

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

En Madrid, a 4 de abril de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de “*Servicio de mantenimiento integral de las instalaciones del centro de innovación La Nave*”, Expediente 300/2024/01149, licitado por el Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda del Ayuntamiento de Madrid, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el 11 de febrero de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 1.419.606,52 euros y su plazo de duración será de doce meses.

A la presente licitación se han presentado tres empresas.

Segundo. - El 28 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro del órgano de contratación el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación legal de la asociación AMI contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 11 de marzo de 2025 el órgano de contratación remitió el recurso, junto al 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 (LCSP).

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 034/2025, de fecha 13 de marzo hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo de cinco días hábiles para formular alegaciones. En el plazo otorgado no se han presentado alegaciones.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de 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 de la Comunidad de Madrid.

Segundo. – La asociación recurrente se encuentra legitimada para recurrir al tratarse de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de conformidad con el artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 11 de febrero de 2025 e interpuesto el recurso, en el registro del órgano de contratación, el 28 de febrero de 2025, 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 de condiciones 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. – Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente

Fundamenta su recurso en que el presupuesto base de licitación (PBL), y consecuentemente, el valor estimado del contrato (VEC), no han sido fijados de forma correcta y de acuerdo con el precio general de mercado, tal y como prescriben los Artículos 100 y ss. de la LCSP.

Dentro de los criterios valorables en cifras o porcentajes que se indican en el apartado 19 (criterios de adjudicación) del Anexo 1 (características del contrato) del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), se incluye la oferta económica de bolsa de horas del técnico de mantenimiento, valorándose con hasta tres puntos. Se valorará el precio hora ofertado por los licitadores, estableciendo un precio máximo de 16,51 euros/hora.

A su juicio, el órgano de contratación está fijando como criterio de adjudicación un precio/hora máxima de 16,51 euros, cuando lo cierto es que dicha cifra se haya por debajo del precio/hora fijado en el Convenio Colectivo aplicable para un oficial. Así, el órgano de contratación parece desconocer el coste asociado que conlleva la prestación, siendo dicho criterio, además, nulo por ser contrario a lo dispuesto en la normativa laboral vigente (en este caso, el Convenio Colectivo aplicable).

Si acudimos al Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPTP), y más concretamente, a la cláusula séptima (medios personales), vemos que se dispone lo siguiente:

“En la realización de los trabajos previstos dentro del mantenimiento integral objeto del contrato, se contará con profesionales de cada uno de los sectores comprendidos, que a su vez estarán apoyados técnica y profesionalmente por la estructura de la empresa adjudicataria a la cual pertenecen.

El personal mínimo que ha de estar presente en La Nave para la prestación del servicio es el siguiente:

- Dos operarios como oficiales de primera polivalentes para trabajos de electricidad, climatización, fontanería y otras tareas auxiliares, ambos a jornada completa (40 horas semanales, 1.764 horas anuales según convenio)”.

Queda claro que el personal adscrito al servicio serán oficiales de primera polivalentes.

Si acudimos al estudio económico que obra entre los Pliegos de la licitación, vemos que en el mismo se establece lo siguiente:

“El grupo profesional en el que se encuentra incluido el personal adscrito al servicio en las condiciones establecidas en el PPTP y sus retribuciones anuales publicadas actualmente, son las siguientes:

<i>Grupo</i>	<i>Descripción funcional</i>	<i>Salario Convenio anual 2024</i>
<i>5</i>	<i>Operario</i>	<i>20.574,17 €</i>

Para determinar los costes salariales, estas retribuciones anuales hay que incrementarlas en un 32,95% correspondiente a las cotizaciones de la seguridad social y otros costes sociales (23,60% de contingencias comunes, 6,70% desempleo, 0,20% FOGASA, 0,60% formación profesional y 1,85% contingencias por accidente laboral), más el absentismo profesional (4,5%), nos dará el coste total por categoría profesional.

Si se multiplica estos importes por el número de operarios de cada categoría profesional establecido en el PPTP y su porcentaje de jornada laboral dedicada al contrato se obtendrán los costes salariales totales para el año 2025:

Grupo	Retribuciones año 2025 (retribuciones del año 2024 incrementadas un 3% estimado)	Costes salariales	Absentismo + bajas	Coste total anual por trabajador	Nº de operarios	% jornada laboral	Total coste anual
5 (mantenimiento general)	21.191,40 €	6.982,57 €	953,61 €	29.127,58 €	2	100 %	58.255,16 €
Total							58.255,16 €

Igualmente, en el mismo documento, se dispone que la jornada laboral será de 1.746 horas, con un coste/hora de 16,51 euros.

