

**Recurso 248/2018****Resolución 233/2018****RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS  
CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

Sevilla, 2 de agosto de 2018.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza en centros docentes públicos dependientes de la Delegación Territorial de Educación en Jaén, curso 2018/2019” (Expte. CONTR 2018/0000033117), convocado por la Delegación Territorial de Educación en Jaén, este Tribunal, en sesión celebrada en el día de la fecha, ha dictado la siguiente

**RESOLUCIÓN****ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 26 de junio de 2018, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía y en el Diario Oficial de la Unión Europea núm. 2018/S 120-273527 el anuncio de licitación, por procedimiento abierto, del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución.

El valor estimado del contrato asciende a la cantidad de 6.474.794,10 euros.



**SEGUNDO.** 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 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.

**TERCERO.** Con fecha 12 de julio de 2018, se presenta en el Registro telemático unificado de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante ASPEL), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y el de prescripciones técnicas (PPT) que rigen la licitación del contrato mencionado en el encabezamiento de esta resolución.

**CUARTO.** El 13 de julio de 2018, se da traslado al órgano de contratación del escrito de interposición de recurso y se le solicita que remita el informe al mismo, el expediente de contratación, las alegaciones sobre la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente y el listado comprensivo de las entidades licitadoras participantes en el procedimiento con los datos necesarios a efecto de notificaciones. La documentación solicitada tuvo entrada en éste Órgano el 19 de julio de 2018.

**QUINTO.** Mediante escritos de la Secretaría del Tribunal de 24 de julio de 2018, se dio traslado del recurso al resto de entidades licitadoras, concediéndoles un plazo de cinco días hábiles para formular las alegaciones que consideraran oportunas, habiéndolas presentado -el 31 de julio de 2018- en el plazo señalado la entidad FERRONOL SERVICIO INTEGRAL DE PRECISIÓN, S.L. (en adelante FERRONOL).



## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP, 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 y en la Orden de 14 de diciembre de 2011, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, por la que se acuerda el inicio del funcionamiento del citado Tribunal.

**SEGUNDO.** Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación recurrente para la interposición del presente recurso especial.

Al respecto, 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 (...). En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

Asimismo, el artículo 24, apartado 1 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, señala que *“Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados”.*



Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 83/2017, 2 de mayo y 214/2017, de 23 de octubre, en la que se pone de relieve la abundante doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto y que debe entenderse igualmente aplicable en el ámbito del procedimiento del recurso especial en materia de contratación, pues la clave común en todos los casos está en el concepto de interés legítimo.

A priori, se ha de indicar que el estudio de la legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos por la asociación recurrente. Ello obliga a conocer cuáles son los motivos que sustentan el recurso interpuesto.

Como ya se ha indicado anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que en ellos se incumple la obligación de reflejar un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato, siendo dicho presupuesto insuficiente para cubrir todas las exigencias de la prestación. Asimismo, a juicio de la recurrente, se incumplen las obligaciones impuestas al órgano de contratación en el artículo 130 de la LCSP y la de que el peso del criterio de valoración precio no supere el 49%.

Al respecto, debemos indicar que en los estatutos de ASPEL se establece como ámbito de actuación *“todas las actividades profesionales relacionadas con la prestación de servicios de limpieza de carácter profesional, industrial, multiservicios, edificios y locales y cualesquiera otros servicios conexos, su ámbito territorial abarca todo el territorio del Estado Español”*; por otro lado entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 4 de sus estatutos, *“La integración, representación, y defensa de los legítimos intereses de sus miembros y de su actividad empresarial”*.

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo



reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

**TERCERO.** Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

El recurso se dirige contra los pliegos de un contrato de servicios, cuyo valor estimado asciende a 6.474.794,10 euros, que pretende celebrar un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que resulta procedente el recurso especial interpuesto de conformidad con lo estipulado en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

**CUARTO.** En cuanto al plazo de interposición del recurso, el artículo 50.1 b) de la LCSP establece que *“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 (...).*

*En los supuestos en que, de conformidad con lo establecido en el artículo 138.2 de la presente Ley, los pliegos no pudieran ser puestos a disposición por medios electrónicos, el plazo se computará a partir del día siguiente en que se hubieran entregado al recurrente (...).”*

En el supuesto analizado, el plazo de interposición computa, de conformidad con el precepto legal transcrito, a partir del día siguiente a la publicación del anuncio en el perfil, toda vez que las partes interesadas han podido acceder al contenido de los pliegos a través de aquel; en este sentido, la publicación en el perfil de contratante



se llevó a cabo el 26 de junio de 2018. En consecuencia, es a partir de dicha fecha cuando procede iniciar el cómputo del plazo para recurrir; por lo que, al haberse presentado el escrito de recurso el 12 de julio de 2018 en el Registro telemático unificado de la Junta de Andalucía, dirigido a este Tribunal, el mismo se ha interpuesto dentro del plazo legal antes expresado.

