

Recurso 210/2024
Resolución 254/2024
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 28 de junio de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FORGESER SERVICIOS DEL SUR S.L.** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de los edificios destinados a centros públicos de educación», expediente número P4104500F-2024/000171-PEA, convocado por el Ayuntamiento de Gerena (Sevilla), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 17 de mayo de 2024, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 207.630,00 euros.

A la presente licitación le es de aplicación 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). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 10 de junio de 2024, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad FORGESER SERVICIOS DEL SUR S.L. (en adelante la recurrente) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del día 11 de junio de 2024, se le solicita al órgano de contratación que aporte el informe sobre el recurso especial en materia de contratación interpuesto, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado fue recibido el 13 de junio de 2024, salvo los anuncios de licitación publicados tanto en el perfil de contratante como, en su caso, en los diarios oficiales correspondientes, siéndole reiterada su petición el 14 de junio de 2024.

Dicho día 14 de junio de 2024, la Secretaría del Tribunal concedió un plazo de 5 días hábiles a las entidades licitadoras para que formularan las alegaciones al recurso interpuesto que considerasen oportunas, no habiéndose recibido ninguna en el plazo establecido para ello.

Por Resolución MC. 71/2024, de 17 de junio, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente.

Por último, el 17 de junio de 2024 fue recibido en este Tribunal lo solicitado al órgano de contratación el 14 de junio de 2024.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, toda vez que el Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) no ha manifestado que disponga de órgano propio, por sí o a través de la Diputación Provincial, para la resolución del recurso, habiendo remitido a este Tribunal la documentación necesaria para su resolución.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede a continuación abordar la legitimación de la entidad ahora recurrente para la interposición del presente recurso especial, dado que la misma, según la documentación que obra en el expediente de contratación, no ha presentado oferta en el procedimiento de licitación.

En este sentido, el primer párrafo del artículo 48 de la LCSP establece que *«Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso»*.

En el supuesto examinado, la recurrente en su escrito de recurso impugna los pliegos que, entre otra documentación, rigen el presente procedimiento de licitación, por entender que incluyen una serie de disposiciones a las que alude en su escrito, relativas a la insuficiencia del presupuesto base de licitación para ejecutar el contrato, que ponen de manifiesto que la licitación restringe o dificulta sus posibilidades de acceder a la misma en condiciones de igualdad.

Por tanto, queda acreditada su legitimación para recurrir pues, precisamente, las bases de la licitación le provocan un perjuicio que pretende remediar con la interposición del recurso y el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones.

En este sentido, no es posible admitir la alegación del órgano de contratación de falta de legitimación de la recurrente. En efecto, afirma el informe al recurso en resumen que *«se puede concluir que la empresa recurrente, al interponer el recurso sin haber concurrido después a la licitación, pone de manifiesto su falta de interés en la licitación a los precios unitarios configurados en los pliegos o su mero interés en defensa de la legalidad al alegar que se ha infringido norma en el cálculo del precio del contrato. En ningún caso acredita que los pliegos que rigen*



la licitación le impidan licitar en igualdad de condiciones respecto del resto de licitadores. En definitiva, el recurrente no acredita un interés directo, actual o potencial, en participar en condiciones de igualdad con otros licitadores en el procedimiento de licitación. No justifica cuál pudiera ser el beneficio o ventaja directa o indirecta que pudiera resultar para su esfera jurídica de una eventual estimación del recurso ni tampoco circunstancia alguna que le haya impedido participar en condiciones de igualdad en la licitación.».

Al respecto, como se ha expuesto la recurrente en síntesis entiende que el presupuesto base de licitación es insuficiente para ejecutar el contrato, lo que le impide licitar dado que a su juicio determinadas prestaciones que se exigen no están remuneradas dentro del presupuesto base de licitación, pretendiendo con el recurso el dictado de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, que le permita licitar en condiciones de igualdad, sin que ello suponga como pretende el órgano de contratación la mera defensa de la legalidad.

