

Recurso 189/2025
Resolución 265/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 16 de mayo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra los pliegos y la memoria justificativa que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, logística de gestión interna de residuos, suministro y reposición del material de higiene consumible y otros servicios complementarios, con valor social y medioambiental de centros sanitarios del Hospital Universitario Virgen Macarena adscritos al Servicio Andaluz de Salud», (Expediente PA 82/2024, CONTR 2024 0001050566), promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 9 de abril de 2025, 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, el anuncio de licitación por procedimiento abierto del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en dicho perfil de contratante el mismo día 5 de septiembre de 2024. El valor estimado del contrato asciende a 47.864.245,22 euros.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP). Igualmente, se rige por el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante Real Decreto 817/2009) y por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada LCSP.

SEGUNDO. El 30 de abril de 2025, tuvo entrada en el registro de este Tribunal, a través del procedimiento de presentación electrónica de recursos y reclamaciones en materia de contratación pública, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA, (en adelante ASPEL o la recurrente) contra los pliegos y la memoria justificativa que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal, del mismo día 30 de abril de 2025, se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la



documentación necesaria para su tramitación y resolución. Lo solicitado previa reiteración fue recibido en este Órgano los días 6 y 9 de mayo de 2025.

Mediante Resolución MC. 51/2025, de 6 de mayo, este Tribunal adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente, así como la del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.

Por último, no ha sido necesario dar trámite de alegaciones al constar la inexistencia de entidades licitadoras a la fecha de suspensión del procedimiento de licitación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía.

SEGUNDO. Legitimación.

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, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse 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 la memoria justificativa y los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que el presupuesto base de licitación se encuentra incorrectamente calculado.

Al respecto, debemos indicar que en los estatutos de la asociación recurrente 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. Acto recurrible.

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

En este sentido, con respecto a la memoria justificativa es necesario poner de manifiesto que el recurso especial es procedente contra actos producidos en el seno del procedimiento de adjudicación, que comienza con la convocatoria de la licitación y finaliza con la adjudicación del contrato. En consecuencia, los actos previos al procedimiento de adjudicación no son susceptibles de recurso especial, salvo que tengan conexión con alguna cláusula de los pliegos al ser estos impugnables, conforme a lo estipulado en el citado artículo 44.2 a) de la LCSP, circunstancia que concurre en el supuesto examinado.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el perfil de contratante el 9 de abril de 2025, según consta en el citado perfil, por lo que computando desde dicho día, el recurso presentado el 30 de abril de 2025 en el registro de este Tribunal, se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra la memoria y los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo se declare la nulidad de ambos.

La recurrente manifiesta: «*a la hora de realizar el cálculo del precio hora, por parte del órgano de contratación, para los trabajadores con la categoría de limpiador/a, se debería de haber tenido en cuenta el Convenio Colectivo del*



personal de limpieza del Hospital Virgen de la Macarena, para los trabajadores de este centro, y el Convenio Colectivo Provincial de Limpieza de Edificios y Locales de Sevilla, para los trabajadores de los Centros Externos.

Sin embargo, como más adelante detallaremos, el cálculo del precio hora conforme a dichos convenios colectivos no se ha realizado correctamente, en concreto se han aplicado a determinados servicios el coste/hora de centros externos cuando son servicios que pertenecen al Hospital Virgen de la Macarena, lo que implica un claro e importante error en el cálculo del precio de la licitación».

En este sentido argumenta que las horas anuales de prestación para la categoría de limpiador/a en los centros externos son 60.280 horas año, sobre lo anterior indica que ha detectado que se ha introducido dentro de estas horas servicios correspondientes a unidades que pertenecen al Hospital de la Macarena, y que erróneamente se han valorado como si fuesen externos. En concreto se refiere a los siguientes centros: módulo prefabricado policlínico, módulo prefabricado urgencias, nuevo servicio oncología sótano, nuevo edificio de urgencias, H. Virgen Macarena. Recogida de ropa (de lunes a sábados) y H. Virgen Macarena. Recogida de ropa (domingos y festivos).

Alega que: «Por lo tanto, las horas de prestación del servicio en esas unidades pertenecientes al Hospital Universitario Virgen de la Macarena suman un total de 16.730 horas anuales, las cuales se deben abonar a los trabajadores del servicio de limpieza personal según el Convenio Colectivo del personal de limpieza del Hospital Universitario Virgen Macarena, y no conforme al Convenio Colectivo Provincial de Limpieza de Edificios y Locales de Sevilla, tal y como se ha previsto erróneamente en el Pliego».

Sobre esta cuestión manifiesta que el precio/hora para la categoría de limpiador/a es de 24,94 euros/hora para los trabajadores del Hospital Universitario Virgen de la Macarena mientras que el precio para los trabajadores de Centros Externos es de 13,73 euros/hora.

Realiza los cálculos atendiendo al convenio colectivo que considera de aplicación llegando a las siguientes conclusiones: *«Por tanto, conforme a lo expuesto, los cálculos correctos serían:*

• 16.730 horas/año x 24,94 €/hora= 417.246,20 €/año. Siendo este importe para los 5 años de contrato el siguiente: 2.086.231,00 €.

