

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

En Madrid, a 4 de diciembre de 2017.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por don J.R.S., en nombre y representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, ASPEL, contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del “Servicio de Limpieza en los Centros de Salud, Consultorios Locales y otros Edificios de Atención Primaria dependientes del Servicio Madrileño de Salud”, número de expediente: A/SER-009863/2017, este Tribunal ha adoptado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Con fechas 3, 7, 11 y 13 de noviembre de 2017, se publicó respectivamente en el DOUE, en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid, en el BOE y en el BOCM, la convocatoria del contrato mencionado, dividido en cuatro lotes, a adjudicar por procedimiento abierto con pluralidad de criterios. El valor estimado del contrato es de 93.719.263,49 euros.

De acuerdo con lo dispuesto por el Pliego de Cláusulas Administrativas

Particulares, PCAP, el contrato se divide de la siguiente forma:

Lote nº	Denominación
1	Centros Direcciones Asistenciales Oeste y Sur.
2	Centros Direcciones Asistenciales Sureste y Norte.
3	Centros Direcciones Asistenciales Este y Noroeste.
4	Centros Dirección Asistencial Centro.

Al lote número 2, le corresponden 98 centros y al lote número 3, 103 centros.

El presupuesto base de licitación es el siguiente:

Presupuesto base licitación por lotes:

Núm. Lote	Base imponible	IVA 21%	Presupuesto licitación
1	10.065.989,27 €	2.113.857,75 €	12.179.847,02 €
2	12.190.352,00 €	2.559.973,92 €	14.750.325,92 €
3	14.008.424,29 €	2.941.769,10 €	16.950.193,39 €
4	8.363.442,29 €	1.756.322,88 €	10.119.765,17 €
TOTAL	44.628.207,85 €	9.371.923,65 €	54.000.131,50 €

El Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT), por su parte, establece lo siguiente:

“4. RECURSOS

4.1 RECURSOS OPERATIVOS

En el PCAP se informa de la plantilla existente en cada edificio, indicando, categoría, antigüedad y horarios del personal objeto de subrogación, conforme a lo establecido en el Convenio Colectivo del Sector, así como la necesaria para la prestación del servicio.

(...).

4.1.2 PERSONAL OPERATIVO.

La empresa adjudicataria deberá asegurar la continuidad del servicio con las

mismas condiciones de horario y jornada establecido, en cualquier caso, debiendo cubrir desde el primer día todas las ausencias, ya sean programadas o imprevistas (vacaciones, permisos, IT, enfermedad, horas sindicales, formación o cualquier otra causa). Deberá obtener permiso de la GAAP, para las modificaciones de plantilla que pueda plantear, por cambio de empleados.

La GAAP informará a la empresa adjudicataria, sobre trabajadores afectados al servicio que no observen las normas de conducta, decoro y comportamiento debidos, o no cumplan su cometido con la profesionalidad debida, a fin de que adopte las medidas correctoras necesarias.

Existe subrogación de personal, en las condiciones establecidas en el correspondiente convenio colectivo. La GAAP solicitará a la empresa que está realizando el servicio de limpieza, una relación de personal de plantilla, real, que realiza la limpieza del Centro con indicación de: Categoría Laboral, Antigüedad, Tipo de Contrato, Horas Diarias, Complementos o Bonificaciones Especiales, Pluses y Observaciones”.

Segundo.- El 27 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el Tribunal el escrito de recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, en adelante A.S.P.E.L., en el que solicita la anulación de los Pliegos y demás documentos contractuales por el siguiente motivo: El presupuesto base de licitación de los lotes 2 y 3 no cubre los costes laborales del personal que actualmente viene prestando el servicio.

El recurso había sido anunciado ese mismo día ante el órgano de contratación.

El 1 de diciembre el órgano de contratación remitió copia del expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 46.2 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (en adelante TRLCSP).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP 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.- Se acredita en el expediente la legitimación activa de ASPEL para la interposición del recurso, al tratarse de una persona jurídica representante de intereses colectivos, *“cuyos derechos e intereses legítimos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados por las decisiones objeto del recurso”* (artículo 42 del TRLCSP).

Los Estatutos de la Asociación, artículo 4, establecen que ASPEL tiene entre sus fines, *“la integración, representación y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de la actividad empresarial definida en el artículo 3”*, así como *“La representación colectiva de participación y defensa más amplia de sus socios miembros”*.

Se acredita igualmente la representación con que actúa el firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues la publicación de la licitación tuvo lugar en el DOUE de 3 de noviembre de 2017 y la puesta a disposición de los Pliegos en el Portal de Contratación de la Comunidad de Madrid el 7 de noviembre, siendo interpuesto el recurso, el 27 de noviembre, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 44.2 del TRLCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra los Pliegos de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 40.1.a) y 2.a) del TRLCSP.