TERCERO. Acto recurrible.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra los pliegos en un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a cien mil euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.a) y 2.a) de la LCSP.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 17 de mayo de 2024 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro de este Tribunal el 10 de junio de 2024 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo acuerde *«su nulidad y, en consecuencia, anule ambos pliegos en el sentido expuesto en el presente recurso, así como todos los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación y los posteriores, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.».*

En síntesis, la recurrente señala que se ha vulnerado el artículo 101 y siguientes de la LCSP al haberse estimado incorrectamente el precio del contrato, el cual no incluye el coste económico del personal necesario para llevar a cabo las tareas de pintura (y no solo de limpieza) que impone la cláusula 3.2.2 del pliego de prescripciones técnicas (PPT), imprevisión que convierte al contrato en deficitario. En este sentido, señala que la cláusula 4 del PPT dispone que es por cuenta de la empresa adjudicataria la mano de obra necesaria para la ejecución no sólo de las labores de limpieza sino también de las labores de pintura -interior y exterior- que se detallan en la cláusula 3.2.2 del PPT, que reproduce.

Sobre ello, tras citar y reproducir el primer párrafo del apartado 4.3 del cuadro de características técnicas del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), afirma que solo se ha contemplado el referido coste económico del personal necesario para la prestación de limpieza, obviando así el importante coste económico



del personal necesario para llevar a cabo las labores de pintura, personal que -por otra parte- dada la especificidad y diferenciación funcional entre las labores de limpieza y de pintura debe ser necesariamente distinto, como es evidente. Así, a su entender, el impacto económico de dichas tareas de pintura que indica la cláusula 3.2.2 del PPT asciende a un sobrecoste laboral total de, como mínimo, 44.148,78 euros (se adjunta anexo 2 con desglose del cálculo del precio de mano de obra para la pintura), lo que supone una desviación al alza del 21,26% de todo el valor estimado del contrato y ello aún a falta de incrementar dicha cantidad de 44.148,78 euros con el beneficio industrial y la repercusión de costes indirectos.

Para reforzar su alegato cita y reproduce en parte determinadas resoluciones de algunos de los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, respecto a este Tribunal señala que los motivos de impugnación expresados en su recurso, ya han sido acogidos *-mutatis mutandi-* en nuestras Resoluciones 388/2019 y 447/2019, reproduciendo en parte ésta última.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Afirma el órgano de contratación en el informe al recurso que la recurrente entiende que están incorrectamente estimados los precios unitarios del contrato correspondientes a los periodos no lectivos de verano e invierno, salvando los precios unitarios del periodo lectivo que no cuestiona, de tal forma que según la recurrente los precios unitarios de los periodos no lectivos no contemplan el coste económico del personal necesario para llevar a cabo las prestaciones relativas a la pintura que se recogen en el PPT y formula de manera somera, un cálculo alternativo del valor de las prestaciones correspondientes a la pintura, obviando las contenidas en el pliego.

Sin embargo, la recurrente ha considerado que las prestaciones del periodo lectivo y del periodo no lectivo son similares con la única salvedad de abarcar las del periodo no lectivo prestaciones de pintura que no se contemplan en el periodo lectivo, llegando a la conclusión de que falta la valoración económica de las prestaciones relativas a la pintura, que efectúa en su recurso y que considera necesario añadir a las recogidas en los pliegos.

En este sentido, indica el informe al recurso que los servicios correspondientes a los periodos no lectivos, que comprenden limpieza y adecentamiento de las estancias con determinadas prestaciones de pintura, se han calculado en los pliegos que rigen la licitación, en base a la estimación de un número de horas necesarias para su ejecución valoradas comprendiendo la mano de obra y los materiales necesarios.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Primera. Sobre la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende del valor estimado del contrato.

Sobre la elaboración y configuración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, se ha pronunciado este Tribunal ya con la actual LCSP en varias ocasiones, entre otras, en las Resoluciones 259/2019, de 9 de agosto, 323/2019, de 10 de octubre, 335/2019, de 18 de octubre, 352/2019, de 24 de octubre, 116/2020, de 21 de mayo, 218/2020, de 26 de junio, 77/2021, de 4 de marzo, 452/2022, de 22 de septiembre, 93/2023, de 15 de febrero y 365/2023, de 14 de julio. En ellas, tras transcribir los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, se señalaba que *«Así pues, de los preceptos transcritos (...), puede extraerse como conclusión que para el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, los costes resultantes de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial, debiendo dentro del presupuesto base de licitación consignarse de manera desglosada en el PCAP o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales*



gastos calculados para su determinación y para el supuesto que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato -circunstancia que concurre en el supuesto examinado-, 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; obviamente, dichas exigencias en el supuesto de que el contrato prevea su división en lotes habrán de cumplirse para cada uno de los lotes en que aquel se divida. En el sentido expuesto en el párrafo anterior se ha manifestado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 231/2018, de 30 de julio, 233/2018, de 2 de agosto, 271/2018, de 28 de septiembre, 99/2019, de 4 de abril y 192/2019, de 13 de junio, y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones 632/2018, de 29 de junio y 389/2019, de 17 de abril.».

