

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA EXCMA. DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA**

**RECURSO NÚM. 5/2022  
RESOLUCIÓN NÚM. 6/2022**

**Recurrente:** ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA

**Poder adj. recurrido:** EXCMA. DIPUTACIÓN DE HUELVA

**Acto recurrido:** Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares y Prescripciones Técnicas

Visto el Recurso interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, contra los PCAP, PPT y documentación complementaria del contrato denominado "Servicios de Limpieza de los centros y edificios de la Diputación de Huelva", expediente 22seA27, este Tribunal ha adoptado la siguiente

**RESOLUCIÓN**

**HECHOS**

**Primero.-** Se ha publicado por parte de la Junta de Gobierno Excma. Diputación de Huelva convocatoria y pliegos que han de regir la licitación del contrato de servicios de limpieza de los centros y edificios de la Diputación de Huelva, con un valor estimado de 6.363.636,36 euros.

**Segundo.-** En el marco del citado expediente de contratación, el anuncio de licitación fue publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 1 de mayo de 2022, si bien fue rectificado el día 19 de mayo, en relación con el listado de subrogación de personal.

**Tercero.-** Con fecha 24 de mayo de 2022 la representación de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL, en adelante), ha presentado ante este Tribunal recurso especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la licitación referenciada, al amparo de lo establecido en los arts. 44 y ss. de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	1/7



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).

**Cuarto.-** Se ha remitido a este Tribunal por parte de la Diputación de Huelva el correspondiente expediente de contratación, de acuerdo con lo establecido en el art. 56.2 de la LCSP, así como el preceptivo informe previsto en la misma norma legal.

**Quinto.-** Mediante resolución de este Tribunal se acordó la admisión a trámite del presente recurso, suspendiendo el procedimiento de forma cautelar.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** El Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación de Huelva es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso especial en materia de contratación, en el que se recurren los pliegos que rigen la licitación de un expediente de contratación tramitado por un poder adjudicador, como es la Excm. Diputación de Huelva, de conformidad con lo establecido en los arts. 44.1 y 45.1, en relación con el art. 3.3.d), de la LCSP.

**SEGUNDO.-** La actuación impugnada es susceptible de recurso especial en materia de contratación, por estar incluida en el apartado c) del art. 44.2 de la LCSP, al recurrirse el acuerdo de adjudicación de un expediente de contratación referido a uno de los contratos enumerados en el art. 44.1 de la LCSP, como es el de servicios de valor estimado superior a 100.000 euros.

**TERCERO.-** La Asociación recurrente, ASPEL, está legitimada activamente para la interposición del presente recurso especial en materia de contratación, al tener por objetivo el recurso la defensa de los derechos de sus asociados, en el entendimiento de que los pliegos perjudican o afectan a sus derechos o intereses legítimos la actuación objeto de impugnación, de acuerdo con lo previsto en el art. 48 de la LCSP. Y el escrito de interposición del recurso se ha presentado dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a la publicación del acto impugnado y más concretamente su rectificación -relevante para el objeto de la litis-, con arreglo a lo establecido en el art. 50.1 de la LCSP; observándose en el escrito de interposición las exigencias previstas en el art. 51.1 de la LCSP.

**CUARTO.-** Se fundamenta el recurso formulado por la Asociación, básicamente, en la infracción de los artículos 100.2, 101 y 309 de la LCSP, relativos a la formación presupuesto base y del valor estimado del contrato, que deben ajustarse al valor de

Diputación Provincial de Huelva | Presidencia | Tribunal de Recursos Contractuales

Avda. Martín Alonso Pinzón 9 | 21003 Huelva | T 959 494 600 ext 10282 | tribunal.contratacion@diphuelva.org



Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	2/7



mercado. A su juicio, los pliegos de la licitación impugnada no cubren los costes salariales ya que si bien es cierto que se ha contemplado el coste del personal según convenio más antigüedad, no se habrían tenido en cuenta los pluses actuales reflejados en el listado de subrogación y tampoco se habría tenido en cuenta la subida prevista para la prórroga. Además, entiende que el porcentaje de gastos generales y beneficio industrial del 5,82% (5% beneficio industrial y 0,82% gastos generales) es insuficiente.

