



**Recurso nº 427/2019**

**Resolución nº 739/2019**

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL  
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 4 de julio de 2019.

**VISTA** El recurso interpuesto por Don José María Hernández De Andrés, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de “servicios de conducción y mantenimiento integral de las instalaciones y servicios en los centros dependientes de la D.P. del INSS y la TGSS de Ciudad Real, periodo de 01-01-2020 a 31-12-2020” (Exp. 13/VC1/2020), licitado por la Tesorería General de la Seguridad Social, el Tribunal ha adoptado la siguiente Resolución:

**ANTECEDENTES DE HECHO.**

**Primero.** El 24 de marzo de 2019 a las 09:40 horas en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP), incorporando los pliegos para su descarga en dicha Plataforma el 25 de marzo de 2019 a las 10:17 horas, el 26 de marzo de 2019 en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE), y el 1 de abril de 2019 en el Boletín Oficial del Estado (BOE), se publica la licitación del contrato de servicios de conducción y mantenimiento integral de las instalaciones y servicios en los centros dependientes de la Dirección Provincial del INSS y la TGSS de Ciudad Real, periodo de 01-01-2020 a 31-12-2020, con número de expediente 13/VC1/2020.

El contrato, calificado como de servicios, clasificación CPV 50700000, servicios de reparación y mantenimiento de equipos de edificios, 50750000, servicios de mantenimiento de ascensores, tiene un valor estimado de 334.075,72 euros, IVA excluido, licitándose por procedimiento abierto y tramitación ordinaria.

En los anuncios se prevé el acceso a los pliegos de contratación a través de la PCSP

En lo que aquí importa y en cuanto al objeto del contrato el Pliego de Cláusulas Administrativas particulares (PCAP) establece.

*“PRIMERA.- Objeto e identificación del contrato*

*1.1. Constituye el objeto de este contrato la prestación de los servicios conducción y mantenimiento integral de las instalaciones y servicios que se requiere en las dependencias de la Dirección Provincial de la TGSS/INSS de Ciudad Real, así como en los centros y locales de la capital como de la provincia dependientes de ambas Direcciones Provinciales, durante el 01-01-2020, o fecha de la firma del contrato si fuera posterior a 31-12-2020, según las especificaciones definidas en el pliego de prescripciones técnicas particulares que se acompaña. (...)*

*1.3. La necesidad administrativa a satisfacer por el presente contrato consiste en mantener en perfecto estado de conservación, mantenimiento y funcionamiento las instalaciones y servicios de los inmuebles de las Direcciones Provinciales de la TGSS/INSS de Ciudad Real, para ofrecer una adecuada utilización para la actividad laboral y la atención al público.”*

Por su parte el Pliego de Prescripciones Técnicas establece.

#### **1.- OBJETO DEL CONTRATO**

*El presente pliego tiene por objeto la contratación del servicio de conducción y mantenimiento de los inmuebles y sus instalaciones, dependientes de la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social de Ciudad Real.*

*El servicio de mantenimiento incluirá todos los gastos de mano de obra, desplazamiento y dietas del personal de la empresa adjudicataria encargada de efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, así como el coste de las piezas desgastadas, equipos y materiales cuyo suministro resulte necesario para asegurar el óptimo*

*funcionamiento de las instalaciones. Asimismo, se incluyen los impuestos actuales o futuros que puedan afectar a las tareas, suministros, materiales y servicios contemplados en el presente contrato.*

*Se considerará instalaciones de electricidad, a todos los efectos, la red estructurada de voz y datos, que estará incluida dentro de este contrato de mantenimiento.*

*Durante la vigencia del contrato, se podrá variar, en más o menos, el número de equipos e instalaciones a mantener, en las mismas condiciones establecidas para los incluidos en los ANEXOS, previa aprobación reglamentaria.*

*Aparte de los trabajos contemplados en los anexos a ese pliego, se prestarán también los trabajos de traslado, instalación y conexión de equipos informáticos dentro de los edificios y locales objeto del contrato, así como una bolsa de 100 h., a disposición de la Dirección Provincial para cubrir necesidades no previstas, que se planteen en los diversos centros en cualquier momento de la ejecución del contrato. (...)*

## **2.- DETALLE GENERAL DE LAS OPERACIONES DE CONDUCCIÓN Y MANTENIMIENTO DE LAS INSTALACIONES.**

*En general todos aquellos servicios de mantenimiento y/o reparaciones que sean necesarios para el perfecto estado de funcionamiento de los citados locales, de los cuales la empresa adjudicataria aportará el correspondiente parte de trabajo.*

*El servicio y tareas de atención a ejecutar, tendrá como objetivo primordial, la consecución de funciones y prestaciones que deben cumplir en todo momento dichos elementos, conforme a la legislación vigente, o en la que en un futuro se promulgue, así como las normas de los fabricantes, aplicando las acciones correctivas o preventivas necesarias, para la consecución del mejor estado de funcionalidad de las instalaciones y equipos.*

*Deberá tenerse presente que los apartados de “características técnicas” del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares, aunque están detallados, pueden no ser exhaustivos, por lo que el adjudicatario deberá hacerse cargo de los mantenimientos señalados, abarcando la totalidad de sus elementos, con arreglo a la normativa e I.T.C.*

*particulares, que a cada instalación correspondan. A tal efecto, podrán examinar los planos y resto de documentación que pudiera interesarle y que estará a su disposición en la Unidad de Servicios Generales de la Dirección Provincial de la TGSS/INSS de Ciudad Real.*