En concreto, el artículo 100 de la LCSP, denominado presupuesto base de licitación dispone en su apartado 2 lo siguiente: *«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.».*

Al respecto, en lo que aquí interesa, el artículo 100.2 de la LCSP es de aplicación a la inmensa mayoría de los contratos de obras y de servicios, así como a determinados contratos de suministros, en los que en todos ellos el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total del contrato, siendo en particular de aplicación en el supuesto que se examina, y ello por los siguientes motivos:

En primer lugar, dicho artículo 100.2 de la LCSP obliga a desglosar el presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, entre los que se encuentran por mor del primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP los gastos generales de estructura y el beneficio industrial.

En segundo lugar, la necesidad prevista en el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP de que el presupuesto base de licitación indique los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, es clara y manifiesta de forma general en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP cuando afirma que en el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, y en particular en el segundo y último párrafo de dicho artículo 101.2 de la LCSP para los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, en el que se dispone que en el valor estimado del contrato se tendrán especialmente en cuenta, en aplicación de la normativa laboral vigente, los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación; asimismo, es clara y manifiesta la referencia a los costes salariales teniendo en cuenta el convenio laboral de referencia en el segundo párrafo del artículo 102.3 de la LCSP, para los contratos de servicios cuando indica que 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.

En tercer lugar, la obligación contenida en el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP relativa a la necesidad de que en el presupuesto base de licitación se indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, tiene como justificación el que en todos los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del mismo, las entidades potenciales licitadoras puedan disponer de la



información que les resulte necesaria para permitirles una exacta evaluación de los costes de la prestación, al igual que ocurre en el artículo 130 de la LCSP relativo a la información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo.

En cuarto lugar, y por último, la finalidad del artículo 100.2 de la LCSP es, además de proporcionar a las entidades potenciales licitadoras la información que les resulte necesaria para permitirles una exacta evaluación de los costes de la prestación, eminentemente social y de cumplimiento de la normativa laboral; asimismo, en cuanto a la necesidad de que en el presupuesto base de licitación se indique de forma desglosada y con desagregación de género los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, supone la obligación de que todos los operadores que participan en la licitación y ejecución del contrato velen por la eliminación de la brecha de género y por el cumplimiento de los convenios colectivos. En este sentido, la propia LCSP en su exposición de motivos le confiere enorme importancia al logro de objetivos sociales y laborales: *«permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes»*, *«se establece la obligación de los órganos de contratación de velar por que el diseño de los criterios de adjudicación permita obtener obras, suministros y servicios de gran calidad, concretamente mediante la inclusión de aspectos cualitativos, medioambientales, sociales e innovadores vinculados al objeto del contrato»*, *«se establece que los órganos de contratación rechazarán las ofertas si comprueban que son anormalmente bajas porque no cumplan las obligaciones aplicables en materia medioambiental, social o laboral»*, *«conseguir que se utilice la contratación pública como instrumento para implementar las políticas tanto europeas como nacionales en materia social, medioambiental»*, *«la Ley impone la obligación al órgano de contratación de establecer en el pliego al menos una de las condiciones especiales de ejecución de tipo medioambiental, social o relativas al empleo que se listan en el artículo 202»* y *«con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras»*, entre otros.

En definitiva, la finalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es proporcionar a la entidades potenciales licitadoras la información que les resulte necesaria para permitirles una exacta evaluación de los costes de la prestación, de ahí la exigencia de su desglose y de que en todos los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del mismo, como ocurre en el supuesto que se examina, que se indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Asimismo, dicha exigencia permitirá que los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, como este Tribunal, puedan comprobar que el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, se ajusta a los precios de mercado en el momento de su elaboración.

Segunda. Sobre la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende del valor estimado del contrato, en el supuesto que se examina.

En el presente caso, la regulación del presupuesto base de licitación objeto de controversia, y por ende del valor estimado del contrato, se recoge en la cláusula cuarta del PCAP que dispone en lo que aquí interesa lo siguiente:

«El presupuesto base de licitación es el que figura en el CUADRO DE CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL CONTRATO, que será el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, que se indicará como partida independiente. Conforme al artículo 100 de la LCSP el presupuesto base de licitación es adecuado a los precios del mercado, desglosándose en el Proyecto Técnico, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación.»