**QUINTO.** Una vez analizado el cumplimiento de los requisitos de admisión del recurso, procede el estudio de los motivos en que el mismo se sustenta.

La recurrente interpone el presente recurso contra el pliego de cláusulas administrativa particulares y el de prescripciones técnicas, solicitando de este Tribunal que, con estimación del mismo, acuerde su nulidad y la de la licitación. Funda su pretensión en los siguientes alegatos que serán analizados en este y en los siguientes fundamentos de derecho:

1. Incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.
2. Insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir todos los costes del contrato.
3. Incumplimiento de las obligaciones impuestas al órgano de contratación en el artículo 130 de la LCSP.
4. Implícito incumplimiento de la obligación de que el peso del criterio de valoración precio no supere el 49%.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso se opone a los argumentos esgrimidos por la recurrente en los términos que se expondrán a lo largo de la presente resolución.

Por último, la entidad FERRONOL, como interesadas en el procedimiento, se opone a lo argumentado por la recurrente en el segundo alegato del recurso en los términos reflejados en su escrito de alegaciones y que aquí se dan por reproducidos. En concreto indica que aun cuando ha presentado oferta a determinados lotes, no ha podido formular proposición en aquellos lotes -2, 3, 5, 6,



7, 8 ,10, 13, 14 y 15- en los que el precio de licitación ni tan siquiera cubría los costes laborales.

**SEXTO.** Vistas las alegaciones de las partes, procede analizar el primer motivo del recurso en el que la recurrente denuncia que se ha incumplido la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato.

Para reforzar su alegato trae a colación el contenido de los artículos 100.2, 101 apartados 2, 5 y 7 y 102.3 de la LCSP así como la cláusula 3 y el apartado 2 del anexo I del PCAP, señalando que el método de cálculo del presupuesto base de licitación recogido en el citado apartado 2 del anexo I del PCAP no aporta información alguna, al no coincidir con el espíritu de la norma. Asimismo, señala que dicho presupuesto base de licitación no desglosa los costes directos e indirectos, ni 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. En este sentido, afirma que además deberían incluirse explícitamente en el desglose de los costes directos de mano de obra entre otras las partidas de absentismo, vacaciones, pluses fuera de convenio y antigüedades.

Concluye la recurrente que dado que se incumplen los mandatos citados de la LCSP y que, con ello, se producen efectos discriminatorios favorecedores del actual contratista y se limita la concurrencia, los pliegos deben modificarse de forma que reflejen el desglose referido.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que se ha tomado como base el presupuesto de licitación -no el de adjudicación- del curso 2016/2017, que fue prorrogado el curso siguiente 2017/2018, contando con la aprobación expresa y por escrito de todas y cada una de las empresas que resultaron adjudicatarias en el curso anterior.

Asimismo, señala el informe al recurso que es indiscutible que los conceptos de presupuesto de licitación y de valor estimado están relacionados, siendo



suficientes para prestar el servicio haciendo frente a los costes de toda índole, considerando que en el PCAP ha quedado debidamente determinado su cálculo.

Además, afirma que ha de tenerse en cuenta que en ese órgano de contratación siempre se ha realizado la contratación del servicio de limpieza sin fijar un número de horas determinado para la prestación del servicio -así se establece en la cláusula segunda del PPT-.

Por último, manifiesta que también cabe recordar que el sistema elegido para la fijación del precio es el de tanto alzado y no el de precios unitarios, lo cual, unido a lo anterior, determinaría la no pertinencia de tener que señalar un precio por hora de prestación.

