

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

En Madrid, a 15 de julio de 2021

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (en adelante ASPEL) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de servicios para la limpieza de diferentes inmuebles de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, dividido en 49 lotes, expediente A/SER-021967/2021 (C-322B-002-21), este Tribunal ha adoptado la siguiente:

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado el 1 de julio de 2021, en el BOCM se convocó el procedimiento de licitación referido con un valor estimado de 17.135.696,76 euros. El 30 de junio se publica en el DOUE. Consta la existencia de 10 licitadores. Es un procedimiento de tramitación urgente, con una duración de 4 meses.

Segundo.- El 6 de julio de 2021, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de ASPEL en el que solicita la anulación de los pliegos en el apartado concreto de la valoración al no establecer los límites cuantitativos de las posibles mejoras, vulnerando de los principios de

igualdad de trato, libre concurrencia y transparencia. Adicionalmente solicita la anulación de los Pliegos por insuficiencia del presupuesto, al no tenerse en cuenta determinadas partidas. Insta la suspensión del procedimiento.

Tercero.- El 14 de julio de 2021, 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.

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 asociación representativa de intereses colectivos del sector de la limpieza (Artículo 48 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 25 de junio de 2021, e interpuesto el recurso el 6 de julio de 2021, 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.- Según el recurrente, el *“informe justificativo de los criterios de solvencia y de adjudicación”* del contrato contempla como criterio de adjudicación, con 10 puntos sobre 100, el establecimiento de una bolsa gratuita de un mínimo de 300 horas por lote y año, sin coste alguno para la Administración, otorgándose la máxima puntuación a la empresa que oferte mayor número de horas y distribuyéndose el resto proporcionalmente. Argumenta por extenso con doctrina contractual interpretativa sobre la obligación legal de establecer límites cuantitativos sobre las mejoras.

El informe justificativo no se compadece con los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (cláusula 1.9.2.) donde las 300 horas son un máximo *“Establecimiento de una bolsa gratuita de hasta 300 horas de limpieza para cada lote al que se licite y año, sin coste alguno para la Administración, en el período de duración del contrato, incluida la prórroga”*.

Tal y como señala el propio órgano de contratación:

“Entrando en el fondo del asunto y en respuesta a las consideraciones planteadas por la recurrente, se puede alegar que, en primer lugar, y en relación al Criterio de adjudicación basado en la Mejora del Servicio, si bien es cierto que en el mencionado Informe de fecha 21 de mayo de 2021 de la Dirección General de Educación Secundaria, Formación Profesional y Régimen Especial, no queda correctamente especificado el límite de las mejoras, nos debemos remitir al contenido del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, como norma reguladora de las condiciones tanto de la prestación del servicio como del procedimiento de licitación del mismo”.

Y, precisamente en la cláusula 1 apartado 9.2 del mismo, se establece claramente el límite al recogerse la siguiente afirmación:

9.2. Criterios evaluables de forma automática por aplicación de fórmulas:

“(…)En este apartado se valorarán los criterios que se relacionan, con aplicación de la puntuación que a continuación se determina:

Establecimiento de bolsa de horas de trabajo:hasta 10 puntos

Establecimiento de una bolsa gratuita de hasta 300 horas de limpieza para cada lote al que se licite y año, sin coste alguno para la Administración, en el período de duración del contrato, incluida la prórroga...”.

Esto es, “en el Pliego de Cláusulas queda perfectamente definido el límite de horas de cara a la puntuación, de modo que, una vez abiertas las ofertas de los licitadores, se dará 10 puntos a la empresa que ofrezca un mayor número de horas gratuitas, siempre con el límite de las 300 horas (perfectamente definido en la cláusulas con un “hasta”), aplicándose a las demás licitadoras una puntuación proporcional en función de la formula contenida en la misma cláusula”.

Son los Pliegos los que vinculan a la Administración y los licitadores, y es la actuación recurrida y recurrible.

Procede la desestimación de este motivo del recurso, pues sí existen límites cuantitativos en la mejora.

En segundo lugar, se impugna la insuficiencia presupuestaria del contrato, al no recogerse los siguientes conceptos:

- Sustitución de asuntos propios: sobrecoste del 2,6% según el recurrente
- Indemnización fin de contrato: sobrecoste del 4,37%
- Sustitución por absentismo: índice de absentismo medio del 4,9%

Contesta el órgano de contratación que tal y como consta en la memoria económica justificativa el presupuesto se ha elaborado sobre la *Tabla Salarial* de Edificios y Locales del vigente Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid para el año 2021 (publicado en el BOCM de 23 de marzo de 2019), la cual recoge un plus de convenio que se abona “por día natural,

incluidos los festivos, domingos, vacaciones y permisos retribuidos”, por lo que incluye el posible coste que pudiera derivarse del disfrute por parte de los trabajadores de días por Asuntos Propios. Que el fin del servicio, que tiene una duración de cuatro meses, no tiene que implicar el fin de la relación laboral, siendo una cuestión interna con la empresa o empresas.

A juicio de este Tribunal, la LCSP no exige el grado de detalle en el desglose de gastos salariales que demanda el recurrente. Se limita a afirmar 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”* (artículo 100.2). Y *“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”* (101.2) . Y *“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”*. (102.3).

La impugnación de la falta de inclusión en el presupuesto o en la memoria económica de partidas como las requeridas por el recurrente solo sería viable de acreditar palmariamente por esta vía la insuficiencia del presupuesto para la ejecución del contrato, no porque su ausencia vulnere ningún precepto de la legislación contractual.