Se considerará valor estimado del contrato el importe máximo que este pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las prórrogas posibles y las modificaciones al alza previstas en Pliegos, calculado según las reglas del artículo 101 de la LCSP, el cual se indica en el CUADRO DE CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL CONTRATO.

El precio del contrato será el que resulte de la adjudicación del mismo e incluirá, como partida independiente, el Impuesto sobre el Valor Añadido.

En el precio del contrato se considerarán incluidos los demás tributos, tasas y cánones de cualquier índole, que sean de aplicación, así como todos los gastos que se originen para la entidad adjudicataria como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente pliego.».

Por su parte, el apartado cuarto del cuadro de características generales del PCAP, denominado aspectos económicos de la licitación, en lo que respecta al presupuesto base de licitación, y por ende al valor estimado del contrato, en síntesis establece en su apartado 4.1 que el presupuesto base de licitación, impuesto sobre el valor añadido excluido, asciende a 173.025,00 euros, que el sistema de determinación del precio es por precios unitarios y que el precio unitario ofertado por la persona contratista no podrá superar unos determinados valores máximos por día y por edificio para los períodos lectivos, no lectivo en verano y no lectivo en invierno.

En cuanto al valor estimado del contrato, que señala que asciende a 207.630,00 euros, se afirma que «A los solos efectos de lo dispuesto en el artículo 101 LCSP, se ha calculado el coste hora del personal que se estima necesario para prestar sus servicios conforme a precios de mercado. Igualmente, se ha calculado el número de horas estimadas que serían necesarias para la prestación e incluso previendo la modificación del contrato que implique incrementar el número de los servicios inicialmente previstos.».

Acto seguido se indica que se acompaña desglose anual por edificio y por periodo lectivo y no lectivo, en tres tablas, una para cada uno de los períodos (lectivo, no lectivo verano y no lectivo invierno), cuyas filas se corresponden con la denominación del edificio y como columnas figuran las siguientes: edificio, precio/hora, empleados, nº horas/días, coste día calculado, nº máximo de días de servicio, costes/año y precio unitario coste día edificio para el período lectivo, para el servicio extraordinario de verano y para el servicio extraordinario de invierno. Sobre ello, figura como precio por hora para todos los supuestos la cantidad de 11,25 euros.

Y, por último, en el apartado 4.3, relativo a las modificaciones contractuales en lo que aquí concierne figura lo siguiente: «La configuración del presente contrato se ha realizado teniendo en cuenta el número y la superficie de los edificios objeto del contrato y el número de horas/día estimadas necesarias para su limpieza en periodo lectivo y no lectivo, distinguiendo en este último caso, el verano y el invierno. (...)».

Asimismo, en la cláusula 8 del PPT denominada estudio económico del contrato, en relación con el presupuesto base de licitación y con el valor estimado del contrato, se reproducen en esencia los términos recogidos en los citados apartados 4.1 y 4.3 del cuadro de características generales del PCAP.

Por último, como se ha expuesto, el segundo inciso de la cláusula cuarta del PCAP afirma que «Conforme al artículo 100 de la LCSP el presupuesto base de licitación es adecuado a los precios del mercado, desglosándose en el Proyecto Técnico, los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación». Sin embargo, ni en el expediente remitido ni en el perfil de contratante figura ningún documento denominado proyecto técnico o similar, que pudiese contener desglose alguno del presupuesto base de licitación. Como se ha indicado, en lo que aquí concierne, únicamente figura la cantidad de 11,25 euros por hora, como precio para todos los supuestos. Tampoco consta que en documento alguno de los que conforman el expediente, incluido el



perfil de contratante, se haga indicación al convenio -o convenios- laboral de referencia para la elaboración del presupuesto base de licitación.

Es más, en el informe preceptivo al pliego de cláusulas administrativas particulares al que hace referencia el artículo 122.7 de la LCSP, formalizado el 7 de mayo de 2024 por la persona titular de la Secretaría del Ayuntamiento de Gerena por mor de lo dispuesto en el primer inciso del apartado octavo de la disposición adicional tercera de la citada LCSP, persona que también firma a su vez el informe de 13 de junio de 2024 del órgano de contratación de alegaciones al recurso que se examina, en su apartado cuarto "Expediente de contratación" se indica que de conformidad con el artículo 116 de la LCSP, en el expediente de contratación se han justificado determinadas actuaciones; acto seguido se señala que de acuerdo con el artículo 102.3 de la LCSP, que se reproduce literalmente, se afirma expresamente que *«No se desglosa en el cálculo del valor estimado del contrato 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.»*, concluyendo dicho informe al respecto que *«Sin perjuicio de las observaciones que se formulen en el Informe de la Intervención de Fondos, el expediente se ha tramitado de acuerdo con las determinaciones de la LCSP, advirtiéndose no obstante, de la obligatoriedad de detallar en el cálculo del valor estimado del contrato todos los conceptos que lo integran (costes laborales, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, gastos generales de estructura y beneficio industrial).»* (el énfasis es nuestro); desglose que como se ha expuesto anteriormente no consta ni en el expediente remitido ni en el perfil de contratante.

