

Recurso nº 283/2024
Resolución nº 288/2024

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

En Madrid, a 17 de julio de 2024

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza – ASPEL contra los pliegos que haN de regir la licitación del contrato de “Limpieza de Centro Educativos e instalaciones municipales y mantenimiento de bacteriostáticos, por lotes”, del Ayuntamiento de Leganés, para los lotes 1 y 2, expediente 2024/0010, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE de 13 de junio de 2024, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto y con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 27.113.821,45 euros, con un plazo de ejecución de 4 años.

Segundo. - El 3 de julio de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la recurrente contra los pliegos del contrato de referencia para los Lotes 1 y 2.

Tercero. - El 11 de julio del 2024, 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 transpone 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. - 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 organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, por lo que se encuentra legitimado al amparo de lo dispuesto en el artículo 48 de la LCSP.

Tercero. - El recurso se interpuso contra los pliegos 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.

Cuarto. – Los pliegos fueron publicados el 13 de junio de 2024, presentándose el recurso el día 3 de julio, dentro del plazo previsto en el artículo 50.1 de la LCSP.

Quinto. – En cuanto al fondo del asunto, el recurso se fundamenta en que el presupuesto de licitación de los lotes 1: Limpieza de Centros Educativos y 2: Limpieza de Dependencias Municipales es insuficiente para hacer frente a la prestación solicitada, siendo necesario un incremento significativo de los mismos.

Además, en el Lote 1 el pliego contempla una reducción de servicio respecto a la situación actual, por los fijos discontinuos y por reducciones de jornada, que exigen tomar medidas de calado y con coste significativo carentes de partida presupuestaria, y que el órgano de contratación no ha considerado esta adecuación y no ha contemplado la adecuación.

1- Respecto a lote 1, analiza los datos económicos que figuran en el PCAP y la memoria económica. Analiza a continuación los servicios exigidos por el pliego y su coste salarial, así el personal a subrogar. Posteriormente, realiza sus propios cálculos para concluir que tomando de referencia los coeficientes indicados en la Memoria Económica para los conceptos Gastos Generales (3%) y Beneficio (3%), obtenemos el coste de Ejecución del Servicio, donde se aprecia que es un 12,52% superior al tipo de licitación.

Señala además que en la Memoria Económica no se imputa ningún coste relativo a recursos materiales (productos y útiles de limpieza, material de dotación de aseos, maquinaria, uniformidad, EPIs, etc.) que suponen más del 5 % respecto a los costes de Mano de Obra y que los Gastos Generales repercutidos en la Memoria

Económica son entre 1,5 y 2,5 veces inferiores a los de cualquier empresa del sector.

Además, en el servicio solicitado está definido por una serie de semanas/año para cada uno de los centros, respecto a la dedicación del personal actual (modalidad de contrato) implica que hay que realizar una serie de ajustes en los periodos de prestación de servicio con reducciones en el número de meses de trabajo, lo que conlleva una modificación de las condiciones laborales del personal afectado que implica unos costes tampoco considerados en la Memoria Económica.

En base a lo anterior, considera la diferencia entre los costes de ejecución y el tipo de licitación sería superior al 20%.

Por su parte, el órgano de contratación alega que el Ayuntamiento de Leganés ha tenido presente a la hora de fijar el precio el control del gasto dentro de las órdenes dictadas sobre contención presupuestaria, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Resolución nº 292/2012, Resolución nº 185/2012 y Resolución 66/2012, cuando se afirma que *“en el momento de fijar el presupuesto o precio de un contrato habrá que partir del principio de control del gasto, cuya previsión normativa aparece en el artículo 1 del TRLCSP”*.

A continuación, transcribe el estudio económico realizado para la obtención del valor estimado del contrato para el Lote 1.

La determinación del coste de la hora de trabajo del personal de limpieza se ha obtenido mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$A = (B + C + D + E + F) / G$$

$$A = B + 0,040B + 0,3409B + 0,040B + 0,030B/1739 = (1 + 0,040 + 0,3409 + 0,040 + 0,030) * B / 1739$$

$$A=1,4509B/1739$$

Donde:

A = Coste de hora de mano de obra (euros/hora).

B = Salario base anual según convenio laboral vigente (euros).

C = Suplemento por antigüedad, estimado en un 4 % sobre el salario base anual vigente.

D = Coste por Seguridad Social (contingencias, desempleo formación...) estimado en un 34,09 % sobre el salario base anual vigente.

E = Coste por absentismo estimado en un 4% sobre el salario base anual vigente.

F = Coste por suplencia estimado en un 3 % sobre el salario base anual vigente.

G = horas laborables año según convenio: 1.739.