A juicio del órgano de contratación, en cambio, el presupuesto y el valor estimado del contrato son correctos en base al convenio aplicable y a las necesidades del órgano de contratación expuestas en el listado de personal o medios humanos y medios materiales precisos para el correcto desarrollo de la prestación.

En consecuencia, el debate procesal no se trata tanto de falta de desglose o transparencia en el presupuesto, sino en una disconformidad de criterio de los importes resultantes que pudieran hacer inviable, en opinión de la Asociación recurrente, la ejecución del contrato. Aunque también se argumenta, tangencialmente, que la falta de desglose detallado de los costes salariales le impiden verificar los mismos y no especifica la subida para los años siguientes, ni los pluses de cada persona trabajadora según el listado de subrogación.

**QUINTO.-** Como razona la Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 2 de febrero de 2022, los artículos 100 y 101 de la LCSP deben aplicarse, en su sentido más estricto, cuando se trata de contratos en los que el coste de mano de obra es relevante en la prestación. Y por contratos intensivos en mano de obra han de considerarse, como bien expresa la reciente resolución del TACRC núm. 754/2022, aquellas actividades económicas que requieren un gran número de trabajadores en comparación con las exigencias de capital que precisan, ya que esta expresión proviene del inglés “labor intensive”; siendo los servicios de limpieza ejemplos característicos de contratos de servicios intensivos en mano de obra, aunque dicha consideración admite, sin embargo, prueba en contrario, cuando se acredite que el factor trabajo no es el coste predominante.

En efecto, la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales viene sentando como doctrina pacífica que el desglose detallado de los costes laborales (art. 100.2 LCSP) no se aplica en los contratos de obras y suministros, ni a todos los contratos de servicios, siendo preciso que, de un lado, el coste salarial de las personas trabajadoras conforme la parte principal del precio y, en consecuencia, del coste del contrato, fijándose por unidades de coste persona/hora, como es nuestro caso, y, de otro, que la prestación se reciba fundamentalmente por la Administración contratante, como también es el caso, al tratarse de un servicio de limpieza.

Descendiendo al concreto alcance y extensión de la exigencia de desglose de costes directos e indirectos, como argumento tangencial del recurso, compartimos el criterio del TACRC (expresado en la resolución 618/2020 ó en la resolución 1185/2021; entre

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	3/7



otras), según el cual los órganos de contratación están obligados a considerar tanto los costes directos como los indirectos de la prestación, pero ello no supone que vengan obligados a desglosar detalladamente todos y cada uno de los conceptos que integran unos y otros costes. Y ello en la medida que la exigencia legal, cuya finalidad última no es otra que forzar al órgano de contratación a que ajuste el presupuesto al valor real de las prestaciones en el mercado para evitar problemas durante la ejecución, singularmente cuando se trata de contratos con mano de obra intensiva, no implica el desglose *ad infinitum* de costes directos e indirectos. En este sentido y como razona la Resolución 1125/2020 del TACRC, a título de ejemplo, un estudio de los precios de mercado de la prestación objeto del contrato basándose en los contemplados en otros contratos licitados es un modo perfectamente razonable de estudiar el precio de mercado, sin necesidad de desagregar.

Por otro lado, el órgano de contratación debe formar el presupuesto base y, en consecuencia el valor estimado (que incluye eventuales modificaciones y prórrogas) teniendo en cuenta los costes reales y actuales de prestación del servicio, sin perjuicio de hipotéticas incidencias futuras, ni las particularidades derivadas del deber de subrogación del concreto personal y que vincula a la empresa entrante con la saliente, cuya función para la Administración licitadora -en principio- es fundamentalmente informadora.