El órgano de contratación realiza una operación aritmética sumamente simple (coste total anual por trabajador/número de horas de la jornada anual) para fijar el coste/hora para los oficiales operarios del grupo 5. Sin embargo, en el coste anual por trabajador, el Órgano de contratación ha determinado que asciende a 29.127,58 euros, cuando el coste real es superior, conforme a lo dispuesto en el Convenio Colectivo aplicable (Convenio Colectivo del Sector Industria, Servicios e Instalaciones del Metal de la Comunidad de Madrid, publicado en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (BOCM) número 15 con fecha 18 de enero de 2025). El Órgano de Contratación toma el salario conforme al Convenio Colectivo y sobre el mismo aplica los costes de Seguridad Social (32,95 %) e, igualmente, un porcentaje correspondiente al absentismo profesional (del 4,5 %) Sin embargo, el Órgano de Contratación obvia los pluses que dicho Convenio Colectivo reconoce a los trabajadores y que, indudablemente, forman parte de su salario. De esta forma, no se considera el plus de carencia de incentivos (Artículo 17 del Convenio Colectivo) ni tampoco el complemento de mejora de la productividad (Artículo 42 del Convenio Colectivo).

Teniendo en cuenta dichos conceptos, el salario de cada trabajador, conforme al Convenio Colectivo aplicable, ascendería a 30.295,02 euros (en lugar de los 28.173,97 euros que contempla el Órgano de Contratación). Si sobre dicha cantidad se aplica el porcentaje de Seguridad Social (32,95 %) y el porcentaje relativo al absentismo (3,38 %), se obtiene un coste por cada trabajador que asciende a 31.320,42 euros, el cual, si se divide entre el número de horas de la jornada en cómputo anual (1.764 horas) se obtiene un coste/hora de 17,88 €/hora.

En base a lo anterior, solicita la anulación de las cláusulas que determinan de PBL y el VEC.

2. Alegaciones del órgano de contratación

Se opone a la estimación del recurso en base a los siguientes argumentos:

Tal y como se recoge en el estudio económico del contrato, para la estimación de los costes salariales del contrato se ha tomado como referencia el Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal, vigente en el momento de elaboración de los pliegos.

Además del Convenio Colectivo, estaría vigente en el momento de elaborar el PBL, a efectos de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP y demás artículos concordantes, la tabla salarial incluida en la Resolución de 14 de febrero de 2024, de la Dirección General de Trabajo de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, sobre registro, depósito y publicación de la revisión salarial del año 2023 del Convenio Colectivo del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal, suscrita por la Comisión de Seguimiento. Si bien la precitada tabla salarial se encontraba en vigor en el momento de la elaboración del estudio económico, los costes salariales se incrementaron por el órgano de contratación en tal estudio, de forma prudencial, en un 3 %, con la finalidad de cubrir el posible aumento que podrían experimentar en la anualidad.

En relación con el complemento salarial denominado “*Carencia de Incentivos*”, el propio artículo 17 del Convenio Colectivo que lo regula, indica su naturaleza de complemento no fijo, ya que únicamente deberán establecerlo aquellas empresas que no tuvieran implantado un sistema de racionalización en su centro de trabajo en la fecha de publicación del Convenio, o para aquellas que, contando con tales sistemas, tuvieran talleres o dependencias sin ellos. Además, dicho artículo establece una singularización debida a las dificultades que para las pequeñas empresas y determinado grupo de talleres o secciones de las restantes empresas puede suponer la implantación de un sistema de retribuciones con incentivo.

Por tanto, la fijación en los costes salariales de dicho complemento supondría una mera especulación ya que es un complemento no fijo que dependerá de la implantación o no implantación de un sistema de retribuciones con incentivo. En consecuencia, su inclusión como coste salarial no tiene carácter obligatorio, pudiendo incluso ocasionar ventaja económica para aquellas empresas que no devenguen este concepto, lo que sería contrario al principio de igualdad de trato entre licitadores.

Respecto al complemento por mejora de productividad, éste viene regulado en el artículo 42 del Convenio Colectivo con el ánimo de fomentar la mejora de la productividad y como estímulo, entre otros, para dicho logro, se acuerda un complemento por mejora de productividad del 1,5 % del salario convenio anual más, en su caso, el complemento “*ex categoría*”, dividido en doce mensualidades, que se devengará por mes efectivo de trabajo vencido y se percibirá por una sola vez cada mes, siempre y cuando la persona trabajadora no tenga ausencias por más de ocho horas laborables mensuales.