*Los servicios que se detallan son mínimos y obligatorios.*

*El mantenimiento se llevará a cabo mediante la ejecución de las funciones de conducción, vigilancia, inspección, mantenimiento preventivo, correctivo y mejorativo, regulación, asesoramiento técnico así como la reparación y/o reposición de las piezas y elementos necesarios para un perfecto funcionamiento de las instalaciones.*

*El contratista se obliga a mantener actualizado durante la vigencia del contrato el inventario de todas las instalaciones y equipos instalados en todos los locales dependientes de la TGSS/INSS de Ciudad Real, en el que conste como contenido mínimo en función de las especificaciones:*

- Descripción del equipo y ubicación.*
- Nº de unidades.*
- Fabricante, marca, modelo y nº de serie.*
- Potencia y/o consumo.*
- Especificaciones técnicas y mantenimiento.*

*El adjudicatario, en caso de pretender subcontratar alguno de los servicios objeto de este contrato, deberá ponerlo en conocimiento previo de la TGSS, para constancia y autorización de éste.*

## **2.1. CONDUCCIÓN**

*La conducción y vigilancia consiste en la puesta en marcha y apagado de las instalaciones, en la atención a los avisos y reclamaciones por falta de condiciones de confort, así como en la atención a las alarmas y emergencias detectadas durante las 24 horas del día.*

*Es misión del contratista el seguimiento del funcionamiento de la totalidad de las instalaciones para lograr el funcionamiento satisfactorio de todos los equipos, según los horarios de arranque y paro, curvas de trabajo y puntos de consigna previamente establecidos.*

*La Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social decidirá los periodos y horario de funcionamiento de las diversas instalaciones.*

## **2.2. MANTENIMIENTO PREVENTIVO**

*El mantenimiento preventivo consiste en una serie de operaciones realizadas de manera sistemática y periódica, de acuerdo con el programa de mantenimiento establecido, conforme se detalla en los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares de cada instalación. No obstante, las empresas deberán incluir en su oferta técnica una propuesta de Programa de Mantenimiento preventivo, especificando las operaciones, frecuencias y tiempos que estimen oportunas y que, en ningún caso, podrán ser inferiores a las indicadas en los anexos de este pliego, a las que indique la normativa vigente, o recomiende el fabricante para cada una de las instalaciones y equipos objeto del servicio. (...)*

## **2.3. MANTENIMIENTO CORRECTIVO**

*Lo forman las distintas acciones encaminadas a corregir las causas del incorrecto funcionamiento, deterioro o avería de cualquiera de los sistemas, instalaciones o componentes, en su totalidad o parcialmente. (...)*

En cuanto al personal prevé el PCAP lo siguiente.

*“TERCERA.- Información sobre las condiciones de subrogación de conformidad con el artículo 130 de la LCSP*

*3.1. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 130 de la LCSP, se facilita en anexo unido a este pliego la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación en los términos que se expresa en dicho artículo. Esta información ha sido facilitada por la empresa que viene efectuando la*

*prestación objeto del contrato a adjudicar y que tiene la condición de empleadora de los trabajadores afectados.*

*3.2. En caso de incumplimiento por parte del contratista de la obligación prevista en dicho artículo 130 de la LCSP se impondrán las penalidades que se indican en la cláusula 23 del presente pliego.*

*3.3. El contratista, conforme se establece en el artículo 130.6 de la LCSP, y sin perjuicio de la aplicación, en su caso, de lo establecido en el artículo 44 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, tiene obligación de responder de los salarios impagados a los trabajadores afectados por subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad social devengadas, aún en el supuesto de que se resuelva el contrato y aquellos sean subrogados por el nuevo contratista, sin que en ningún caso dicha obligación corresponda a este último.*

*En este caso, una vez acreditada la falta de pago de los citados salarios, se procederá a la retención de las cantidades debidas al contratista para garantizar el pago de los citados salarios, y a la no devolución de la garantía definitiva en tanto no se acredite el abono de éstos.”*

Por su parte el PPT dispone lo siguiente.

#### *“5.- DOTACIÓN DE PERSONAL*

*El servicio será prestado, como mínimo, por tres personas, operarios de FP 2º grado con experiencia en reparación y conservación de electricidad, climatización y demás servicios del contrato*

*□ Uno de ellos, estará vinculado principalmente a la Sede de las Direcciones Provinciales de la Tesorería General de la Seguridad Social y del Instituto Nacional de la Seguridad Social.*

*□ Otro, aun cuando permanecerá habitualmente en dicha Sede de la Dirección Provincial, estará orientado fundamentalmente a la atención de las posibles necesidades de los Centros dependientes de las Direcciones Provinciales.*

*□ Un tercero, estará principalmente vinculado al el OISS de Ciudad Real, sin perjuicio de su disposición para atender cualquier otro centro objeto del contrato.*

*La edad mínima del personal empleado por el contratista será de 18 años*

*Además del personal directo asignado, la empresa adjudicataria deberá designar un Técnico de grado medio o superior (Ingeniero Industrial o Ingeniero Técnico Industrial) con experiencia en el campo de mantenimiento de edificios e instalaciones, que actuará como supervisor de las operaciones, desarrollará los programas de trabajo, analizará necesidades, y garantizará un mantenimiento preventivo-correctivo-modificativo adecuado, siendo el responsable del correcto funcionamiento de todas las Instalaciones objeto de este contrato. Asimismo, coordinará al personal y las subcontratas que la empresa adjudicataria pudiera formalizar. Redactará los informes necesarios y requeridos por la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Ciudad Real sobre el estado de mantenimiento, anomalías, incidencias, acciones correctoras que deban ejecutarse, de acuerdo con lo dispuesto en el presente pliego y en la normativa aplicable.*