Quinto.- Como motivo de impugnación se argumenta que el presupuesto base de licitación establecido para los lotes 2 y 3 no es adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato puesto que no cubre los costes laborales del personal que actualmente presta servicio en los diferentes centros, por lo que se produce una vulneración del artículo 87 del TRLCSP.

La recurrente alega: *“Se detalla a continuación un estudio económico relativo a costes de personal en los Lotes 2 y 3 de acuerdo con la relación de personal incluida en los listados de subrogación y en la que se detalla: categorías profesionales, jornadas de trabajo, horas semanales, antigüedades, pluses y otros complementos. Además, se contemplan otros costes de personal adicional derivados de requisitos explícitos del Pliego de Prescripciones Técnicas como por ejemplo la sustitución del 100% de los puestos de trabajo ante cualquier situación anteriormente mencionado”.*

La recurrente aporta como prueba de sus argumentos los siguientes cálculos:

“LOTE 2:

- a) Salario: 9.238.510,96 €*
 - b) Antigüedad: 1.527.922,44 €*
 - c) Pluses Domingos y Festivos: 25.351.42 €*
 - d) Sustitución 100% Vacaciones: 839.124,89 €*
 - e) Sustitución vacantes IT+AT: 452.044,65 €*
 - f) Sustitución 100% Asuntos Propios: 240.585,05 €*
 - g) Sustitución 100% Horas sindicales: 125.201,03 €*
 - h) Sustitución 100% Excesos de jornada: 80.195,02 €*
- TOTAL COSTES LABORALES: 12.528.935,38 €*

Tipo de licitación LOTE 2: 12.190.352,00 €

Revisión de precios: No procede según PCAP

Diferencia: -338.583,38 €

Diferencia: -2,78%:

LOTE 3:

a) *Salario: 10.608.328,11 €*

b) *Antigüedad: 1.752.504,71 €*

c) *Pluses Domingos y Festivos: 21.501.89 €*

d) *Sustitución 100% Vacaciones: 970.943,25 €*

e) *Sustitución vacantes IT+AT: 523.056,53 €*

f) *Sustitución 100% Asuntos Propios: 278.378,66 €*

g) *Sustitución 100% Horas sindicales: 137.721,14 €*

h) *Sustitución 100% Excesos de jornada: 92.792,89 €*

TOTAL COSTES LABORALES: 14.385.227,17 €

Tipo de licitación LOTE 3: 14.008.424,29 €

Revisión de precios: No procede según PCAP

Diferencia: -376.802,88 €

Diferencia: -2,69%”

De esta forma concluye la recurrente que en ambos casos los costes laborales superan considerablemente el presupuesto base de licitación.

Explica la base de los cálculos, señalando los conceptos considerados (salario, antigüedad, etc.) y los costes según el convenio, indicando “*se adjunta tabla salarial vigente para el año 2017 del Convenio Colectivo de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid. En la última columna se incluye el coste de empresa anual que incluye los costes de seguridad social. A partir de dicha tabla se han calculado todos los costes originados por sustitución de personal*”.

El órgano de contratación en su informe alega que “*los criterios aplicados para el cálculo de todos los costes, tanto de personal como de los recursos materiales y estructurales, han sido los mismos para los cuatro lotes. El precio de licitación se ha calculado para asumir el actual número de profesionales de limpieza*

que presta servicios en los centros incluidos en el ámbito de aplicación del contrato, con sus particulares condiciones contractuales de jornada y condiciones salariales.

Para la realización del cálculo económico del coste del nuevo contrato se ha tenido en cuenta la Resolución del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de fecha 25 de mayo de 2016, mediante la que se estima parcialmente el recurso especial interpuesto por la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza (ASPEL) contra los Pliegos de Cláusulas Administrativa Particulares y de Prescripciones Técnicas del servicio de “Limpieza integral de los centros de atención especializada adscritos al Servicio Madrileño de Salud”.

En este sentido, y teniendo en cuenta que el peso de los costes de personal en el presente contrato suponen casi un 94% del total, el procedimiento seguido para la determinación de los importes correspondientes a cada concepto ha sido el especificado a continuación:

- Se ha calculado el coste de los servicios que se solicitan, teniendo en cuenta los precios actuales de mercado para la estimación de los costes materiales y estructurales.*
- Se ha calculado el coste de los recursos humanos que actualmente se utilizan para la prestación del servicio.*
- Se incluye el coste necesario para la cobertura de las ausencias de personal*
- Se incluye el coste de las horas previstas en las Prescripciones Técnicas, para la realización de las limpiezas extraordinarias, por un importe de 28.633,54 € anuales, IVA incluido.*

Considerando que la preparación del presente expediente se inició en los primeros meses de 2016, se utilizó para el cálculo salarial, el entonces vigente Convenio Colectivo del Sector de Limpieza de Edificios y Locales de la Comunidad de Madrid para los años 2012, 2013 y 2014.