En este sentido, se establece que las únicas horas de ausencia que, a estos efectos, no excluyen este derecho son las producidas por el disfrute de las vacaciones anuales reglamentarias, garantías de los delegados y miembros del comité de empresa y las licencias retribuidas recogidas en el artículo siguiente del convenio, a excepción de la

señalada en la letra b), como asistencia a consulta médica general o de cabecera, que sí se tendrá en cuenta en el límite mensual de horas referido en el párrafo anterior.

Al igual que el complemento anterior, éste complemento también tiene un carácter especulativo ya que su importe viene determinado por la no ausencia de más de 8 horas laborales mensuales, siempre y cuando no sean las ausencias referidas en el párrafo anterior.

No obstante, si se pretende establecer un importe de máximos para el caso de que se diesen las circunstancias que pudiesen conllevar su devengo, éste estaría totalmente compensado por otros conceptos que, de forma prudencial, han sido tenidos en cuenta en elevados porcentajes no obligatorios al establecer los costes en el estudio económico realizado al efecto, como son el coste de absentismo (4,5 %), el Beneficio Industrial (6 %) y los Gastos Generales (13 %).

Concluye su alegato apelando a la concurrencia que ha habido en la presente licitación, por lo que, a su juicio, el presupuesto cuestionado por la recurrente, no ha sido obstáculo para que una pluralidad de licitadores encuentre el precio de licitación adecuado al mercado y los costes salariales conforme a Convenio y hayan presentado oferta, en tiempo y forma, a la licitación.

Sexto. - Consideraciones del Tribunal

A los efectos de resolver la cuestión suscitada es preciso referirnos al artículo 100 de la LCSP relativo al presupuesto base de licitación, que indica en el apartado 2 que:

“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.”

Por su parte, el artículo 101.2.c) relativo al valor estimado del contrato dispone 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.”

En el mismo sentido, señala el artículo 102.3 de la LCSP que

“Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios”.

Para el análisis de la cuestión planteada debemos recordar la doctrina seguida por este Tribunal, en concordancia con el resto de Tribunales de resolución de recursos contractuales, sobre la discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser este un elemento de carácter eminentemente técnico.

En este sentido se ha pronunciado el TACRC en su Resolución 1454/2022, de 17 de noviembre:

“Pues bien, respecto de ello, hemos señalado con carácter general, p. ej. en nuestra reciente Resolución 1037/2022, que la fijación del precio constituye una materia de carácter eminentemente técnico, “...en el que, por tanto, resultan relevantes tanto los informes que obren en el expediente como, al fin y al cabo, la discrecionalidad del órgano de contratación, materia como recuerda la Resolución del Tribunal 360/2022: “Como ha declarado reiteradamente este Tribunal, el órgano de contratación disfruta de un amplio grado de discrecionalidad técnica en los aspectos referentes a la determinación del precio del contrato. A título de ejemplo, en la Resolución nº 1394/2021, de 15 de octubre de 2021 (Recurso nº 1317/2021), se señaló que «así lo ha señalado este Tribunal en diversas ocasiones, como en las Resoluciones 964/2020 de 11 de septiembre, 712/2020 de 19 de junio, 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras, explicando que “la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica”. Más concretamente, en la Resolución 237/2017, de 3 de marzo, se dijo que: “... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos

decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órganos de contratación, cuando se debaten por los licitadores las mismas..." De acuerdo con las anteriores consideraciones, habría que partir del principio de discrecionalidad técnica y de la presunción de acierto que tiene la determinación del precio por parte del órgano de contratación y por ello, de la estimación del valor estimado. El informe remitido a estos efectos por el órgano de contratación debe prevalecer sobre lo alegado por la recurrente»".

Del mismo modo, corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar que, bajo las condiciones económicas propuestas, no cabe esperar una concurrencia suficiente y no que estaría garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato y aportar el cálculo que lo acredite (Resolución de este Tribunal 179/2018, 20 de junio).

En el caso que nos ocupa, la recurrente fundamenta su recurso en un cálculo incorrecto del PBL y del VEC como consecuencia de no haber incluido en su cálculo dos complementos salariales previstos en el convenio, lo que en definitiva, derivaría en una insuficiencia presupuestaria que no cubriría los costes del contrato.