*El personal que aporte o utilice el adjudicatario, del que facilitará una relación a la Dirección Provincial de la Tesorería General de la Seguridad Social de Ciudad Real, no tendrá vinculación alguna con la Tesorería General de la Seguridad Social y dependerá única y exclusivamente del contratista, el cual asumirá la condición de empresario con todos los derechos y deberes respecto a dicho personal que con arreglo a la legislación vigente y a la que en lo sucesivo se promulgare, o la que le corresponda, sin que en ningún caso resulten responsables las Entidades citadas de las obligaciones del contratista y sus trabajadores aun cuando los despidos y medidas que adopte sean como consecuencia directa o indirecta del cumplimiento o interpretación del contrato.*

*El contratista deberá comprometerse, en caso de ausencia por enfermedad, sanciones de la empresa o baja personal, vacaciones, licencias o permisos de cualquier tipo y por cualquier motivo, a mantener siempre el número de trabajadores que se especifican,*

*debiendo tener el personal que realice las suplencias la misma categoría profesional que la persona que sea sustituida.*

*En caso de que el personal no procediera con la debida corrección o fuera evidentemente poco cuidadoso en el desempeño de su cometido, la Tesorería General de la Seguridad Social, podrá exigir al contratista que prescinda del trabajador en cuestión. Asimismo la TGSS se reserva la facultad de exigir al contratista el cambio de cualquier trabajador cuando considere que este no realiza correctamente el servicio por inexperiencia, falta de profesionalidad, negligencia o cualquier otro motivo.*

*La TGSS se reserva el derecho de resolver el contrato, además de en los casos señalados en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el presente concurso, cuando el contratista incurra en seis faltas no sancionadas, en la realización de los citados servicios, acreditadas mediante las actas correspondientes.”*

También establece la prescripción 6 “*jornada de trabajo y horarios*” del PPT lo siguiente.

*“6.1. La jornada de trabajo de los tres operarios FP2 será de 05:00 horas de lunes a viernes, y será realizada dentro de la jornada laboral administrativa. Sin perjuicio de aquellas actuaciones, que por su peligrosidad o posibles molestias hacia los empleados administrativos o los ciudadanos, deban realizarse fuera de la jornada laboral administrativa, estableciéndose en esta situación, de común acuerdo con la Dirección Provincial, el horario más conveniente.”*

En cuanto al presupuesto y valor estimado del contrato el PCAP dispone.

*“QUINTA.- Presupuesto del contrato*

*5.1 El presupuesto base de licitación de este contrato, que constituye el importe máximo a efectos de licitación y el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer este órgano de contratación, conforme expresa el artículo 100.1 de la LCSP es de doscientos dos mil ciento quince euros y ochenta y un céntimos (202.115,81 €,) euros, IVA incluido, con el siguiente desglose y distribución, considerando el calendario de reconocimiento de la obligación, y cuota correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido o tributo que lo sustituya:*



*Desglose*

<b>Desglose</b>	<b>Importe</b>	<b>Importe IVA</b>	<b>Total</b>
<i>Mano de obra</i>	53.535,63 €		
<i>Dirección del Servicio</i>	8.853,14 €		
<i>Medios Materiales</i>	17.822,94 €		
<i>Consumibles</i>	37.500,00 €		
<i>Vestuario</i>	3.711,95 €		
<i>Formación</i>	8.351,89 €		
<b>Costes indirectos</b>	<b>Importe (IVA excluido)</b>	<b>Importe IVA (al tipo 21%)</b>	<b>Total (IVA incluido)</b>
<i>Gastos Generales</i>	9.299,00 €		
<i>Beneficio Industrial</i>	10.523,39 €		
<b>Desglose otros</b>			
<i>Imprevistos</i>	17.439,92 €		
<b>TOTAL</b>	<b>167.037,86 €</b>	<b>35.077,95 €</b>	<b>202.115,81 €</b>

(...) Las referencias al IVA en el presente pliego, deberán entenderse realizadas al Impuesto General Indirecto Canario (IGIC) o al Impuesto sobre la Producción, los Servicios y la Importación (IPSI) en los territorios en que estas figuras impositivas rijan. (...)

5.5 El valor estimado de este contrato, calculado conforme a las reglas que se establecen en el artículo 101 de la LCSP, asciende a la cuantía de trescientos treinta y cuatro mil setenta y cinco euros y setenta y dos céntimos (334.075,72 €) euros, sin incluir el IVA, según el siguiente detalle:

<b>Presupuesto base de licitación</b>	<b>167.037,86 €</b>
<b>Eventuales prórrogas del contrato</b>	<b>167.037,86 €</b>
<b>Importe máximo de las eventuales modificaciones del contrato</b>	<b>0 €</b>

El método de cálculo que se ha aplicado para calcular dicho valor estimado ha sido teniendo en cuenta las normativas labores vigentes, coste que se derivan de la ejecución material del servicio, gastos generales, beneficio industrial, eventual prórroga y la posibilidad del contrato sea modificado.