Así las cosas, el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, configurados en la cláusula cuarta y en el apartado cuarto del cuadro de características generales en ambos casos del PCAP, así como en la cláusula octava del PPT no cumplen todas las exigencias de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, dado que respecto del presupuesto base de licitación, aun cuando se indica el número de horas y de personas necesarias, así como de días máximos de servicio, no se desglosa en lo más mínimo el precio por hora del servicio, figurando como se ha expresado un importe que asciende a 11,25 euros por hora, y ello a pesar de que el informe de la Secretaría al PCAP advertía de tal ausencia; asimismo, al tratarse de un contrato en el que es relevante la mano de obra, formando parte del precio total de la prestación el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución, dicho pliego no indica de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, ni como se ha indicado cuál sería el convenio -o convenios- laboral de referencia con el que se ha elaborado el presupuesto base de licitación. Respecto al valor estimado del contrato, aun cuando se detalla el importe de las posibles modificaciones contractuales, no se hace referencia a los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, ni se precisan cuáles son los gastos generales de estructura, ni el beneficio industrial.

En este sentido, ha de tenerse en cuenta que el artículo 100.2 de la LCSP exige que el desglose de costes en los términos allí recogidos se realice en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, circunstancias que evidentemente no se dan en el supuesto examinado. En efecto, la literalidad del artículo 100.2 de la LCSP, es clara cuando impone y exige que sea el PCAP o el documento regulador de la licitación, en donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación y en su caso los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional. Y el artículo 101.2 de la LCSP requiere, entre otras consideraciones, que 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.



Asimismo, en cuanto al nivel de desglose que exige la normativa contractual dentro de cada tipo de gasto, los artículos 100 y 101 de la LCSP no obligan a un desglose individualizado de los costes directos e indirectos y de los gastos generales de estructura (v.g. Resoluciones Tribunal 136/2022 y 451/2022, entre otras). Sin embargo, en lo que aquí interesa, el último inciso del artículo 100.2 de la LCSP afirma como se ha expuesto 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 los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que unido a lo señalado en el primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP - que también se ha indicado- que dispone que deberán tenerse en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, supone que el desglose individualizado de los costes que conforman el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato deberá realizarse de tal modo que permitan constatar, por las potenciales entidades licitadoras, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, esto es la correcta aplicación de las normativas laborales vigentes. Además, para los contratos de servicios y de concesión de servicios en los que sea relevante la mano de obra, por mor de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 101.2 de la LCSP, en aplicación de la normativa laboral vigente se tendrán especialmente en cuenta los costes laborales derivados de los convenios colectivos sectoriales de aplicación.

Al respecto, no puede admitirse la afirmación del informe al recurso de que los servicios correspondientes a los periodos no lectivos, que comprenden limpieza y adecentamiento de las estancias con determinadas prestaciones de pintura, se han calculado en los pliegos que rigen la licitación, en base a la estimación de un número de horas necesarias para su ejecución valoradas comprendiendo la mano de obra y los materiales necesarios.

En efecto, siendo necesario establecer el número de horas requeridas para ejecutar la prestación, dado que el sistema de determinación del precio es por precio unitario, en concreto importe por hora, ello no es suficiente para cumplir lo preceptuado en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, como se ha analizado y argumentado anteriormente, al imposibilitar por un lado a las entidades potenciales licitadoras que dispongan de la información que les resulte necesaria para permitirles una exacta evaluación de los costes de la prestación, de ahí la exigencia de su desglose y de que en todos los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del mismo, como ocurre en el supuesto que se examina, se indique de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia. Y por otro lado, se imposibilita a los órganos de revisión de decisiones en materia contractual, como este Tribunal, que puedan comprobar que el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, se ajusta a los precios de mercado en el momento de su elaboración, impidiendo que pueda analizarse si las prestaciones de pintura están o no presupuestadas.