Pues bien, para analizar la controversia se ha de partir de lo establecido en el artículo 100.2 de la LCSP que dispone que *«En el momento de elaborarlo [el presupuesto base de licitación], 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.»*

Asimismo, por otra parte, el artículo 101.2 de la citada LCSP, al referirse al valor estimado, establece en su primer párrafo 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»*. Y, asimismo, en el último párrafo que *«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».*

Por su parte, la cláusula 3 del PCAP dispone en su párrafo segundo que *«El presupuesto base de licitación, que será adecuado a los precios de mercado, se desglosará en el anexo I, indicando 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»*, y en su párrafo octavo que *«El valor estimado del contrato, calculado conforme al artículo 101 de la LCSP, será el recogido en el anexo I (...)»*.

Así pues, de los preceptos transcritos y de lo dispuesto en la cláusula 3 del PCAP, 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 supuesto examinado, en el anexo I del PCAP en relación con el presupuesto base de licitación aparece el importe global y el de cada uno de los centros que integran cada uno de los lotes en los que se divide el contrato. Asimismo, respecto del valor estimado del contrato aparece el importe global como resultado de



adicionar al presupuesto base de licitación la consideración de una prórroga de la misma duración que el contrato inicial, señalándose que su cálculo se ha realizado conforme a lo previsto en el artículo 101 de la LCSP, tomando como referencia para el mismo el valor real total de los contratos similares adjudicados durante el ejercicio precedente.

Sin embargo, tanto para el supuesto del valor estimado como del presupuesto base de licitación, en todos y cada uno de los lotes en que se divide el contrato, no aparecen las exigencias previstas en el PCAP y en la LCSP, tales como el que se haya tenido en cuenta 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 -para el cálculo del valor estimado- y la indicación en el PCAP o documento regulador de la licitación de los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como la indicación de los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional -para el cálculo del presupuesto base de licitación-; y ello a pesar de las exigencias recogidas en los preceptos transcritos de la LCSP y en las previsiones del PCAP.

El problema, por tanto, se centra en la existencia de un desajuste del presupuesto base de licitación y, consecuentemente, del valor estimado del contrato que no se encuentran correctamente configurados para cada uno de los lotes en que se divide el contrato conforme a lo anteriormente expuesto. Con ello se vulnera lo dispuesto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, así como lo establecido en la cláusula 3 del PCAP, y se contraviene el principio de transparencia con grave perjuicio para las entidades licitadoras tanto en el momento de preparar y presentar sus ofertas, al no disponer de información necesaria para su adecuada formulación, como durante la ejecución del contrato, pues puede dar lugar a una inadecuada prestación del servicio que derive en la resolución del contrato.

Procede, pues, la estimación del primer motivo del recurso interpuesto anulando los pliegos que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento.



**SÉPTIMO.** En el segundo de los motivos del recurso, la recurrente denuncia la insuficiencia del presupuesto base de licitación para cubrir todos los costes del contrato.

En este sentido, afirma que teniendo en cuenta los datos aportados por el órgano de contratación en los pliegos, incluidos los de los trabajadores adscritos al servicio y que son objeto de subrogación, ha realizado un estudio económico del lote 1 que reproduce en su escrito de interposición -trasladable al resto de lotes según manifiesta-, señalando que el presupuesto de licitación es insuficiente y ello sin contemplar costes inherentes al servicio tales como sustitución en los casos de vacaciones, absentismo, asuntos propios y reconocimientos médicos así como ropa de trabajo, productos de limpieza, medios materiales, útiles, medios auxiliares y maquinarias, y unos gastos generales del 6% y un beneficio industrial del 3%.

Pues bien, la estimación del primer motivo del recurso, 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 establecido por los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, supone que en los nuevos que se aprueban se deberán reflejar para el presupuesto base de licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos, así como los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional, y para el valor estimado se han de tener en cuenta 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.

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 gastos en los términos que demanda la asociación recurrente. En efecto, una vez que el órgano de contratación proceda a dar cumplimiento a lo establecido por los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP es posible que el presupuesto base de licitación y, en consecuencia, el valor estimado pueda variar en alguno o algunos de los lotes o en la totalidad de los mismos ya sea al alza o a la baja, lo que unido al preceptivo desglose de aquellos, permitirán verificar en su caso, en un potencial recurso, lo ahora denunciado en el escrito de interposición.



**OCTAVO.** En el tercero de los motivos del recurso, la recurrente denuncia el incumplimiento de las obligaciones impuestas al órgano de contratación en el artículo 130 de la LCSP.