*5.6 En el presupuesto de licitación, así como en el fijado en las proposiciones económicas presentadas y en el precio de adjudicación, se incluyen todos los gastos derivados de la ejecución del contrato, como son los generales, financieros, beneficios, seguros, transporte y desplazamientos, honorarios del personal técnico a su cargo, de comprobación y ensayo, y de todos los impuestos, derechos y tasas derivados del contrato, sin que puedan ser repercutidos como partida independiente.”*

**Segundo.** El 5 de abril de 2019, se presenta en la Oficina de Correo y Telégrafos, recurso dirigido al órgano de contratación interpuesto por INVENTARIA CONSULTING GESTIÓN, S. L. contra el acto de exclusión, con el siguiente *petitum*, que “*se proceda a dictar Resolución en virtud de la cual se acuerde anular y dejar sin efecto las disposiciones denunciadas; y una vez ello, se lleve a cabo la correspondiente rectificación de los PLIEGOS del contrato y su publicación, señalando nuevo plazo para la presentación de las ofertas. "Ad cautelam" para el supuesto de no accederse de oficio a lo solicitado, se proceda a remitir el presente escrito que habrá de tener la consideración de RECURSO ESPECIAL, al TRIBUNAL ADMINISTRATIVO, para que con conocimiento y estudio del mismo, dicte en su día Resolución en virtud de la cual, se proceda a resolver anular y dejar sin efecto las disposiciones del PCAP objeto de denuncia, por lo argumentado, acomodándolo a lo dispuesto en la LCSP y a la doctrina administrativa en interpretación.”*

Igualmente solicita como medida cautelar la suspensión del procedimiento.

**Tercero.** El órgano de contratación, el 11 de abril de 2019, remite el expediente de contratación al Tribunal, acompañándolo de su informe.

En el expediente consta certificado de que a 10 de abril de 2019 no se ha recibido ninguna proposición.

**Cuarto.** La Secretaria del Tribunal, el 29 de abril, por delegación del Tribunal acuerda la concesión de la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, sin que esta afecte al plazo de presentación de ofertas, de conformidad con lo establecido en los artículos 49 y 56 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)

## FUNDAMENTOS DE DERECHO.

**Primero.** El recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45.1 de la LCSP, y 22.1. 1º del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre (RPERMC).

**Segundo.** Hemos de examinar la legitimación de la recurrente.

El 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*

*Estarán también legitimadas para interponer este recurso, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

La Asociación de Empresas de Mantenimiento Integral y Servicios Energéticos es una Asociación Patronal, que agrupa a las empresas del sector del mantenimiento integral, teniendo entre sus fines, de acuerdo con sus Estatutos, la promoción y defensa de la imagen y del prestigio del sector, así como la representación, gestión y defensa de los intereses económicos y profesionales de sus miembros, encontrándose inscrita en el Registro de Asociaciones Empresariales y Sindicales, y en el Registro Nacional de Asociaciones.

Así las cosas, se trata de una organización empresarial sectorial representativa de intereses colectivos afectados por el objeto del contrato, gozando pues de legitimación para impugnar los pliegos.

**Tercero.** Se recurren los pliegos que rigen la licitación de un contrato de servicios, cuyo valor estimado excede de 100.000 euros, y sometido a legislación armonizada.

En consecuencia el acto es recurrible, conforme a los artículos 44.1.a) y 2.a), y 22.1.3º y 4º del RPERMC.

**Cuarto.** Los pliegos de la licitación, anunciada el 24 de marzo de 2019 a las 09:40 horas en la PCSP, el 26 de marzo de 2019 en el DOUE, y el 1 de abril de 2019 en el BOE incorporando, se incorporaron a la PCSP el 25 de marzo de 2019 a las 10:17 horas, pudiendo descargarse por los licitadores desde ese momento, constando en el anuncio como modo de acceder a ellos dicha PCSP. El recurso se presentó el 5 de abril de 2019, en la Oficina de Correos y Telégrafos en la forma reglamentariamente establecida.

El artículo 50.1.b) de la LCSP, dispone.

*“1. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles. Dicho plazo se computará: (...)*

*b) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en el perfil de contratante el anuncio de licitación, siempre que en este se haya indicado la forma en que los interesados pueden acceder a ellos. Cuando no se hiciera esta indicación el plazo comenzará a contar a partir del día siguiente a aquel en que se le hayan entregado al interesado los mismos o este haya podido acceder a su contenido a través del perfil de contratante (...).*

Así mismo el artículo 51.3 de la LCSP establece

*“El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las*

*Administraciones Públicas. Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso.*

*Los escritos presentados en registros distintos de los dos citados específicamente en el párrafo anterior, deberán comunicarse al Tribunal de manera inmediata y de la forma más rápida posible.”*

Por ello ha de estimarse que el recurso ha sido presentado en tiempo y forma, conforme a lo dispuesto en los referidos artículos de la LCSP, en consonancia con el artículo 30 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

**Quinto.** Los fundamentos del **recurso** son los siguientes.

Que se incumple el artículo 101, 102, 129 y 130 de la LCSP en la determinación del valor estimado del contrato y del presupuesto base de licitación por los siguientes motivos.

En los procedimientos de adjudicación de contratos cuya prestación principal sea intensiva en mano de obra y los trabajadores pudieran estar sujetos a subrogación en virtud de un Convenio Colectivo Sectorial la información que el órgano de contratación necesita para calcular la parte del presupuesto de licitación que corresponde a costes directos por gastos de personal, es idéntica a la que debe poner a disposición de los potenciales licitadores para que éstos puedan calcular sus ofertas; y, que es de la que emanan los términos económicos establecidos en ese mismo Convenio Colectivo Sectorial.