Asimismo, aun cuando ninguna de las partes hace mención a ello, no es posible entender cumplidas las exigencias previstas en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, con la información aportada sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo en el apartado 9.5 del cuadro de características generales del PCAP y en la cláusula 6.2 del PPT.

Al efecto, ha de tenerse en cuenta que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la ejecución de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal actual, sino de los requisitos de la prestación establecidos en los pliegos (v.g. Resoluciones de este Tribunal 123/2017, de 9 de junio, 233/2018, de 2 de agosto, 335/2019, de 18 de octubre, 226/2020, de 2 de julio, y 97/2021, de 20 de mayo, entre otras muchas). De forma similar se ha pronunciado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en su Resolución 156/2019, de 22 de febrero, con cita de abundante doctrina del citado Órgano.



Así las cosas, a la hora de fijar el presupuesto base de licitación de un contrato, y por ende su valor estimado, el órgano de contratación debe tener en cuenta el principio de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria que se consignan en el artículo 1 de la LCSP, sin que a la hora de definir las condiciones de la licitación esté vinculado por contrataciones anteriores, no estando obligado a mantener el mismo personal que ejecutaba la prestación anterior, debiendo contemplarse a los efectos de su cálculo los costes laborales del personal necesario para ejecutar la prestación conforme a lo definido en los pliegos, y no de aquel que pueda estar desempeñando sus servicios en la contrata anterior. En este sentido, una vez que opere la subrogación con la nueva entidad adjudicataria, es posible que determinadas personas trabajadoras de forma voluntaria no se subroguen con el nuevo empleador, o que éste a algunas de las subrogadas las asigne a otras funciones o que, en algunos casos, incluso proceda a prescindir de sus servicios.

En definitiva, en el supuesto examinado, como se ha expuesto, queda claro que no se incorporan en el PCAP -o en el documento regulador de la licitación-, ni en el propio expediente de contratación, ni en el perfil de contratante, las exigencias previstas en los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP y expuestas ut supra, sin que sea posible entender cumplidas las mismas con lo expresado en los pliegos, no siendo posible comprobar que el presupuesto base de licitación, y por ende el valor estimado del contrato, se ajustan a los precios de mercado en el momento de su elaboración, impidiendo que pueda analizarse si las prestaciones de pintura están o no presupuestadas.

Procede, pues, estimar parcialmente en los términos expuestos el recurso interpuesto.

SÉPTIMO. Sobre los efectos de la estimación parcial del recurso.

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo, en su caso, convocarse una nueva licitación.

Al respecto, en el supuesto que se examina, se ha de indicar que la estimación del recurso, aunque lo sea de forma parcial, y con ello la anulación de los pliegos para que en su caso se proceda por el órgano de contratación a dar cumplimiento a lo argumentado en la presente resolución, supone que en los nuevos pliegos que se aprueben, si así se considerase, se deberá tener en cuenta en la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende en el valor estimado del contrato, entre otras consideraciones, en su caso, lo dispuesto en los citados artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, en los términos analizados.

En ese sentido, una vez aprobados en su caso los nuevos pliegos será cuando se pueda apreciar si el presupuesto base de licitación cubre los costes salariales, así como el resto de los gastos -en concreto la prestación de pintura- en los términos que demanda la recurrente. En efecto, una vez que el órgano de contratación proceda a dar cumplimiento a lo establecido en la presente resolución es posible que el presupuesto base de licitación, y en consecuencia el valor estimado del contrato, pueda variar ya sea al alza o a la baja, lo que unido al preceptivo desglose de aquellos, ex artículos 100.2, 101.2 y 103.2 de la LCSP, permitirá verificar en su caso lo ahora denunciado por la recurrente (v.g. Resoluciones, 231/2018, de 30 de julio, 323/2019, de 10 de octubre, 375/2020, de 6 de noviembre, 381/2021, de 8 de octubre, 452/2022, de 22 de septiembre y 517/2023, de 20 de octubre, de este Tribunal y, en sentido similar, Resolución 883/2018, de 5 de octubre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales).

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



ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **FORGESER SERVICIOS DEL SUR S.L.** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza de los edificios destinados a centros públicos de educación», expediente número P4104500F-2024/000171-PEA, convocado por el Ayuntamiento de Gerena (Sevilla) y, en consecuencia, anular dichos pliegos para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento de derecho séptimo de esta resolución.

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC. 71/2024, de 17 de junio.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