En este sentido, la recurrente reproduce el apartado primero del citado artículo 130 de la LCSP -información sobre las condiciones de subrogación en contratos de trabajo- que dispone que *«Cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo.*

*A estos efectos, la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de los trabajadores afectados estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este. Como parte de esta información en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación. La Administración comunicará al nuevo empresario la información que le hubiere sido facilitada por el anterior contratista».*

Asimismo, la recurrente reproduce la información facilitada por el órgano de contratación en relación a las personas trabajadoras con obligación de subrogar, respecto de los tres primeros lotes, detallada al final del PPT “relación de trabajadores a subrogar”.



Así las cosas, la recurrente considera que la información aportada no es suficiente para que las posibles licitadoras calculen sus ofertas, por lo que deben modificarse los pliegos al objeto de evitar efectos discriminatorios favorecedores del actual contratista facilitando así la concurrencia, debiéndose anular los pliegos por este motivo. En concreto afirma que:

- No se detalla la fecha en que se produjo la adscripción al contrato.
- Los trabajadores son fijos-discontinuos pero no se indican los periodos de las discontinuidades, dato absolutamente imprescindible para poder calcular los costes laborales.
- Al final del listado de subrogación se indica que el salario bruto está calculado para 12 meses, sin embargo, si se analizan las cuantías y se comparan con el cálculo según el convenio de aplicación, se puede comprobar que esto no es posible, ya que hay algunos lotes en los que si fuera así faltaría coste, tal y como ha quedado acreditado en el alegato anterior.
- En el listado de subrogación no se indica el motivo de la interinidad de los contratos 510 -duración determinada; tiempo parcial-, ni cuáles son las trabajadoras a las que sustituye, dato que también debería aportarse.
- No se informa sobre las ausencias no justificadas o índices de absentismo, ni de si existen reclamaciones pendientes por impagos o de reconocimientos de derechos.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso indica que conforme a lo estipulado en el artículo 130.1 de la LCSP se ha limitado a trasladar los datos facilitados por las empresas que prestan actualmente el servicio, y así se hace constar expresamente en la cláusula séptima del PPT, por lo que no puede afirmar ni confirmar que tales datos sean correctos. En este sentido, señala que en relación a los trabajadores a subrogar en el PPT figuran todos los datos exigidos por dicho artículo: categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato y salario bruto anual de cada trabajador.

Vistas las alegaciones de las partes procede su análisis. Al respecto, en relación con la información que se ha de facilitar en el PCAP sobre las condiciones de subrogación en los contratos de trabajo, ha de estarse -como alegan la asociación recurrente y el órgano de contratación- al artículo 130.1 de la LCSP, que dispone en



términos muy similares al derogado artículo 120 del TRLCSP -Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre-, y en lo que aquí interesa, que cuando una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga a la entidad adjudicataria la obligación de subrogarse como empleadora en determinadas relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, para lo cual la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este.

Los términos en que debe comprenderse esta obligación han sido ampliamente tratados por la doctrina de los distintos tribunales y órganos administrativos de recursos contractuales, así como por las juntas consultivas de contratación pública. En este sentido, este Tribunal se ha manifestado sobre el particular en varias de sus Resoluciones, entre otras, en la 384/2015, de 4 de noviembre, en la 15/2016, de 28 de enero, en la 251/2017, de 21 de noviembre y en la 138/2018, 10 de mayo. En ellas se hace referencia a su vez a los Informes 31/1999, de 30 de junio y 33/2002, de 23 de octubre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, así como al 6/2012, de 7 de marzo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, concluyéndose que la obligación de subrogación en las relaciones laborales derivadas de la ejecución de un contrato, cuando un contratista sucede a otro, no deriva del contrato mismo, sino de las normas laborales, normalmente de los convenios colectivos vigentes en el sector de actividad de que se trate, como expresamente se recoge en el primer párrafo del citado artículo 130.1 de la nueva LCSP.

Así pues, será la futura entidad adjudicataria la que tendrá la ocasión de comprobar la documentación relativa al personal a subrogar cuando el prestador actual le facilite la información relativa a las personas trabajadoras que están



prestando el servicio y, si a la vista de la misma no resultase conforme, tendrá que abordar tal asunto de conformidad con la legislación laboral vigente y ante la jurisdicción competente en su caso, determinando si resulta o no aplicable al supuesto de hecho el artículo 44 del Estatuto de los Trabajadores o los respectivos convenios colectivos, sin que nada al respecto tengan que establecer los pliegos de cláusulas administrativas particulares. En este sentido, el citado artículo 130 de la LCSP en su apartado quinto ha dispuesto expresamente que en el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, la nueva adjudicataria tendrá acción directa contra la anterior entidad contratista.