El salario base, el suplemento por antigüedad y las horas de trabajo anuales se han obtenido del Convenio Colectivo del sector de limpieza de edificios y locales vigente y considerando un incremento para el periodo de vigencia del contrato.

Los porcentajes de suplemento por Seguridad Social, absentismo y suplencias se han obtenido del escandallo anual del coste de mano de obra para el sector de limpieza de edificios y locales de la Comunidad de Madrid facilitado por AELMA (Asociación de Empresarios de Limpieza de Madrid). Al estar la fórmula en función del salario base anual, según el salario que se introduzca se obtendrá el coste por hora de cada una de las categorías.

Se desglosa el coste salarial de las cuatro categorías que participan en la prestación del servicio: encargado general, especialista, cristalero y limpiador para los años 2024-2028.

ASPEL señala en su recurso que el número total de horas anuales del servicio de limpieza de centros educativos es de 212.670, frente a las 211.875 h calculadas por los servicios técnicos municipales para determinar el coste del personal de limpieza que asciende a 3.245.925 euros anuales.

Señala que en el escandallo anual del coste de mano de obra facilitado por AELMA para el año 2024 referido a las categorías de encargado general y peón especializado o cristalero, el precio hora establecido incluye los materiales y útiles de limpieza e higiene, vestuario y amortización de maquinaria.

Respecto al precio hora del encargado, para el cálculo correspondiente al año 2024 se ha establecido un coste, como se puede comprobar en la tabla que adjunta, de 19,11 € frente a los 17,01 euros que facilita AELMA.

Respecto al precio hora del peón especializado o cristalero, para el cálculo correspondiente al año 2024 se ha establecido un coste, como se puede comprobar en la tabla que adjunta, de 15,90 euros frente a los 15,61 euros que facilita AELMA.

La memoria continúa diciendo que a efectos de calcular el precio del contrato se consignará la cantidad que resulte de incrementar al coste de personal (13.836.706,80 euro) un 3 % en concepto de gastos generales (415.101,20 euros) y un 3 % en concepto de beneficio industrial (415.101,20 euros). Sobre la suma de costes de personal y los gastos generales y beneficio industrial de todos los servicios se le aplica 21% de IVA, desglosado en 14.666.909,21 euros (base imponible), 3.080.050,93 euros (IVA 21%) precio total 17.746.960,14 euros".

Por tanto, en los costes de personal ya está incluido el importe correspondiente a amortización de maquinaria, útiles, materiales de limpieza e higiene, epis y vestuario, por estar incluido en el precio hora establecido.

CONCEPTOS CONTRATO 4 AÑOS (€)

COSTES DE PERSONAL	13.836.706,80
GASTOS GENERALES 3%	415.101,20
BENEFICIO INDUSTRIAL 3%	415.101,20
TOTAL SIN IVA	14.666.909,21
IVA (21%)	3.080.050,93
TOTAL CON IVA	17.746.960,14

ASPEL indica que el coste de la mano de obra para el año 2024 supone un total de 3.654.275 euros, frente a los 3.459.176,70 euros que se han calculado por los servicios técnicos municipales. Esta diferencia de coste, se debe a:

- Tienen en cuenta el coste de la bolsa de horas (750 horas anuales), al tratarse de una mejora los licitadores pueden determinar si deciden realizar esa mejora o no, por lo que el incremento de 9.997 euros no debería tenerse en cuenta en los costes de mano de obra, ya que es algo opcional.
- Incluyen un 22,60 % de absentismo (frente al porcentaje utilizado por los servicios técnicos municipales conforme a los escandallos facilitados por AELMA), basándose en el listado de subrogación elaborado por la actual empresa prestataria del servicio. Estos porcentajes tan elevados de absentismo fueron ocasionados por la pandemia de coronavirus declarada a nivel mundial en marzo del año 2020, siendo los centros educativos un foco importante en aquel momento, no así en la actualidad por lo que los servicios técnicos municipales han considerado un porcentaje de absentismo bastante inferior.

Si bien, ASPEL para el cálculo del coste por absentismo se han basado en el listado de subrogación facilitado, no han tenido en cuenta que la empresa adjudicataria actual del servicio de limpieza de centros educativos, cuenta con 45 personas con diversidad funcional, 34 en el turno de tarde y 11 personas en el turno de mañana que pertenecen a un centro especial de empleo y por lo tanto reciben ayudas conforme a la Orden Ministerial de 16 de octubre de 1998) que consisten en:

bonificación del 100 por 100 de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta y subvenciones del coste salarial por un importe del 50 por 100 del salario mínimo interprofesional. En el caso de contrato de trabajo a tiempo parcial, la subvención experimentará una reducción proporcional a la jornada laboral realizada.