A juicio de este Tribunal el objeto de este contrato es singular, circunstancia no tenida en cuenta por el recurrente. Su finalidad es dotar a los centros educativos de una ampliación del servicio de limpieza con el fin de atender las necesidades de protección y de higiene del personal y del alumnado del centro, de acuerdo a las tareas encomendadas por la normativa de aplicación de medidas para la lucha de los efectos ocasionados por la COVID-19, centros que ya disponen de servicio de limpieza fuera del horario lectivo. El plazo de ejecución total es de 4 meses, desde el 1 de septiembre

hasta el 31 de diciembre de 2021”. La razón de este corto período de tiempo está ligado a la previsión de que las necesidades de refuerzo del servicio de limpieza en horario lectivo, derivado de las medidas sanitarias para combatir el COVID-19 devenguen ya innecesarias a partir de la reanudación del curso en enero de 2022 ante el avance progresivo de vacunación para todas las edades y niveles educativos”.

Esto expuesto, en la Memoria Económica figura debidamente especificado el coste del contrato, así como se desglosa el de cada uno de los lotes y dentro de los mismos el de cada centro educativo.

El presupuesto no se establece en función de la plantilla de personal necesaria para su ejecución, sino por las horas de limpieza necesarias para cada centro, según la experiencia existente en la materia a causa de la Covid 19 y *“que ya en su día fueron calculadas teniendo en cuenta la superficie de los centros, las características de sus instalaciones y las características de sus contratos. Esta limpieza extraordinaria se viene haciendo en todos los centros desde septiembre de 2020, a causa de la pandemia”*. Figura un Anexo con el cuadro completo de los 49 lotes con sus correspondientes centros, y la asignación mínima y obligatoria de horas diarias a realizar; así como su coste económico: base imponible, IVA y Coste total. Dentro del coste se calculan los costes salariales según convenio en función de las horas de limpieza necesarias. Se cita adecuadamente el convenio colectivo de aplicación, el coste anual de limpiador, el coste hora de limpiador, el número de horas necesarias por centro y el coste total. Por otro lado, se afirma que la categoría laboral es la de limpiador. Aparte figuran los gastos generales y beneficio industrial.

Conforme a la LCSP, figura el coste por trabajador de los salarios, desagregado a nivel de centro educativo, con indicación de categoría profesional, y cita del convenio colectivo de aplicación.

Los costes salariales suponen 5.876.439,22 euros del presupuesto total de 7.679.330,77 euros.

Este grado de concreción es conforme a los artículos 100 y 101 de la LCSP, antes transcritos, para los contratos con uso intensivo de mano de obra.

Las partidas que el recurrente entiende omitidas no se encuentra acreditada su realidad y su repercusión sobre el precio de este contrato, siendo alegaciones genéricas al uso sobre contratos de limpieza.

Así, la *“indemnización por fin del contrato”* sobre la que calcula el recurrente un sobrecoste del 4,37% es una presunción del recurrente sobre la contratación temporal de personal para la ejecución de este contrato, que cesará a la finalización del servicio con un coste de 12 días por año trabajado. El recurso a esta opción por parte de los adjudicatarios es hipotética y no cuantificable.

En cuanto a la sustitución por absentismo, se afirma que el organismo en la Memoria no ha contemplado ninguna partida para hacer frente a esta eventualidad, pero tampoco se localiza en los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares o de Prescripciones Técnicas obligación de los adjudicatarios de sustituir al personal absentista. Y no existe indicación del número de trabajadores de limpieza necesarios para cada uno de los lotes, y cuya ausencia hubiera de ser suplida. Las empresas adjudicatarias tiene obligación de contratar los trabajadores necesarios, determinados por las mismas de conformidad con los parámetros de horas de limpieza definidas para cada uno de los centros comprendido en cada uno de los 49 lotes, figurando en la memoria económica horas/día por centro. Conforme a las horas requeridas por la limpieza de cada centro, serán las adjudicatarias las que presenten un Programa de Trabajo, indicando el del número de trabajadores y horas diarias de limpieza y concreción de las dependencias asignadas a cada trabajador para el desarrollo de la prestación del servicio.

En cuanto a los días de libre disposición, están repercutidos en el Plus de Convenio.

Procede desestimar el motivo relativo al cómputo de estos conceptos dentro del presupuesto de licitación.

Por último, impugna ASPEL la fijación de los gastos generales más beneficio industrial en un 8%, siendo la *“norma en la administración pública”* un 13% de gastos generales y un 6% de beneficio industrial.

Tal y como informa el órgano de contratación no existe predeterminación normativa al respecto.

Es exigible la inclusión de los gastos generales y el beneficio industrial en los contratos de servicios, en virtud de lo dispuesto en el artículo 101.2. de la LCSP:

“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”.

Sin embargo, los porcentajes del 13% de gastos generales y 6% de beneficio industrial corresponden al contrato de obras, artículo 131 del Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, no siendo obligatorios para el contrato de servicios.

Procede la desestimación de este motivo del recurso.

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 la Asociación Profesional de Empresas de Limpieza (ASPEL) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares del contrato de servicios para la limpieza de diferentes inmuebles de la Consejería de Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía de la Comunidad de Madrid, dividido en 49 lotes, expediente A/SER-021967/2021 (C-322B-002-21).

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.