

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 16 de marzo de 2023

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de L'Operosa S.P.A. Sucursal en España, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato "Servicio de limpieza de los edificios municipales" del Ayuntamiento de Ciempozuelos, número de expediente 3C/2023, este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncios publicados el 8 de febrero de 2023 en la Plataforma de la Contratación del Sector Público se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado de contrato asciende a 1.416.549,97 euros y su plazo de duración será de dos años sin posibilidad de prórroga.

A la presente licitación se presentaron 18 empresas, entre ellas la recurrente.

Segundo.- El 1 de marzo de 2023, L'Operosa S.P.A. Sucursal en España, interpone recurso contra los pliegos por considerar que los costes de personal no son correctos, solicita la anulación de los mismos y la suspensión del procedimiento de licitación hasta que se resuelva el recurso.

El 7 de marzo de 2023, el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 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), solicitando la desestimación del recurso y oponiéndose a la suspensión del procedimiento de licitación.

Tercero.- La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Acuerdo sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 9 de marzo de 2023, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión, de conformidad con lo establecido en el artículo 56.3 de la LCSP.

Cuarto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica que ha presentado oferta después de interponer el recurso especial en materia de contratación contra los pliegos “*cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso*” (artículo 48 y 50.1.b) de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues los pliegos fueron publicados el 8 de febrero de 2023, e interpuesto el recurso el 1 de marzo dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra los pliegos, en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso alega le recurrente que en el apartado 4 del Anexo I del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante PCAP), establece el cálculo del presupuesto.

4.- VALOR ESTIMADO

1.416.549,97.-€

Método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado: Se tiene en cuenta toda la duración del contrato y las modificaciones previstas en el PCAP.

El desglose del valor estimado es el siguiente:

Precio del servicio		1.287.772,70.-€
Gastos de personal	1.107.002,59.-€	
Resto de costes (directos e indirectos)	107.876,84.-€	
Beneficio industrial	72.892,77.-€	
Modificaciones del contrato previstas en el PCAP (10%)		128.777,27.-€

Alega que en el presupuesto se han tenido en cuenta unos gastos de personal de 1.107.002, 59 euros en los que no se detalla ni desglosa los conceptos que

constituye la suma total de gastos de personal. Tampoco consta en el expediente, que sepamos, ningún informe sobre la forma en la que se han calculado.

Según el pliego las horas exigidas son 40.232,69 anuales, por tanto las dos anualidades serán 80.465,38.

Considera que la Administración no ha calculado correctamente los costes de personal. Fija los costes de personal en 1.107.002,59 euros, para un período de 2 años. Es decir, 553.501,30 euros anuales. El precio total del servicio para un periodo de 2 años lo establece en 1.287.772,70 euros, es decir, 643.886,35 euros anuales (incluyendo costes directos e indirectos y beneficio industrial).

El recurrente realiza unos cálculos y según su criterio los costes reales de personal son 661.610,44 euros anuales (1.323.220,88 euros por los 2 años de contrato).

Si tenemos en cuenta que el PCAP ha considerado en su cálculo un coste anual de personal de 553.501,30 euros (1.107.002,59 euros por los dos años), su estimación resulta 108.000 euros inferior al coste real/anual, y 216.000 euros inferior al coste real por los dos años de contrato.

Además manifiesta que existe vulneración de los artículos 100, 101, 102 y 130 de la LCSP porque la Administración no ha procedido a calcular los costes salariales estimados de forma desglosada con desagregación de género y categoría profesional.

Considera que ha acreditado, atendiendo al criterio del propio Tribunal en anteriores resoluciones, que el personal necesario para prestar el servicio las 40.239,69 horas anuales es el mismo que figura en los listados de subrogación, con ligeros ajustes para “cuadrar” las horas. Insiste que en sus cálculos no mimetiza los costes de la empresa saliente, sino que solo utiliza los datos necesarios para calcular el coste real.

Por su parte el órgano de contratación manifiesta que es objeto de este contrato la prestación del servicio de limpieza de los edificios públicos de titularidad municipal que se detallan de forma pormenorizada en el Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), con indicación de las horas semanales que se debe destinar a su limpieza, así como la periodicidad en las que se deben llevar a cabo dichas labores en función de su tipología (limpieza ordinaria, tratamientos especiales (...)).

El servicio incluye la puesta a disposición de los medios personales y materiales necesarios para su efectiva ejecución, así como el suministro de los productos de limpieza y resto de consumibles. Dicho servicio conlleva la obligación convencional de subrogación de personal del Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid.