Por el contrario, en el PCAP el presupuesto base de licitación no indica de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, o alguna otra, los costes salariales estimados a partir del Convenio laboral de referencia. Además, deberían de incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra las partidas como el absentismo, vacaciones, pluses fuera de convenio, antigüedades, etc. Tampoco se determinan con precisión y debido desglose los costes directos del servicio, y los conceptos que engloban dichos costes.

También señala que no está debidamente configurado el presupuesto base de licitación, pues no se han considerado los costes a precio de mercado y el servicio sería inviable dado que el presupuesto es insuficiente para su prestación, con déficit del mismo.

Así del PCAP resulta que dentro de los costes directos se encontraría el concepto mano de obra por importe de 53.535,63 de euros y la dirección del servicio por importe 8.853,14 euros, que integrarían los costes laborales del servicio. Sin embargo, en el propio PCAP del anexo de personal a subrogar se infiere que el coste del personal (mano de obra, oficiales) es de 83.272,00, y los costes de dirección (ingeniero) en 41.667,80 euros, ascendiendo en total a 124.939,80 euros, es decir una diferencia sobre el presupuesto base de licitación de 62.551,03 euros.

Afirma también 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.

Afirma que el valor estimado y el presupuesto base de licitación no han tenido en cuenta los costes laborales derivados del Convenio Colectivo Sectorial de aplicación.

Entiende la recurrente necesario que se proceda a la modificación del presupuesto de licitación, adecuando el mismo al valor de las prestaciones del servicio a precio de mercado, haciendo con ello viable el servicio a prestarse.

El **órgano de contratación** en su informe señala lo siguiente.

El importe total de la licitación es correcto, al haber partido del convenio colectivo de ámbito provincial para el sector de la industria y los servicios del metal de Ciudad Real para los años 2015-2018, y del importe de licitación que presta sus servicios actualmente incrementado, como se indica en el art. 100 y 102 de la LCSP.

Así mismo señala que se procede a modificar el desglose de la distribución del presupuesto de licitación, al haber detectado un error en la distribución, a la hora de aplicar el porcentaje de la reducción de jornada del personal subrogable (Oficial 1ª), según convenio, que

prestará el servicio, tal como se indica en el PPT, prescripción sexta, jornadas de trabajo y horarios.

A tal efecto incorporan al expediente un acto firmado por el Director Provincial el 8 de marzo con el título “*informe sobre modificación de la memoria económica para la contratación del servicio de mantenimiento integral*”, en que se dispone.

“*Se procederá a realizar las modificaciones oportunas en la licitación para la contratación del servicio de mantenimiento integral de las oficinas y locales dependientes de la Dirección Provincial de la TGSS/INSS de Ciudad Real, para el período 01-01-2020 a 31-12-2020.*”

A continuación se desglosa y se indica la modificación de la distribución del presupuesto de licitación de este contrato:

**DESGLOSE:**

<i>Desglose Costes Directos</i>	<i>Importe (IVA excluido)</i>	<i>Importe IVA (al tipo 21%)</i>	<i>Total (IVA incluido)</i>
<i>Mano de obra</i>	72.577,95 €		
<i>Dirección del Servicio</i>	6.681,51 €		
<i>Medios Materiales</i>	13.363,03 €		
<i>Consumibles</i>	35.246,66 €		
<i>Vestuario</i>	3.711,95 €		
<i>Formación</i>	8.351,89 €		
<i>Costes indirectos</i>			
<i>Gastos Generales</i>	3.223,83 €		
<i>Beneficio Industrial</i>	10.523,39 €		
<i>Desglose otros gastos eventuales</i>			
<i>Imprevistos</i>	13.357,65 €		

TOTAL	167.037,86 €	35.077,95 €	202.115,81 €
-------	--------------	-------------	--------------

Igualmente consta en el expediente una memoria económica modificada como consecuencia de dicha resolución.

Que el artículo 130 LCSP, establece que la empresa que viniese efectuado la prestación objeto del contrato a adjudicar y tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados proporcionará la información al órgano de contratación indicando: convenio colectivo de aplicación, categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual da cada trabajador, y en tal sentido se incorpora al anexo del PCAP tales datos referidos a jornada completa.

Que respecto del personal subrogable, como indica en el convenio colectivo de ámbito provincial para el sector de la industria y los servicios del metal de Ciudad Real para los años 2015-2018, en su disposición adicional primera, establece:

*“No obstante la empresa que se haga cargo del mencionado servicio no estará obligada a subrogar a trabajadores cuyo desempeño implique labores de mando u organización durante al menos los 12 meses anteriores a la subrogación. Concretamente las categorías profesionales encuadradas en los Grupos I, II, III y IV del Acuerdo Estatal del Metal, por lo que la subrogación solo será aplicable respecto a los trabajadores encuadrados en los Grupos Profesionales V, VI y VII, ningún trabajador que no esté encuadrado conforme a dichos grupos profesionales será objeto de subrogación por la sucesión de empresa, y en ningún caso los mandos superiores o intermedios, cualquiera que sea su categoría profesional”.*

Que la calidad en la prestación del servicio se encuentra garantizada en tanto la empresa adjudicataria cumpla con el PPT, asegurándose la contratante los medios de control de la misma.