Mientras que, en los cálculos realizados en la memoria justificativa, son:

• 16.730 horas/año x 13,73 €/hora= 229.702,90 €/año. Siendo este importe para los 5 años de contrato el siguiente: 1.148.514,50 €.

Como se puede observar existe un diferencial de 937.716,50 € en aplicación correcta del convenio correspondiente y que no se ha tenido en cuenta para el cálculo del precio de licitación de este contrato».

Motivos por los que como se ha indicado solicita que con la estimación del recurso interpuesto se anule la memoria justificativa y el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación se opone en su informe al recurso interpuesto. En una primera parte del informe desarrolla la forma en la que en el procedimiento de licitación se ha determinado el presupuesto base de licitación, realiza un análisis económico comparativo entre el contrato en vigor y el licitado y el impacto económico-presupuestario de la nueva contratación.

A continuación, en el informe se alude a la diferencia del contrato licitado respecto del que está actualmente en vigor y se recogen los argumentos con relación a los motivos de recurso. En ese sentido, en el informe se indica lo siguiente:



«La diferencia entre el coste anual estimado del nuevo contrato para el año 2025 (7.608.897,39 € sin IVA) y el coste del contrato actualmente en vigor para ese mismo ejercicio (6.398.975,30 € sin IVA) asciende a 1.209.922,09 €, lo que representa un incremento del 18,90 %.

Dicho incremento responde a la incorporación de nuevos servicios y a la actualización de los costes salariales, manteniéndose en todo caso el principio de eficiencia y control del gasto público, conforme a lo establecido en la Ley de Contratos del Sector Público.

B. SOBRE LA APLICACIÓN DEL CONVENIO COLECTIVO SECTORIAL PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS COSTES LABORALES, se hace constar que:

A la hora de fijar el presupuesto base de licitación, este órgano de contratación ha tenido en cuenta lo dispuesto en el artículo 100.2 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), que establece la obligación de calcular adecuadamente los costes laborales conforme al convenio colectivo de referencia aplicable al objeto del contrato. En este sentido, se ha considerado como convenio de aplicación el convenio sectorial de limpieza de edificios y locales de la provincia de Sevilla, conforme al artículo 102.3 de la LCSP, ya que dicho convenio es el que se aplica a los servicios que se incorporan al nuevo contrato. Este convenio puede no coincidir necesariamente con el que resulte aplicable a efectos de subrogación del personal actualmente adscrito al servicio, tal y como se contempla en el artículo 130 de la LCSP.

Por tanto, la eventual discrepancia entre el convenio de subrogación y el convenio de referencia no implica en modo alguno un error en el cálculo del precio hora de la prestación ni en los costes totales incluidos en el presupuesto base de licitación. El órgano de contratación ha actuado conforme a lo previsto en la normativa vigente, aplicando el marco sectorial objetivo y común para todas las empresas del sector.

Asimismo, debe recordarse que la información incluida en el “listado de subrogación”, que se incorpora como anexo al cuadro resumen del PCAP, tiene una finalidad meramente informativa. Su objetivo es permitir a los licitadores conocer con carácter orientativo los costes que pueden derivarse de una eventual subrogación del personal, y no constituye una referencia obligatoria para el cálculo del presupuesto base de licitación, que se ha realizado, como es preceptivo, sobre la base del convenio sectorial».

Finalmente, argumenta que dicha interpretación la ha realizado atendiendo a la doctrina de este Órgano y alude a diversas de resoluciones del mismo.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes procede entrar a analizar el núcleo de la controversia que se centra en la supuesta insuficiencia del presupuesto base de licitación (PBL) alegada por la recurrente.

Como se ha indicado la recurrente impugna el cálculo del PBL atendiendo a lo recogido en la memoria justificativa y en el pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP). En ambos documentos se indica que para el cálculo de los costes del personal se han tenido en cuenta los salarios recogidos en los siguientes convenios colectivos:

- Convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de la limpieza de edificios y locales (Código 41001705011982), suscrito por las patronales Apel y Aspel y las Centrales Sindicales CCOO y UGT. con vigencia desde el 1 de enero de 2021 a 31 de diciembre de 2023.



- Convenio colectivo del Personal de Limpieza del Hospital Universitario Virgen Macarena y Policlínico de Sevilla (Código 41000132011987), suscrito por la referida entidad y la representación legal de los trabajadores, con vigencia desde el 1 de enero de 2020 a 31 de diciembre de 2024.

En el PBL, se recogen un número de horas anuales respecto de cada categoría profesional diferenciando si están vinculadas a centros pertenecientes al Hospital Universitario Virgen Macarena (HUVVM) o si son centros externos, calculando los costes en este último caso aplicando el convenio colectivo sectorial y en el primero aplicando el convenio colectivo del personal de limpieza del HUVVM, cuyo coste hora (24,94 euros) es superior al de convenio colectivo sectorial (13,73 euros).