El cálculo anual pormenorizado del coste de este apartado se adjunta como Anexo I al presente informe. En base a la tabla salarial 2014 del citado Convenio, se han tomado para dicho cálculo las siguientes retribuciones (...)”.

A continuación incluye un cuadro desglosado de costes por categorías en el que consta el salario base, el plus de convenio y las pagas, con una columna final de retribución anual. También se detallan cada uno de los costes considerados incluidos los costes de los materiales de los equipos y del resto de las actividades objeto del contrato. Concluye el órgano que *“a la vista de los datos, no nos es posible comparar esta información pormenorizada, con la información agregada aportada por ASPEL en el Recurso Especial. En base a los anteriores cálculos, estimando un beneficio industrial del 3% e incrementando el correspondiente I.V.A., el precio de licitación para el contrato previsto, asciende a la cantidad de 18.000.043,84 € anuales (54.000.131,52 € total Contrato). Los cálculos realizados y reflejados anteriormente, se adjuntan ampliados y pormenorizados por lotes como Anexo II, en soporte digital, a efectos de su verificación por ese Tribunal, si lo estima pertinente”*.

Consta en el expediente la Memoria Económica elaborada para la determinación del presupuesto del contrato en la que se explican pormenorizadamente los cálculos realizados que se han resumido en el informe y se incluyen los cuadros explicativos del Anexo I del mismo.

En esos cuadros aparecen diferenciados los lotes y para cada uno se especifican las categorías de personal incluidas, el número de trabajadores de cada una de ellas y los costes por categoría, según convenio, calculándose también los costes de los diferentes años del contrato. También se contempla una revisión del convenio ya que en principio se han tomado como referencia las cantidades anteriores a la revisión de 2017.

El TRLCSP en el artículo 87 dispone, que en los contratos del sector público la retribución del contratista consistirá en un precio cierto y 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 de licitación y la aplicación en su caso de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados”*.

Como ya recordó el Tribunal en su Resolución 98/2016 de 25 de mayo, *“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 (...). El desequilibrio económico o la incorrecta determinación del precio del contrato pueden ocasionar un grave perjuicio para el interés público, ya que se aumentan significativamente las posibilidades de ejecuciones inadecuadas de las prestaciones objeto del contrato que pueden dar lugar a la resolución del contrato (...). Los órganos de contratación deberán, tanto al determinar los presupuestos de los contratos, como al establecer las prestaciones y contraprestaciones entre la Administración y el contratista, realizar los estudios económicos necesarios que permitan garantizar que el precio del contrato sea el adecuado al mercado, incorporando dichos estudios como parte de los expedientes de contratación.*

Dichos estudios deberán ajustarse, a los sistemas de determinación del presupuesto establecido, en su caso, por la legislación contractual para los diferentes tipos de contratos, debiendo en todo caso presentar un nivel de desagregación suficiente, para permitir una valoración adecuada de las prestaciones objeto del contrato, hacer posible un adecuado control del gasto público y facilitar una correcta presentación de ofertas por las empresas al poseer una información

más detallada sobre el presupuesto contractual, o en su caso de las contraprestaciones que recibirá por la ejecución del contrato”.

En el caso analizado la recurrente aporta unas cifras relativas a los costes de personal de los lotes 2 y 3, objeto de impugnación, con referencia únicamente a los conceptos contemplados en el convenio sin desglosar los costes por categorías ni el número de personal de cada una de ellas. Tampoco ofrece una explicación de cómo llegar a estas cantidades en total.

De esta manera, por ejemplo, la cantidad señalada en primer lugar es el salario global del lote por lo que el Tribunal no puede comprobar ni siquiera aproximadamente, si el cálculo detallado que realiza el órgano de contratación y consta en el expediente, es correcto.

Se observa que la recurrente indica en su recurso que incluye un estudio económico pero en realidad se ha incluido únicamente un resumen de datos finales sin que con ello se aporte evidencia suficiente de los hipotéticos errores que puedan existir en el estudio del órgano de contratación correspondiente a estos dos lotes.

Cabe recordar que es a la recurrente a quien corresponde probar las alegaciones en las que basa su recurso, aportando cuantos datos y argumentaciones sean precisas para sostener sus tesis. En este caso no se han aportado los datos necesarios que hubieran permitido contrastar el estudio económico del expediente que, en principio, parece completo y razonado así como justificadas las cantidades previstas para los lotes impugnados.

Por todo ello procede la desestimación del recurso.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 41.3 del TRLCSP 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, interpuesto por don J.R.S., en nombre y representación de la Asociación Profesional de Empresarios de Limpieza, ASPEL, contra los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones Técnicas del “Servicio de Limpieza en los Centros de Salud, Consultorios Locales y otros Edificios de Atención Primaria dependientes del Servicio Madrileño de Salud”, número de expediente: A/SER-009863/2017.

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 47.5 del TRLCSP.

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 49 del TRLCSP.