En cuanto a la obligación de informar sobre las condiciones del personal a subrogar corresponde al órgano de contratación, no pudiendo ampararse en la falta de información proporcionada por las actuales adjudicatarias (v.g. Resolución de este Tribunal 211/2018, de 6 de julio, entre otras muchas). Así, se infiere de lo preceptuado en el apartado primero del artículo 130 de la LCSP cuando dispone que los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a las entidades licitadoras, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida.

En este sentido, debe tenerse en cuenta que, cuando la información relativa a los costes del personal no es correctamente suministrada por la actual adjudicataria, ello supone una vulneración del principio de transparencia, pero también del de no discriminación, pues, en tal caso, dicha adjudicataria estará en una clara situación de ventaja respecto de sus competidoras, pues ella sí tiene información puntual sobre la cuantía de tales costes, pudiendo tenerla en cuenta, a la hora de elaborar su oferta.

Es, por tanto, el órgano de contratación quien debe requerir a la adjudicataria para que la información suministrada sea completa y veraz, utilizando todos los instrumentos establecidos en el pliego y en la normativa de aplicación para exigir



el correcto cumplimiento de dicha obligación. En efecto, el artículo 130.1 párrafo segundo de la LCSP preceptúa que la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar y que tenga la condición de empleadora de las personas trabajadoras afectadas estará obligada a proporcionar la referida información al órgano de contratación, a requerimiento de este; y el apartado cuarto de dicho artículo exige al órgano de contratación que contemple necesariamente en el PCAP la imposición de penalidades al contratista -dentro de los límites establecidos en el artículo 192 de la LCSP- para el supuesto que incumpla dicha obligación de información.

Por último, en cuanto al contenido y alcance de la información a facilitar, esta deberá ser toda la que fuese necesaria para permitir la evaluación de los costes laborales, pudiendo remitirse a aquellos documentos o normas que permitan completar dicha información y que se encuentren a disposición de todas las entidades licitadoras. En concreto el segundo inciso del párrafo segundo del artículo 130.1 de la LCSP dispone que como parte de esta información [sobre las condiciones de los contratos de las personas trabajadoras a las que afecte la subrogación] en todo caso se deberán aportar los listados del personal objeto de subrogación, indicándose: el convenio colectivo de aplicación y los detalles de categoría, tipo de contrato, jornada, fecha de antigüedad, vencimiento del contrato, salario bruto anual de cada trabajador, así como todos los pactos en vigor aplicables a los trabajadores a los que afecte la subrogación

En el supuesto examinado, la asociación recurrente denuncia que en la “relación de personal a subrogar” contenida en el PPT, se han cometido una serie de infracciones y omisiones expuestas al inicio del presente fundamento de derecho, que este Tribunal, a la luz de lo manifestado anteriormente, no considera como tales dado que no tienen ninguna relevancia a efectos del cálculos de los costes laborales y no aparecen en el artículo 130 de la LCSP como las que en todo caso deben aportarse.

En efecto, una de las exigencias es la fecha de antigüedad de la persona trabajadora, dato que consta en la información facilitada y ello con independencia de que aquella lo haya sido con anterioridad o no a la fecha en que se produjo la



adscripción del contrato. Asimismo, para los trabajadores fijos-discontinuos no es necesario indicar los periodos de las discontinuidades, como pretende la asociación recurrente, siendo suficiente, a tenor de lo expuesto, la indicación de la jornada y del salario bruto anual como se hace en los pliegos.

En cuanto a la denuncia de que *“al final del listado de subrogación se indica que el salario bruto está calculado para 12 meses, sin embargo, si se analizan las cuantías y se comparan con el cálculo según el convenio de aplicación, se puede comprobar que esto no es posible, ya que hay algunos lotes en los que si fuera así faltaría coste”*, tal y como ha quedado acreditado en el alegato anterior, no puede ser estimado pues esta pretensión se incardina en la anterior, que ha sido objeto de análisis en el fundamento de derecho precedente al que nos remitimos.

