fondo de la cuestión planteada en aquel, las alegaciones oportunas sobre la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente, así como el listado de licitadores en el procedimiento con los datos necesarios a efectos de notificaciones, siendo recibida esta documentación en el Registro del Tribunal el 19 de junio de 2018.

**QUINTO.** Por la Secretaría del Tribunal, el 19 de junio de 2018, se requiere a ASPEL para que aporte determinada documentación para la subsanación de su escrito de interposición del recurso. Dicha documentación fue remitida por la citada entidad teniendo entrada en este Tribunal el mismo 19 de junio de 2018.

**SEXTO.** Mediante escritos de 22 de junio de 2018, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso a los licitadores interesados en el procedimiento, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones, habiéndolas presentado las entidades CABELLO SERVILIMPSA, S.L. y SERVICIOS DE LIMPIEZA HDD, S.L.



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP, en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Con carácter previo al estudio de la cuestión de fondo, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial contra los pliegos que rigen la licitación.

El artículo 48 de la LCSP establece que *“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.”*

Asimismo, el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *“Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y*



*sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca”, y el artículo 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece 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”.*

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que el método de cálculo aplicado para determinar el valor estimado y, por tanto, el presupuesto base de licitación que figura en el anexo I del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) no se ajusta a la legalidad vulnerando el principio de libre competencia.

Al respecto, debemos indicar que en los estatutos de ASPEL se establece como ámbito de actuación *“todas las actividades profesionales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional, industrial, multiservicios, edificios y locales y cualesquiera otros servicios conexos, su ámbito territorial abarca todo el territorio del Estado Español”*; por otro lado entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 4 de sus estatutos, *“La integración, representación, y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de su actividad empresarial”*.



Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

**TERCERO.** Debe analizarse ahora si el acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación, en los términos previstos en el artículo 44 de la LCSP.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicio cuyo valor estimado asciende a 10.804.339,72 euros y que pretende celebrar una Administración Pública, por lo que el recurso es procedente de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 c) de la LCSP establece que *“El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará:*

*b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante.*

*(...)*

*En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...).”*



En el supuesto analizado, el plazo de interposición computa, de conformidad con el precepto legal transcrito, a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en el perfil, toda vez que los interesados han podido acceder al contenido de los pliegos a través de aquel. En este sentido, la publicación en el perfil de contratante se llevó a cabo el 1 de junio de 2018. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; por lo que al haberse presentado el escrito de recurso el 18 de junio de 2018 en el Registro de este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

Como ya hemos señalado, la asociación recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos, solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su nulidad al haberse establecido un método de cálculo del valor estimado y, por ende, un presupuesto de licitación, que no se ajusta a la legalidad y que, a su juicio, vulnera el principio de libre competencia.

La recurrente centra su recurso en el hecho de que el método de cálculo aplicado no se ajusta a lo dispuesto en la LCSP por cuanto no se han incluido dentro del mismo ni la antigüedad de las personas trabajadoras, ni el coste de los medios materiales a que se refiere la cláusula 4 del PPT, ni tampoco el coste de los uniformes y elementos de protección exigidos en la cláusula 5 del PPT.

Por ello, entiende la recurrente que el cálculo del valor hora está incompleto, siendo el valor estimado y el presupuesto base licitación insuficientes y, en consecuencia, se deben publicar unos nuevos pliegos que contemplen lo establecido en los artículos 100 y 101 de la LCSP, pues la no inclusión de la antigüedad y de los costes antes señalados supone una infracción de la propia Ley, lo que acarrea, según señala, que no pueda realizarse un estudio económico real del servicio que garantice la viabilidad del mismo.



Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso pone de manifiesto que, tras la publicación del anuncio de convocatoria, diversas empresas solicitaron información sobre el cálculo del coste salarial efectuado haciendo constar la omisión en dicho cálculo del complemento de antigüedad de las personas trabajadoras. Esta circunstancia, según manifiesta el órgano de contratación en el informe, se reconoce y se manifiesta a las licitadoras que dicha omisión repercute en una minoración del beneficio industrial que se indica en el pliego.

En este sentido, según argumenta el órgano de contratación en su informe, la omisión en el cálculo del coste supone una minoración del beneficio industrial, del 11,4% al 4,21%. Señala, no obstante, que a pesar de esta minoración el presupuesto base de licitación alcanza a cubrir el coste que supone la ejecución del servicio objeto del contrato pues, incluidos todos los costes salariales, existe un margen de un 3% de gastos generales y de un 4,21% de beneficio industrial.

En relación a los otros dos costes a que hace referencia la recurrente, el coste de los medios materiales y el coste de los uniformes y elementos de protección, manifiesta el órgano de contratación que en el concepto “Gastos generales” se ha establecido un valor estimado de un 3% del salario/hora, donde se incluyen los diversos gastos que puede tener la empresa en medios materiales, vestuario del personal, etc..