**Sexto.** hemos de examinar el recurso de la recurrente a la luz de nuestra más reciente doctrina sobre los artículos 100 y 101 de la LCSP, relativos a la forma de determinar el



presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, fijada en la Resolución nº 633/2019, de 13 de junio.

Bajo la rúbrica “presupuesto base de licitación”, el artículo 100 de la LCSP dispone lo siguiente:

*“1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.*

*2. 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. (...)».*

Por su parte, el artículo 101 de la LCSP se refiere al valor estimado en los siguientes términos:

*“1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue:*

*a) En el caso de los contratos de obras, suministros y servicios, el órgano de contratación tomará el importe total, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, pagadero según sus estimaciones. (...)*

*2. 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. (...)*

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. (...)

5. El método de cálculo aplicado por el órgano de contratación para calcular el valor estimado en todo caso deberá figurar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares”.

En nuestras Resoluciones 827/2018, de 24 de septiembre, y 569/2019, de 23 de mayo, señalamos que a partir de la entrada en vigor de la nueva LCSP gozan de especial importancia los convenios colectivos sectoriales de aplicación, para garantizar la cobertura de los costes laborales derivados de la ejecución de aquellos contratos de servicios, en los que resulte esencial la mano de obra de los trabajadores de las empresas contratistas, por lo que las normas convencionales no pueden resultar ajenas al poder adjudicador a la hora de fijar el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato.

El Tribunal ha declarado (por todas, Resoluciones 861/2018, de 1 de octubre y 506/2019, de 9 de mayo) que la literalidad de los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP es clara, cuando impone que sea en el PCAP o en el documento regulador de la licitación, donde se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y los costes salariales estimados de forma desglosada y con desagregación de sexos, obligación cuyo incumplimiento determina la nulidad de los pliegos.

No obstante es preciso efectuar ciertas precisiones sobre el sentido del mandato contenido en el artículo 100.2 LCSP, en particular el último inciso de su párrafo único, que determina “en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”.

La particularidad de ese artículo 100.2 es la imprecisa redacción de su último inciso, pues parece referirse a todos los contratos, cuando la realidad es que se refiere a unos muy concretos y determinados. El significado de su mandato debe ceñirse a su literalidad, de

forma que su ámbito ha de reducirse a los contratos singulares en los que concurra el requisito concreto que establece ese inciso, que no es que sean importantes los costes laborales de los trabajadores empleados para su ejecución en la cuantía del precio total del contrato, sino que solo se aplica en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato.

En efecto el requisito citado no puede referirse a todos los contratos en que los costes salariales sirvan para formar el precio total, pues en tal caso se encuentran todos los contratos, ya que el precio de una prestación siempre conlleva un coste directo laboral que habrá contribuido a determinar el precio. La especificación que contiene la norma, que es que el coste de los salarios de las personas empleadas en la ejecución del contrato forme parte del precio total del contrato, implica no solo que sea un coste sino que sea precio, es decir, que forme parte del precio como un elemento de él, es decir, integre precio porque éste se fije por unidades de trabajo y tiempo, tales como precio por trabajador/día o mes o años o por horas o por bolsas adicionales de horas, o por trabajos extraordinarios, o por días laborable o por días festivos.

Lo anterior lleva a considerar que dicha determinación legal no se aplica a los contratos de suministro ni a los de obras, y tampoco a todos los de servicios, sino solo a algunos de estos, que serán aquellos en que concurre el requisito especificativo de que los costes salariales de los trabajadores empleados en la ejecución formen parte del precio total del contrato, y así nos hemos pronunciado en nuestra Resolución nº 84/2019 (Rec. 1233/2018), de 1 de febrero de 2019.

A partir de ese criterio, que excluye del ámbito del precepto los contratos en que los costes salariales solo contribuyen a determinar el precio total del contrato, pero no integran o no forman parte de ese precio como tales precios o factores determinantes del mismo, hemos de avanzar un poco más, en otros requisitos para concretar su ámbito objetivo más restrictivo aún. Así, en primer lugar, los contratos a que se refiere el artículo 100.2, último inciso, son solo contratos de servicios, y, además, no todos. La primera circunstancia limitativa deriva del artículo 102.3, párrafo segundo, que es trasunto del artículo 100.2, y que determina 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". Por tanto, aquella determinación es aplicable solo a los contratos de servicios en que el coste económico principal sean los costes laborales, pero no en los demás contratos de servicios en que no concurra esa especificación.*

La segunda circunstancia limitativa es que, no solo los costes laborales sean el coste principal, sino que, además, ese coste económico sea el de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato. Por tanto, ha de tratarse de contratos de servicios en los que la ejecución de la prestación se efectúa por trabajadores empleados y puestos a disposición para ello, lo que excluye todos aquellos contratos en que la prestación se realiza para el público en general, de forma que el uso por la Administración contratante es uno más de muchos y el coste por ello es una tarifa, precio unitario o comisión, en el que no forman parte del precio los costes salariales de los trabajadores que en general se emplean para ejecutar el contrato. Así los contratos de servicio en los que, si bien hay costes económicos por salarios de trabajadores empleados en la ejecución, no existe una prestación directa para la entidad contratante y solo para ella, es decir, no son empleados solo para la ejecución del contrato con la Administración, sino para el conjunto de usuarios o consumidores, ni, por ello, los costes salariales forman parte como precio del precio total del contrato, quedarían excluidos de la prescripción legal.