En el Anexo X se publicó el listado del personal a subrogar de la empresa Multianau, S.L. y de la empresa Alana Servicios Integrales, S.L., esta última es un Centro Especial de Empleo.

Refiere el órgano de contratación que ante las numerosas preguntas formuladas por los licitadores, interesando aclaraciones sobre los licitadores del personal objeto de subrogación, se publica en el perfil del órgano de contratación el 17 de febrero de 2023 un nuevo listado de personal facilitado ad hoc por la empresa Multianau, S.L., en el que se incorpora los datos de fecha de vencimiento del contrato, salario bruto y pactos en vigor. También incluye la indicación del porcentaje de tasa de absentismo.

Asimismo, en esa misma fecha de 17/02/2023 se publica el listado facilitado a tal fin por la empresa Multianau, S.L., en el que se actualizan los datos de las personas trabajadoras de la empresa Alana Servicios Integrales, S.L. y se incorporan los datos de “*salario anual*” y “*fecha de vencimiento de contrato*”. Se indica igualmente el porcentaje de tasa de absentismo y se indica que no existen pactos en vigor.

Con fecha 20 de febrero de 2023, se publica nuevo listado de la empresa Alana Servicios Integrales, S.L., en el que se incluye junto con los datos del anterior una columna con la “*fecha de antigüedad*”, si bien dicho dato ya figuraba en el listado publicado inicialmente en el Anexo X del PCAP.

Con fecha 22/02/2023 se publica en el perfil del órgano de contratación una “*nota aclaratoria*” en el que previa reproducción literal del contenido de los epígrafes 1 y 5 del artículo 130 LCSP se concluye:

«A la vista de lo expuesto, SE INFORMA:

- El listado facilitado por la empresa MULTIANAU SL recoge la información establecida en art. 130.1 LCSP transcrito.*

El último listado facilitado se publicó en el perfil del contratante con fecha 17/02/2023.

- El listado facilitado por la empresa ALANA SERVICIOS INTEGRALES SL recoge la información establecida en el art. 130.1 LCSP transcrito.*

El último listado facilitado se publicó en el perfil del contratante con fecha 20/02/2023.

- Además de la información establecida legalmente, se han venido respondiendo las cuestiones planteadas sobre personal adscrito al servicio, mediante la transcripción literal de las respuestas facilitadas por las empresas MULTIANAU SL y ALANA SERVICIOS INTEGRALES SL».*

Con respecto a la cuantificación de los gastos de personal que debían tenerse en cuenta para la determinación del precio de licitación, consta en el expediente de licitación documento denominado “*Informe sobre criterios aplicados para la determinación del precio base de licitación del contrato*” que explica el criterio para cuantificar los gastos de personal.

Presenta unos cálculos e indica que respecto del personal que existe obligación de subrogación cubre 620,38 horas semanales (32.259,72 anuales). La información de la prestación del servicio, según los datos facilitados por la Técnico de

Medioambiente, debe ser de 40.233 horas anuales, luego deberá contratarse personal para cubrir 7.974 horas.

La recurrente cuantifica los gastos de personal sobre una base errónea y obviando que nos encontramos ante un contrato de servicios en virtud del cual una Administración pública recibe una prestación a cambio del pago de un precio cierto y previamente determinado, en este caso, el que resulte de la adjudicación del contrato previa sustanciación de un expediente de licitación por procedimiento abierto.

El servicio objeto de contrato comprende la limpieza de los edificios de titularidad municipal durante un número de horas anuales determinadas (40.233 horas al año). Para realizar la limpieza durante ese tiempo se cuenta por una parte con el personal directamente contratado por la empresa Multianau, S.L., con el que se cubre un total de 32.259,7 horas anuales y que suponen unos costes anuales de personal para la empresa de 841.782,03 euros durante los dos años de vigencia del contrato (se han tenido en cuenta los incrementos salariales previstos en el Convenio Colectivo para el año 2024).

Pero, como decimos, el servicio contempla más horas que las que se cubren por el personal de la empresa Multianau, S.L., y que supondrían 7.974 horas anuales.

Si bien es cierto que actualmente el servicio de limpieza también se presta por personal que mantiene una relación laboral con la empresa Alana Servicios Integrales, S.L., y que ésta a su vez tiene una relación mercantil con Multianau, S.L., a la que el Ayuntamiento de Ciempozuelos es ajena, no es menos cierto que ese personal limpia los edificios de titularidad municipal durante las horas que restan y que, como se indica, son 7.974 horas anuales.