Finalmente, expone el órgano de contratación en su informe que las empresas licitadoras han dispuesto de una exacta información a través del anexo II del PPT, “Condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecta la subrogación”, para evaluar la totalidad de los costes laborales del contrato, donde se indicaba entre otros aspectos la fecha de antigüedad.

Por su parte, la entidad CABELLO SERVILIMPSA, S.L., como interesada, señala que el contrato no puede considerarse antieconómico y que, tras la respuesta



dada por la Administración, se asumió un menor beneficio industrial para hacer frente a todos los costes necesarios para el buen funcionamiento del servicio.

Finalmente, SERVICIOS DE LIMPIEZA HDD, S.L., como interesada, alega, en síntesis, que consta totalmente detallada en el anexo II del PPT la antigüedad de las personas trabajadoras pudiendo disponerse de toda la información necesaria para realizar la oferta. Señala, además, que todos los costes laborales y demás costes derivados de la ejecución del servicio son perfectamente asumibles con el precio establecido, estando dentro del precio de mercado.

**SEXTO.** Expuestas las alegaciones de las partes, procede el examen de la cuestión controvertida.

Como hemos señalado, la recurrente considera en su recurso que el método de cálculo del valor estimado del contrato y, por ende, el del presupuesto base de licitación no se ajusta a la legalidad al no haberse tenido en cuenta la antigüedad de las personas trabajadoras y los costes de los medios materiales, así como de los uniformes y elementos de protección.

En primer lugar hemos de examinar lo establecido al respecto por la legislación contractual. En este sentido, en el artículo 100 de la LCSP se establece que *“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. (...)”*

Asimismo, por otra parte, el artículo 101 de la LCSP, al referirse al valor estimado, establece 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.*” Y, asimismo que “(...) *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.*”

Pues bien, de los preceptos transcritos puede extraerse como primera conclusión que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.

A este respecto, el Anexo I del PCAP establece que para calcular el valor estimado se han considerado los siguientes conceptos:

“(...)

b) *Cálculo del valor hora*

• *Costes Salariales: Se han considerado los importes que se relacionan en el Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Sevilla de 23 de*



diciembre de 2016. Aplicando la tabla salarial para 2019 del Anexo I del Convenio, resulta un importe/hora de 8,17 euros.

- *Costes Sociales: Se ha considerado un 33,5 de gastos en las cuotas sociales que corresponden al empresario, resultando un total de 2,74 euros sobre el salario/hora.*
- *Gastos Generales: Se ha incluido un 3% de gastos generales sobre el salario/hora, lo que supone 0,25 euros.*
- *Beneficio Industrial: Se ha aplicado un 11,4% de beneficio industrial sobre el salario hora, lo que supone 0,93 euros.*
- *Sumando todos los conceptos, resulta un valor hora de licitación (IVA excluido) de 12,09 euros. (...)*”

En el caso que nos ocupa, y en base a lo manifestado por el órgano de contratación en su informe, queda acreditado que se ha omitido, dentro del cálculo del valor estimado, el coste del complemento de antigüedad de las personas trabajadoras. Asimismo, aun cuando el órgano de contratación manifiesta que los costes de los medios materiales, de los uniformes y elementos de protección se encuentran incluidos dentro del concepto “Gastos generales”, lo cierto es que en ninguna parte de los pliegos aparecen desglosados los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, tal y como establece la LCSP.

El problema, por tanto, se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados conforme a lo anteriormente expuesto. Ello vulnera lo dispuesto en los artículos 100 y 101 de la LCSP y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas -al no disponer de información necesaria para hacer una oferta adecuada- como durante la ejecución del contrato -ya que puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato-. Sin embargo, no queda evidenciado, con la argumentación dada por la recurrente en su escrito, que tanto el valor estimado como el presupuesto base de licitación sean insuficientes y no alcancen a cubrir el coste que supone la ejecución del servicio.



Así pues, procede, por tanto, la estimación parcial del recurso y, en consecuencia, anular los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, con retroacción de las actuaciones al momento previo a la elaboración de los mismos, a fin de que en los nuevos pliegos que, en su caso, se aprueben, se corrija la infracción advertida, sin perjuicio de conservar aquellas partes de los mismos, así como los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, con convocatoria, en su caso, de una nueva licitación.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

### **ACUERDA**

**PRIMERO.** Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)** contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato denominado “Servicio de limpieza de locales correspondientes a centros docentes dependientes de la Delegación Territorial de Educación en Sevilla para el curso 2018/2019” (Expte. SEA-LIM-01/2018), convocado por dicha Delegación Territorial y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que se proceda conforme a lo expresado en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución.

**SEGUNDO.** De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a las partes interesadas en el procedimiento.



Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su 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.