Asimismo, tampoco pueden admitirse las denuncias de la recurrente relativas a que *“en el listado de subrogación no se indica el motivo de la interinidad de los contratos con código 510 ni cuáles son las trabajadoras a las que sustituye, ni se informa sobre las ausencias no justificadas o índices de absentismo ni de si existen reclamaciones pendientes por impagos o de reconocimientos de derechos”*, pues ni son exigencias previstas en el citado artículo 130.1 de la LCSP, ni impiden realizar un adecuado cálculo de los costes laborales de la prestación del servicio.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la prestación 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 el PPT, no siendo necesario para el cálculo de los costes laborales ni el motivo de los contratos con código 510 ni a las personas que sustituye, bastando con los datos que se aportan en los pliegos. Asimismo, en cuanto a los índices de absentismo será la nueva adjudicataria la que tendrá que gestionarlos en función de su organización empresarial y de las personas trabajadoras que adscriba a la ejecución del contrato. Por último, en cuanto a los posibles impagos el apartado sexto del citado artículo 130 de la LCSP determina la obligación del contratista actual de responder de los salarios impagados a las



personas trabajadoras afectadas por la subrogación, así como de las cotizaciones a la Seguridad Social devengadas.

Por tanto, y a los efectos contenidos en el artículo 130 de la LCSP, el órgano de contratación ha actuado conforme a derecho al cumplir con su deber de información en los términos legales.

Procede, pues, la desestimación de este tercer motivo del recurso.

**NOVENO.** En el cuarto y último de los motivos del recurso, la recurrente denuncia el incumplimiento implícito de la obligación de que el peso del criterio de valoración precio no supere el 49%.

Afirma la recurrente que los criterios de adjudicación que figuran en el PCAP vulneran el principio fundamental de mejor relación calidad-precio exigido en el artículo 145 de la LCSP “*La adjudicación de los contratos se realizará utilizando una pluralidad de criterios de adjudicación en base a la mejor relación calidad-precio*”. En ese sentido, señala que el criterio económico (65%) tiene más importancia que los cualitativos (35%), en contra del espíritu de la nueva LCSP.

Por su parte, el órgano de contratación en su informe al recurso señala que el presente alegato ha debido realizarse por error de la asociación recurrente pues el mismo se refiere a los servicios del anexo IV de la LCSP, conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 145.4 de la LCSP.

Vistas las alegaciones de la partes procede el análisis de la controversia. Al respecto, no debemos olvidar que la finalidad de los criterios de adjudicación es determinar qué oferta satisface mejor las necesidades de la entidad adjudicadora, gozando el órgano de contratación de discrecionalidad para la fijación de los criterios de adjudicación y para atribuir a cada uno de ellos la ponderación que considere más adecuada en cada caso, dentro del marco legal y de respeto a los principios de la contratación; discrecionalidad sobre la que este Tribunal ya se ha pronunciado en numerosas resoluciones, valga por todas la Resolución 113/2017, de 25 de mayo.



Pues bien, del examen de los criterios de adjudicación alegados por la recurrente se deduce que formalmente cumplen lo establecido en el artículo 145 de la LCSP, donde el único límite que se establece es que en los contratos de servicios del Anexo IV así como en los contratos que tengan por objeto prestaciones de carácter intelectual, circunstancias que no concurren en el supuesto examinado, los criterios relacionados con la calidad deban representar, al menos, el 51 por ciento de la puntuación asignable en la valoración de las ofertas, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 2.a) del artículo 146 de la propia LCSP -exigencia de un comité de expertos para la valoración de las ofertas-.

Dado que las circunstancias anteriores no concurren en el supuesto examinado, procede la desestimación del cuarto y último de los motivos del recurso.

La corrección de la infracción legal cometida, y que ha sido analizada y determinada en el fundamento de derecho sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dicho fundamento de derecho, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

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 **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA** contra el pliego de cláusulas administrativas particulares y el de prescripciones técnicas que rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado “Servicio de limpieza en centros docentes públicos dependientes de la Delegación Territorial de Educación en Jaén, curso 2018/2019” (Expte. CONTR 2018/0000033117), convocado por la Delegación Territorial de Educación en Jaén



y, en consecuencia, anular ambos pliegos en el sentido expuesto en la presente resolución, así como los actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo en su caso convocarse una nueva licitación.

**SEGUNDO.** 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.

**TERCERO.** Notificar la presente resolución a las partes 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.