El Ayuntamiento de Ciempozuelos, a la hora de calcular los gastos de personal para cubrir esas horas ha aplicado las tablas salariales del Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid en vigor (con el

incremento salarial previsto para 2024) y también los gastos de Seguridad Social y demás contingencias que debe asumir a empresa contratista.

Con ello se obtienen los siguientes costes de personal:

COSTES ANUALES PERSONAL MULTIANAU (APROX. 32.260 HORAS ANUALES)	COSTES ANUALES RESTO PERSONAL LIMPIEZA (APROX. 7974 HORAS ANUALES)	COSTES ANUALES ENCARGADO (APROX. 1739 HORAS ANUALES)
841.782,03.-€	210.513,60.-€	50.612,54.-€

Las horas anuales del servicio que es objeto de contratación (40.233) equivalen a aprox. 774 horas semanales (con una operación sencilla de cálculo consistente en dividir el número total de horas por las 52 semanas del año). No se entiende entonces cómo la empresa recurrente hace unos cálculos de costes de personal (aportados como documento nº 2 y como documento nº 5 de su recurso) que oscilan entre las 1.055 y las 1.148,38 horas semanales de limpieza –la cifra varía en uno y otro documento-.

Lógicamente, si el servicio de limpieza objeto de contratación consistiese en más horas de servicio anual (aprox. 57.278 horas según los cálculos de la empresa, si hacemos una media entre las dos cifras citadas en el párrafo anterior), no sólo tendrían que ser mayores los gastos de personal, sino todos los demás parámetros que se tienen en cuenta para la determinación del precio de licitación.

Argumenta la recurrente que ha realizado un “*cálculo de costes reales de persona*” tomando en consideración los totales recogidos en el listado facilitado por Alana Servicios Integrales, S.L., pero lo que no ha hecho es vincular esos costes con el servicio que es objeto de contratación, si no que se ha limitado a sumar las horas totales del personal de la empresa, dando por supuesto que dicho personal dedica

toda su jornada laboral al servicio de limpieza de los edificios de Ciempozuelos, cuando lo cierto es que de las 528 horas semanales que la recurrente cuantifica en el documento 5 de su recurso, únicamente cabe imputar al servicio que esa empresa presta en Ciempozuelos 154 horas, puesto que las 620 horas restantes se presta por el personal de Multianau, S.L.

Es decir, la recurrente está cuantificando para argumentar el resultado de los gastos de personal obtenidos en sus cálculos un exceso de más de 17.000 horas anuales. Por ello, resulta extraño que la propia recurrente indique en su escrito que: *«En nuestro caso no existe redimensionamiento del personal. El número de horas exigidas en el PPT coincide sustancialmente con las que vienen realizando los actuales contratistas (...)*». Parece evidente que un incremento de más del 42% en el número de horas destinadas al servicio sí es objetivamente “sustancial”, aunque a la recurrente no se lo parezca.

Por último, alega que el Ayuntamiento ha cumplido con el deber de información del artículo 130 pues recoge los datos facilitados por el actual contratista.

Vistas las posiciones de las partes se comprueba por parte de este Tribunal la existencia en el expediente de contratación de un informe sobre los criterios aplicados para la determinación del presupuesto base de licitación, indicando la cotización de trabajadores y empresa, el salario base, coste de seguridad social de los limpiadores y encargado con una jornada anual de 1739 horas según Convenio Colectivo. Se calculan los costes incluyendo la antigüedad. Asimismo, en los cálculos se indica que el personal respecto del que existe obligación de subrogación cubre 620,38 horas semanales (32.259,72 euros) por lo que el adjudicatario deberá contratar personal para cubrir 7.974 horas.

Considerando lo anterior, se constata tal y como indica el órgano de contratación que el recurrente parte de una premisa errónea al realizar el cálculo de

los costes de personal pues considera que con el personal objeto de subrogación se cubren las horas necesarias para prestar el servicio.

Por último, aunque no es determinante pero sí significativo, a la presente licitación se han presentado 18 empresas, entre ellas la recurrente que hace intuir que el precio es ajustado al mercado.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de L'Operosa S.P.A. Sucursal en España contra los pliegos que rigen la licitación del contrato "Servicio de limpieza de los edificios municipales" del Ayuntamiento de Ciempozuelos, número de expediente 3C/2023.

Segundo.- Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero.- Dejar sin efecto la suspensión acordada por este Tribunal el 9 de marzo de 2023.

Cuarto.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente

ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.