Por tanto, a la vista de la doctrina expuesta, procede analizar las alegaciones de la recurrente con objeto de determinar si ha quedado acreditado que, bajo las condiciones económicas propuestas, no cabe esperar una concurrencia suficiente, no quedando garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato.

En cuanto a la ausencia en el cálculo del PBL del complemento "*Carencia de Incentivos*", como señala acertadamente el órgano de contratación, nos encontramos ante un complemento no fijo, ya que únicamente deberán establecerlo aquellas empresas que no tuvieran implantado un sistema de racionalización en su centro de trabajo en la fecha de publicación del Convenio, o para aquellas que, contando con tales sistemas, tuvieran talleres o dependencias sin ellos. Además, dicho artículo

establece una singularización debida a las dificultades que para las pequeñas empresas y determinado grupo de talleres o secciones de las restantes empresas puede suponer la implantación de un sistema de retribuciones con incentivo.

Como señalábamos en nuestra Resolución 008/2024, de 11 de enero, en un supuesto semejante:

“A juicio del recurrente esta normativa y doctrina se ve vulnerada por diversas omisiones en la elaboración del presupuesto de esta licitación.

En primer lugar, se afirma que el presupuesto no contempla el complemento diario por “carencia de incentivos” recogido en el convenio colectivo aplicable del Sector de Industria, Servicios e Instalaciones del Metal de la Comunidad de Madrid (BOCM 26/10/21) y tabla de salarios en BOCM de 13 de marzo de 2021.

El órgano de contratación se remite al informe que se acompaña de la unidad promotora del expediente, la cual afirma que este complemento responde a la no implementación por parte de la empresa de sistemas retributivos con incentivos, por lo que incluirlo supondría una especulación que no tiene por qué producirse en las empresas que opten a la licitación.

Se comprueba por este Tribunal que el concepto retributivo referido no es de general aplicación, solo a las empresas cuyos operarios no trabajen con sistema de incentivos (artículo 17 convenio colectivo) por lo que su inclusión en el presupuesto para todos los licitadores favorecería a las empresas en las que no se devengue este concepto retributivo”.

En consecuencia, su inclusión para la determinación del PBL no sería más que una mera especulación, que incluso podría generar desigualdades entre los licitadores.

Más dudoso podría considerarse la no inclusión del incentivo salarial referido a la mejora de productividad. No obstante, este complemento tampoco se devenga de modo automático, ya que el trabajador debe cumplir unos requisitos específicos, en concreto que el trabajador no tenga ausencias por más de ocho horas laborables mensuales. Por tanto, su cuantificación no puede ser exacta, si bien podría haberse incluido en el PBL alguna estimación.

Aceptado lo anterior, procede determinar si esta circunstancia supone necesariamente una insuficiencia presupuestaria para atender los costes laborales.

Dentro de la estructura de los costes laborales el órgano de contratación ha incluido en el PBL el porcentaje del 4,50 % de coste de absentismo, mientras que la recurrente, en su cálculo lo ha cifrado en un 3,38 %. Encontramos, por tanto, una diferencia de un 1,12 %, que puede absorber, al menos parcialmente la no inclusión del plus de productividad.

Por otro lado, se han contemplado unos gastos generales del 13 % y 6 % de beneficio industrial, que suponen unos márgenes muy prudentes que podría absorber su supuesto déficit en este complemento (la recurrente hace su estimación del complemento de 27,28 euros mes para los dos oficiales).

A mayor abundamiento, conviene recordar que no nos encontramos ante un contrato de servicios intensivos en mano de obra, ya que los costes directos son sensiblemente superiores a los costes de personal, por lo que trascendencia queda relativizada.

En consecuencia, no ha quedado acreditada la insuficiencia presupuestaria para atender los costes laborales, por lo que el cálculo del PBL y del VEC es ajustado a Derecho, procediendo la desestimación del recurso.

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

ACUERDA

Primero. – Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS (AMI) contra los pliegos que han de regir

la licitación del contrato de “*Servicio de mantenimiento integral de las instalaciones del centro de innovación La Nave*”, Expediente 300/2024/01149, licitado por el Área de Gobierno de Economía, Innovación y Hacienda del Ayuntamiento de Madrid.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal el 13 de marzo de 2025 mediante acuerdo MCC nº 34/2025.

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

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el 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.

EL TRIBUNAL