Por último, la tercera circunstancia limitativa es que esos costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato forman parte del precio del contrato. Por tanto, no es que esos costes salariales contribuyan a determinar el precio, sino que sean precio e integren parte del precio total, por lo que solo los contratos de servicios en que la ejecución del contrato requiere el empleo de trabajadores para la ejecución y su coste pasa a formar parte del precio total, bien como un factor del precio (por ejemplo, número de trabajadores por categoría y por unidad de tiempo), bien por un precio unitario por trabajador por unidad de tiempo de trabajo adicional, y tal cosa solo ocurre en las prestaciones directas a favor del órgano de contratación, que es quien recibe la prestación, cual es el caso de los servicios de seguridad y vigilancia, limpieza y otros semejantes.

Las consideraciones anteriores nos llevan a concluir que la exigencia de indicación en el presupuesto del contrato, de forma desglosada y con desagregación por género y



categoría, de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia solo es exigible en los contratos de servicios en que concurren los requisitos indicados, por tratarse de contratos en los que la ejecución de la prestación es a favor del poder adjudicador, que la recibe directamente, los costes salariales son los principales, y estos son los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato solo a favor del órgano de contratación. Por lo mismo, solo en esos contratos de servicios esos costes salariales habrán de ser estimados a partir del convenio laboral de referencia, lo que implica que esos convenios no han de ser tenidos en cuenta ni citarse fuera de los casos de contratos de servicios indicados.

**Séptimo.** Entraremos ya en los pliegos objeto de impugnación.

Para ello hemos de partir que el informe del órgano de contratación, que ha modificado el desglose y la distribución del presupuesto de licitación.

Así, el órgano de contratación reconoce la existencia de un error al distribuir los importes en los distintos conceptos del presupuesto base de licitación, y en particular en la aplicación del porcentaje de reducción de jornada en los trabajadores de la categoría Oficial de 1ª, subrogable, conforme al convenio colectivo.

Así, se ha modificado el importe de la mano de obra, que ha pasado de 53.535,63 € a 72.577,95€, y de dirección del servicio, que ha pasado de 8.853,14€ a 6.681,51€, modificándose también las partidas de medios materiales, consumibles y gastos generales e imprevisto, manteniéndose no obstante la cifra total en 167.037,86 €, todo ello respecto de lo consignado en el PCAP.

Ateniéndonos a nuestra doctrina sobre la determinación de los costes salariales en la determinación del presupuesto base de licitación, partiendo de la base de que es un contrato de servicio y no de suministro u obra, hemos de examinar primero si en el contrato el coste económico principal son los costes laborales, que de ser así, tales costes sean los de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato y, en fin, que los costes salariales del personal empleado en la ejecución del contrato no se limiten a contribuir a determinar el precio sino que, efectivamente, formen parte del precio del contrato.

El contrato de servicios en cuestión tiene un contenido complejo integrado por diversas prestaciones, así incluye una prestación de conducción y vigilancia, de mantenimiento preventivo y correctivo, así como de control de la legionela.

En cuanto a los gastos que incluye el contrato se relacionan en la prescripción primera del PPT y son los gastos de mano de obra, desplazamiento y dietas del personal de la empresa adjudicataria encargada de efectuar el mantenimiento preventivo y correctivo de las instalaciones, así como el coste de las piezas desgastadas, equipos y materiales cuyo suministro resulte necesario para asegurar el óptimo funcionamiento de las instalaciones.

Existe una doble y distinta prestación de trabajo por parte del personal de la empresa adjudicataria, de un lado la del personal directo asignado, que se establece en tres operarios de FP 2ª grado, para los que se fija una jornada laboral de 5 horas de lunes a viernes, pero si establecer un precio unitario por trabajador, y el resto del personal de la empresa preciso para la prestación del servicio, entre los que se incluye un Técnico de grado medio o superior, no adscrito exclusivamente al contrato con labores de coordinación y control de las prestaciones objeto del contrato.

En primer lugar, para determinar el peso de los costes laborales sobre el conjunto de los costes del contrato, hemos de atenernos, de acuerdo con nuestra doctrina, exclusivamente el coste económico de los trabajadores empleados en la ejecución del contrato, es decir, aquellos puestos a disposición del órgano de contratación, de modo que la prestación de trabajo es directa para la entidad contratante y solo para ella.

Ello se contrae solo a los tres operarios de FP 2ª grado, que es precisamente el personal respecto del cual el convenio colectivo del sector establece para los empresarios la obligación de subrogación, pues solo de ellos se exige la adscripción al cumplimiento del contrato con carácter exclusivo, y no el Técnico de grado medio o superior, que no está adscrito exclusivamente al cumplimiento de dicho contrato de acuerdo con el PCAP y que puede por tanto realizar labores para otros clientes.

De otra parte hay que tener en cuenta que el artículo 100.2 de la LCSP no se refiere en general a todo tipo de costes laborales, aunque vengan fijados por convenio colectivo, sino exclusivamente al “coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución” y

más adelante “costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia”, es decir la contraprestación que recibe el trabajador a cambio del trabajo realizado para su empleador.

Pues bien, este personal daría lugar a los siguientes costes salariales, de acuerdo con el presupuesto base de licitación modificado, 72.577,95 €.

Es lo cierto que el presupuesto base de licitación incluye otros gastos derivados de las obligaciones impuestas al adjudicatario en el convenio colectivo, como gastos de vestuario profesional, por importe de 3.711,95 €, y gastos de formación profesional por importe de 8.351,89 €, pero estos costes no constituyen salario en dinero o en especie y por tanto no son computables para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 100.2 de la LCSP.