Por otro lado, ASPEL indica que habría que realizar una serie de ajustes en los periodos de prestación de servicio con reducciones en el número de meses de trabajo, lo que conllevaría una modificación de las condiciones laborales del personal del listado de subrogación facilitado, cuyo coste de subrogación asciende a 2.883.431,98 euros (frente a los 3.459.176,70 euros calculados por los servicios técnicos para los servicios solicitados). Como ha manifestado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en un caso similar, en su Resolución 66/2012 corresponde a los licitadores por consiguiente valorar si concurren o no a la licitación.

Vistas las alegaciones de las partes procede dilucidar si el presupuesto base de licitación es suficiente para la prestación del servicio del Lote 1.

El artículo 100.2 de la LCSP establece respecto al presupuesto base de licitación *“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”*.

La adecuada determinación del precio contractual es un elemento esencial para la conformación de la voluntad de las partes del contrato administrativo que permite garantizar tanto a la Administración como al contratista una correcta ejecución de las prestaciones objeto del contrato, ya que permite establecer la justa correspondencia entre los derechos y obligaciones asumidas por cada una de las partes.

La exigencia de que el cálculo del valor de las prestaciones, y correlativamente el monto de las ofertas se ajuste a los precios de mercado, tiene por objeto garantizar que en la contratación exista un equilibrio entre las partes y que ninguna de ellas obtenga un enriquecimiento injusto, así como garantizar la viabilidad de las prestaciones objeto del mismo, que se establecen en función del interés general que persigue la actuación administrativa.

Como indica la Junta Consultiva de Contratación en su expediente 42/18 *“La LCSP alude al presupuesto base de licitación recordando la necesidad de desglosarlo con referencia a los costes directos, a los indirectos y a otros eventuales gastos. Además, la ley añade un precepto especial para los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, donde 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.*

[...]

Sobre la base de esta premisa, la regulación del presupuesto base de licitación, exige su correspondiente desglose en los diferentes costes y gastos que influyan en la determinación de ese precio de mercado. Sobre este aspecto esta Junta Consultiva ya ha afirmado, en los informes 37/17 y 8/18, que “lo que cabe concluir es que bajo estas denominaciones lo que persigue el legislador en el artículo 100 es que el presupuesto base de licitación recoja todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación o prestaciones que constituyen el

objeto del contrato, evitando preterir algunos de estos costes en beneficio de alguna de las partes”.

Por tanto, excluyendo rigideces excesivas en el análisis de los términos legales, el desglose del presupuesto base de licitación debe permitir tomar en consideración y recoger en él todos los costes y gastos que influyan en la realización de la prestación que constituye el objeto del contrato, y todo ello a fin de que se alcance una estimación correcta del precio de mercado. De este modo se asegura que el efectivo cumplimiento del contrato una vez celebrado se verifica conforme a un precio ajustado al mercado.

Precisamente con este objetivo se establece su obligatoria presencia en el pliego de cláusulas administrativas particulares o en el documento rector de la licitación, obligación ésta que dota de transparencia al procedimiento de selección del contratista, que garantiza que el contrato no incurra en un sobreprecio y que facilita la elaboración de las proposiciones por parte de los licitadores.

[...]

[En definitiva] 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 recurrente realiza sus propios cálculos para concluir que tomando de referencia los coeficientes indicados en la memoria económica para los conceptos Gastos Generales (3%) y Beneficio (3%), obtenemos el coste de ejecución del servicio, donde se aprecia que es un 12,52 % superior al tipo de licitación.

Señala además que en la Memoria Económica no se imputa ningún coste relativo a recursos materiales (productos y útiles de limpieza, material de dotación de aseos, maquinaria, uniformidad, EPIs, etc.) que suponen más del 5 % respecto a los costes de Mano de Obra y que los Gastos Generales repercutidos en la Memoria Económica son entre 1,5 y 2,5 veces inferiores a los de cualquier empresa del sector.

Ahora bien, la recurrente no acredita ninguna infracción de los límites del ejercicio de la discrecionalidad técnica. En particular, no señala ningún error evidente que invalide los cálculos del Ayuntamiento y que permita poner en duda la viabilidad del procedimiento de adjudicación o de la ejecución de la prestación contractual, y mucho menos que haga suponer racionalmente que vaya a incumplirse ningún convenio colectivo o norma social o laboral.

En la memoria económica se desglosa el coste salarial de las cuatro categorías que participan en la prestación del servicio: encargado general, especialista, cristalero y limpiador para los años 2024-2028, sin que se acredite incumplimiento del convenio colectivo aplicable.

Dentro de costes de personal, referenciados a las tablas de AELMA, como señala el órgano de contratación, ya está incluido el importe correspondiente a amortización de maquinaria, útiles, materiales de limpieza e higiene, epis y vestuario, por estar incluido en el precio hora establecido.