En este sentido resulta ilustrativa la Resolución nº 764/2018, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, de fecha 07 de septiembre de 2018, resolución confirmada por la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo contencioso-administrativo) de fecha 21 de junio de 2021, a cuyo tenor:

*“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.*

*Como se colige de la mera lectura de los preceptos transcritos, la determinación tanto del valor estimado como del precio del contrato corresponde al órgano de contratación, si bien el legislador ha querido establecer como principio general, en relación con la fijación del precio -que es en definitiva la cuestión objeto del presente recurso- que el mismo ha de ser adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato y que la correcta estimación de su importe ha de hacerse atendiendo al precio general de mercado. El derogado artículo 87.1 del TRLCSP contenía una formulación similar, bajo cuya vigencia se han venido dictando una serie de Resoluciones por este Tribunal, a cuya doctrina ha de aludirse en este momento. En efecto, este Tribunal ha declarado que "la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica (Resoluciones 237/2017, de 3 de marzo, y 423/2017, de 12 de mayo, entre otras)". El respeto de esta discrecionalidad técnica obliga a este Tribunal a ser muy prudente cuando lo que se pretende es que anule y deje sin efecto esta determinación, como aquí sucede.*

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	4/7



*De igual manera, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre recursos en los que se cuestionaba la determinación del precio del contrato alegando que resulta incompatible con el cumplimiento de disposiciones de carácter social y, en particular, de los convenios colectivos de aplicación. En este sentido, la Resolución n° 37/2018, de 19 de enero de 2018, dictada en relación con la impugnación del Pliego de un contrato de servicios de ayuda domiciliaria del Ayuntamiento de Pontevedra, con cita de otros precedentes, recuerda que lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones 66/2012, de 14 de marzo, o 292/2012, de 5 de diciembre), siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración (Resolución 420/2013, de 26 de septiembre)." En términos semejantes se pronuncian otras muchas resoluciones de este Tribunal, entre otras, la n° 66/2012, que cita en su informe el órgano de contratación. Pues bien, en nuestro caso, la cuestión se plantea en términos prácticamente idénticos, pues se pretende que el órgano de contratación fije el precio en atención a las obligaciones de subrogación que impone el convenio colectivo aplicable, lo que, por todo lo expuesto, debe ser rechazado con desestimación del recurso."*

Aplicando estos razonamientos al supuesto que nos ocupa, vemos como es el apartado 5 del Anexo I del PCAP el que regula el presupuesto base de licitación y crédito en que se ampara, con remisión a las cláusulas 7, 8 y 45 del PCAP, y en el que se expresa que el presupuesto de licitación (meramente indicativo) se ha determinado en consideración de los costes directos de ejecución que incluyen los costes salariales -teniendo en cuenta el Convenio Colectivo provincial vigente de Agencias de limpieza de edificios y locales de la provincia de Huelva- (BOPH núm 56, de 24 de marzo de 2021) para la anualidad 2022, incluyendo una posible revisión salarial para el año 2023, los costes de Seguridad Social, y otros costes directos, indirectos y generales de estructura y financieros, así como el beneficio industrial. Todo ello para los servicios que requieran para una adecuada prestación según el PPT. De esta forma, en un presupuesto base de licitación anual de 1.750.000,00 euros (IVA incluido) la partida de costes de mano de obra asciende a 1.244.319,50 euros (IVA incluido). En este caso, el precio se fija en función de horas de limpieza por edificios/centros estimadas, e incluidos los servicios para actividades de carácter extraordinario previstos en la cláusula quinta del PPT, para los que se estiman unas 1.500 horas. En este sentido, se estiman 92.461,20 horas anuales necesarias para la limpieza de edificios con un precio-hora de 15,40 euros (sin IVA). La ejecución podrá superar las horas estimadas hasta agotamiento del presupuesto consignado, las horas que superen la cifra de 92.461,20 se pagarán al precio/hora ofertado por el adjudicatario para la hora ordinaria de limpieza en edificios.

A la vista de lo anterior y según el cálculo de la Asociación recurrente (cálculo propio sin aportar ningún tipo de prueba o informe económico), el coste de mano de obra según el listado de subrogación a tenor de las horas estimadas es incluso inferior al previsto por el órgano de contratación. La diferencia estibaría en la mano de obra de nueva contratación necesaria, ocasionando una discrepancia anual de 132.817,69 euros.