Así las cosas, sobre el presupuesto base de licitación, cifrado en 167.037,86 €, los costes salariales suponen el 43,44 por 100, incluso deducido de tal presupuesto el beneficio industrial el porcentaje de los costes salariales sería del 46,37 por 100.

Por tanto el importe de los demás costes, tanto directos e indirectos, es superior a los costes salariales, no siendo por ello en el contrato los costes principales, y por tanto no es de aplicación la obligación de indicar de forma desglosada, con desagregación de género y categoría profesional, los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia, con independencia de que si bien no en el presupuesto base de licitación incorporado en el PCAP, sino en el anexo a dicho pliego en que se establece el personal a subrogar, se hace una relación pormenorizada del personal con su categoría y salarios, si bien no desagregada por razón de género.

La alegación por tanto de vulneración de la obligación prescrita en el artículo 100.2 LCSP respecto del desglose de los costes salariales debe ser rechazada, siendo la información contenida en este aspecto en el presupuesto base de licitación suficiente y conforme a derecho.

También afirma la recurrente que debería incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra las partidas como el absentismo, vacaciones, pluses fuera de convenio, antigüedades, y otros que no especifica. Esta pretensión no tiene cobertura

legal. Como hemos dicho el artículo 100 de la LCSP obliga a que en el presupuesto base de licitación se desglosen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, y solo en los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen parte del precio total del contrato, indicará de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.

Pues bien el único coste laboral cuyo desglose se exige es el coste salarial –y solo si los salarios de las personas empleadas para su ejecución forman parte del precio total del contrato– y no ningún otro.

No estando el contrato objeto de examen sujeto al desglose de los costes salariales, menos aún lo está al desglose de los demás costes laborales. Además, aun no estando obligado, el órgano de contratación ha desglosado el importe de dos costes laborales –que no salariales– impuestos por el convenio colectivo aplicable, los de vestuario y formación, cumpliendo más allá de lo exigible lo que la ley le impone.

Imputa también a dicho presupuesto base de licitación la recurrente que no determina con precisión y debido desglose los costes directos del servicio, y los conceptos que engloban dichos costes. Tampoco el artículo 100 de la LCSP obliga al desglose exigido por la recurrente, pues basta con que se separen los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación, pero no a desglosar *ad infinitum* las partidas de costes directos e indirectos.

De otra parte la existencia de un error en la estimación de costes salariales conforme al convenio, alegada por la recurrente, ha sido aceptada por el órgano de contratación, que ha vuelto a estimar el desglose de gastos conforme al convenio colectivo, siendo este y no el anexo de personal subrogado, formado a partir de la información suministrada por el adjudicatario saliente, el que sirve de referencia a la fijación del presupuesto, ello sin perjuicio de reproducir de nuevo nuestra argumentación en cuanto a la improcedencia del desglose de costes salariales en este contrato, y de que en ningún caso los costes salariales del técnico al que se encomienda su coordinación, pero no está adscrito en



exclusiva a la ejecución del contrato, deban imputarse al contrato en su integridad, siendo así además que no es personal subrogable conforme al convenio colectivo.

Afirma por último la recurrente que el presupuesto y, en consecuencia, el valor estimado del contrato no responde al precio general de mercado. Tal afirmación no se sustenta por la recurrente en ningún medio de prueba.

El precio general de mercado no es una magnitud fija e inmutable sino, antes bien, variable y de determinación incierta, pues en suma el precio no es sino el resultado de un acuerdo bilateral entre los contratantes, y por ello esencialmente singular. Lo que puede determinarse a través de los diversos métodos de valoración contemplados por la técnica económica, son valores de referencia para determinar ese precio de mercado o, lo que es lo mismo, los valores que son habituales en el mercado para prestaciones homogéneamente comparables. Pues bien, la recurrente no aporta valor de referencia alguno que permita sustentar lo que sostiene.

Por el contrario el órgano de contratación, primer interesado en una ejecución correcta del servicio como garante del interés general al que sirve, señala que el importe de licitación, es decir el presupuesto base de licitación y el valor estimado, se han calculado a partir del convenio colectivo de ámbito provincial para el sector de la industria y los servicios del metal de Ciudad Real para los años 2015-2018, y del importe de licitación del contrato anterior, relativo a los mismos servicios, que actualmente se presta, incrementado de acuerdo con las condiciones actuales. Criterio que resulta suficiente de conformidad con lo establecido tanto por el artículo 100 como por el artículo 102.3 de la LCSP, para estimar que el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado, se adecuan a los precios del mercado.

Debe pues rechazarse igualmente la alegación de la recurrente en este punto y en consecuencia confirmar los pliegos impugnados.

Por todo lo anterior,

**VISTOS** los preceptos legales de aplicación,

**ESTE TRIBUNAL**, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

**Primero.** Desestimar el recurso interpuesto por don José María Hernández De Andrés, en nombre y representación de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE MANTENIMIENTO INTEGRAL Y SERVICIOS ENERGÉTICOS, contra los pliegos que rigen la licitación del contrato de “servicios de conducción y mantenimiento integral de las instalaciones y servicios en los centros dependientes de la D.P. del INSS y la TGSS de Ciudad Real, periodo de 01-01-2020 a 31-12-2020” (Exp. 13/VC1/2020).

**Segundo.** Levantar la suspensión del procedimiento, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 de la LCSP.

**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 sanción prevista en el artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1, letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.