Finalmente, en cuanto a la alegación sobre que en el servicio solicitado está definido por una serie de semanas/año para cada uno de los centros, respecto a la

dedicación del personal actual (modalidad de contrato) implica que hay que realizar una serie de ajustes en los periodos de prestación de servicio con reducciones en el número de meses de trabajo, lo que conlleva una modificación de las condiciones laborales del personal afectado que implica unos costes tampoco considerados en la Memoria Económica, hay que señalar que como hemos dicho en numerosas resoluciones, el presupuesto del contrato ha de ser adecuado al mercado según las prestaciones a realizar y no según el personal a subrogar.

En cualquier caso, como señala el órgano de contratación, se trata de una afirmación a la que no se incluye ninguna justificación en la que soportar la misma, no se indica cuáles son las reducciones de servicio y de jornada que se alega.

Por todo lo anterior, procede la desestimación del presente motivo del recurso.

2- Respecto del Lote 2, utiliza el mismo sistema analítico del coste del Lote 1, concluyendo que tomando de referencia los coeficientes indicados en la Memoria Económica para los conceptos Gastos de Ejecución (1,54%), Gastos Generales (3%) y Beneficio (3%), obtenemos el coste de ejecución del servicio, donde se aprecia que es un 13,06 % superior al tipo de licitación.

Así mismo, alega que los gastos de ejecución repercutidos en la Memoria Económica son entre 3,5 y 4,5 veces inferiores a los de la prestación de cualquier servicio de características similares. Además, indica que los Gastos Generales repercutidos en la Memoria Económica son entre 1,5 y 2,5 veces inferiores a los de cualquier empresa del sector.

Concluye manifestando que la diferencia entre los costes de ejecución y el tipo de licitación es entorno al 20 %.

Por su parte, el órgano de contratación alega que en la memoria económica se hace constar para el presupuesto base de licitación que a efectos de calcular el precio del contrato se consignará la cantidad que resulte de incrementar al coste de personal (4.898.585,07 €) más los gastos de consumibles en las dependencias (75.570 €) y un 3 % en concepto de gastos generales (146.957,55 €) y un 3 % en concepto de beneficio industrial (146.957,55 €). Sobre la suma de costes de personal y los gastos generales y beneficio industrial de todos los servicios se le aplica 21% de IVA, desglosado en 5.268.070,18 € (base imponible), 1.106.294,74€ (IVA 21%) precio total 6.374.364,91 €.

CONCEPTOS CONTRATO	4 AÑOS
TOTAL COSTES PERSONAL	4.898.585,07 €
GASTOS CONSUMIBLES	75.570,00 €
GASTOS GENERALES 3%	146.957,55 €
BENEFICIO INDUSTRIAL 3%	146.957,55 €
TOTAL SIN IVA	5.268.070,18 €
IVA 21%	1.106.294,74€
TOTAL	6.374.364,91 €

ASPEL indica que el coste de la mano de obra para el año 2024 supone un total de 1.307.133 euros frente a los 1.224.646,27 euros que se han calculado por los servicios técnicos municipales. Esta diferencia de coste, se debe a:

- Tienen en cuenta el coste de la bolsa de horas (750 horas anuales), al tratarse de una mejora los licitadores pueden determinar si deciden realizar esa mejora o no, por lo que el incremento de 9.997 € no debería tenerse en cuenta en los costes de mano de obra, ya que es algo opcional.
- Incluyen un 5,37 % de absentismo (frente al porcentaje utilizado por los servicios técnicos municipales conforme a los escandallos facilitados por AELMA),

basándose en el listado de subrogación elaborado por la actual empresa prestataria del servicio.

Vistas las alegaciones de las partes, resultan de aplicación los fundamentos jurídicos expuestos en el anterior motivo.

La recurrente no acredita ninguna infracción de los límites del ejercicio de la discrecionalidad técnica. En particular, no señala ningún error evidente que invalide los cálculos del Ayuntamiento y que permita poner en duda la viabilidad del procedimiento de adjudicación o de la ejecución de la prestación contractual, y mucho menos que haga suponer racionalmente que vaya a incumplirse ningún convenio colectivo o norma social o laboral.

Por ello, procede la desestimación del presente motivo de recurso

Sexto. - No procede pronunciamiento sobre las medidas cautelares al haberse dictado resolución.

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 de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza – ASPEL contra los pliegos que ha de regir la licitación del contrato “Limpieza de Centro

Educativos e instalaciones municipales y mantenimiento de bacteriostáticos, por lotes”, del Ayuntamiento de Leganés, para los lotes 1 y 2, expediente 2024/0010.

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 sanción prevista en el artículo 58 de la LCSP.

Tercero. - 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.