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	5/7



Frente a ello y según la explicación del órgano de contratación en su informe, se ha realizado un cálculo aproximado de horas estimadas por categoría profesional requerida (limpiadoras, operarios multifunción, oficiales de oficios varios y encargadas) con su correspondiente precio/hora lo que implica un coste estimado anual de 1.179.716,28 euros, que se incrementa en un 2% estimativo de los posibles costes en distintos conceptos, tales como ayudas estudios, licencias retribuidas, horas sindicales, asuntos propios, etc. que -según se explica- van asociados a circunstancias y situaciones personales que pueden o no darse, lo que da como resultado (salario y seguridad social) una cifra de 1.206.127,76 euros año de mano de obra. A ello se le suman los gastos estimados por absentismo, ropa de trabajo, dieta, etc.

Parece, en consecuencia, razonable la justificación previa del presupuesto base y valor estimado del contrato, así como la explicación ampliatoria posterior del órgano de contratación, sin que se acredite por parte de la recurrente el error manifiesto o la imposibilidad material de ejecutarse el contrato con esos precios hora de mano de obra. En este sentido, se ha de advertir que las horas son estimadas y la duración del contrato está condicionada al agotamiento del presupuesto.

En relación con el beneficio industrial y los gastos generales (5% beneficio industrial y 0,82% gastos generales), puede traerse a colación la Resolución nº 592/2019 del TACRC (Recurso nº 474/2019), que aborda un supuesto similar al que nos ocupa y cuyo criterio compartimos:

*“Al no haber regulación expresa, con la excepción del contrato de obras, rige el criterio potestativo para el órgano de contratación en el resto de modalidades contractuales (como ocurre en el presente caso, al ser un contrato de suministro). Este Tribunal en su Resolución 159/2016, y también en relación a la misma modalidad contractual, determinó que no es procedente la aplicación del artículo 131 RGLCAP, erigiendo la libertad del órgano de contratación para su fijación fuera de los contratos de obras. Y mucho más recientemente, ha confirmado dicha doctrina en su resolución 827/2018, de 24 de septiembre, y la ha llevado al extremo en su Resolución 1144/2018, de 17 de diciembre, donde en un contrato de servicios, la estimación de gastos generales era tan sólo del 0,68%...”*

*“... En efecto, en los contratos de servicios, no existe norma expresa que establezca los conceptos que deba contener el presupuesto base de licitación, a semejanza de lo que determinan los artículos 130 y 131, del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, que regulan el cálculo de los precios de las distintas unidades de obra y el presupuesto de ejecución material y presupuesto base de licitación, en el cual se integra un porcentaje de gastos generales y otro en concepto de beneficio industrial. El precio de mercado no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que debe ser respetado por el presupuesto base de licitación. Uno de los componentes de este último es la partida correspondiente a los gastos generales que se caracteriza por la dificultad de su concreción. No existiendo norma alguna que exija un determinado porcentaje de gastos generales en los contratos de servicios, este motivo de recurso debe ser desestimado.*

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Página	6/7



*De esta doctrina consolidada de este Tribunal se infiere que es no aplicable por analogía al resto de modalidades contractuales el contenido del artículo 131 del Reglamento General de la LCAP, previsto para el contrato de obras.”*

Por tanto, tampoco puede estimarse la pretensión de anulación del pliego porque se entienda que los costes generales o el beneficio industrial son demasiado bajos, debiéndose respetar, a falta de exigencia legal expresa, el ámbito de discrecionalidad técnica del órgano de contratación en este ámbito.

De conformidad con lo anterior, y en virtud de lo establecido en el art. 57 de la LCSP, el Tribunal **RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Alzar la suspensión cautelar del procedimiento de licitación del servicio de limpieza de los centros y edificios de la Diputación de Huelva (expediente 22seA27).

**SEGUNDO.-** Desestimar el recurso interpuesto por ASPEL contra los pliegos de cláusulas administrativas particulares, pliego de prescripciones técnicas y documentación complementaria del servicio de limpieza de los centros y edificios de la Diputación de Huelva (expediente 22seA27).

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En Huelva a fecha de firma electrónica.

Código Seguro de Verificación	IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654	Fecha	15/07/2022 09:18:19
Normativa	Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la ley 59/2003, 19 de diciembre, de firma electrónica		
Firmante	ANTONIO JOSE MORENO MORGADO		
Url de verificación	<a href="https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654">https://verifirma.diphuelva.es/code/IV7D3TX6P377TPJ72AXH45L654</a>	Página	7/7