El objeto de la controversia deriva de que la recurrente cuestiona la consideración de diversos centros “como externos” con el objeto de que los costes laborales respecto de la categoría de limpiador/a sean calculados con arreglo al convenio colectivo del personal de limpieza del HUVVM, en lugar de que a efectos del cálculo del PBL se aplique el convenio colectivo sectorial. De ello derivaría que los costes laborales en el PBL según calcula la recurrente se tuvieran que incrementar en un importe de 937.716,50 euros.

Pues bien, sobre esta cuestión se debe partir de lo dispuesto en el artículo 101.2 de la LCSP en lo relativo al cálculo de valor estimado del contrato, que dispone: «*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*». Asimismo, el artículo 102 de la LCSP, con relación al precio del contrato establece en su apartado tercero 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, en lo que respecta a la obligación establecida por los preceptos legales reproducidos de la LCSP, a la hora de fijar el PBL se ha de tener en cuenta el convenio colectivo de referencia (Artículo 100.2 de la LCSP), cuestión que resulta distinta a la circunstancia de que en aquellos casos en los que exista obligación de subrogación la entidad que viniese ejecutando la prestación del servicio tenga que facilitar al órgano de contratación, entre otras cuestiones, el convenio colectivo que resulte de aplicación al personal objeto de subrogación (Artículo 130.1 de la LCSP) además de los listados del personal objeto de subrogación y otros detalles y todo ello para que los licitadores participantes accedan a la información necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará la citada medida.

En este sentido y a modo ejemplificativo, en nuestra Resolución 271/2021, de 8 de julio, se indica: «*En definitiva, si bien resulta procedente que, para calcular el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, en los pliegos se consideren como costes salariales los establecidos en el convenio colectivo sectorial que resulte de aplicación, por ser el referente ordinario en el sector, ex artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, la obligación que se exige a la persona contratista es la de cumplir con las obligaciones salariales que deriven del convenio colectivo que resulte de aplicación, ex artículos 201 y 35.1.n) de la LCSP*». Efectivamente y como se ha manifestado, a la hora de fijar el PBL se ha de tener en cuenta el convenio colectivo de referencia (Artículo 100.2 de la LCSP) que no tiene que coincidir en este aspecto con el convenio colectivo a efectos de subrogación.

En el supuesto analizado, no manifiesta la recurrente que exista un incumplimiento en el cálculo de costes de acuerdo con el convenio colectivo de aplicación, el convenio colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla (Código 41001705011982), sino que la infracción derivaría de la inaplicación de un convenio colectivo que no tiene la naturaleza recogida en el citado precepto legal, como indicamos, uno diferente al convenio colectivo de referencia o el convenio sectorial de aplicación.



La recurrente denuncia el incumplimiento de la normativa laboral por efectuar el pliego un cálculo de los costes de personal respecto de determinados centros con arreglo al convenio colectivo de referencia, pero por una cuantía inferior a la mejora derivada de los cálculos que realiza el órgano de contratación aplicando en determinados supuestos los importes superiores recogidos en otro convenio colectivo.

Sobre este tipo de supuestos en los que el órgano de contratación incluye en los pliegos cálculos superiores a los derivados de la aplicación del convenio colectivo de referencia este Tribunal se manifiesta, por ejemplo, en la Resolución 145/2025, de 11 de marzo, de la siguiente forma: *«Ello sin perjuicio, de que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible y sin que en función de lo analizado en la presente resolución la recurrente haya acreditado que el presupuesto base de licitación vaya a incumplir los costes derivados de la aplicación del mencionado Convenio colectivo».*

En definitiva, la LCSP mandata al órgano de contratación a que estime los costes de personal, a efectos de cálculo del presupuesto base de licitación, teniendo en cuenta el convenio de aplicación. No obstante, si el órgano de contratación, por determinadas razones decide efectuar un cálculo superior al del convenio de referencia, ello se traducirá en un mayor presupuesto base de licitación. La aplicación o no de estas mejoras es una cuestión que queda al margen de la competencia de este Tribunal cuya función es verificar la legalidad de los pliegos de conformidad con lo establecido en la LCSP. Por otro lado, de la alegación de la recurrente se desprende que las cuestiones que manifiesta pudieran afectar a la subrogación del personal.

Como señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en su Resolución 401/2018, de 23 de abril: *«En el presente caso la obligación de subrogación, encuentra su base no en una norma de carácter administrativo, sino en una de naturaleza laboral, como es el artículo 27.3 del Convenio Colectivo General de sector de la construcción, publicado en el Boletín Oficial del Estado 232/2017, de 26 de septiembre. La interpretación de este precepto, así como la resolución de los litigios que puedan plantearse sobre su aplicación, queda extramuros de la competencia de este Tribunal, por la naturaleza esencialmente laboral del mismo, que supone que hayan de ser los órganos de la jurisdicción social en su caso quienes determinen si la trabajadora que solicita la subrogación reúne o no los requisitos establecidos para que se le aplique el artículo 27.3 del Convenio.».*

Con fundamento en lo anterior, este Tribunal no aprecia irregularidad invalidante o determinante de anulabilidad respecto de los extremos denunciados por el recurrente de acuerdo con lo establecido en la LCSP en los términos analizados, por lo que no pueden prosperar estos motivos de impugnación.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra los pliegos y la memoria justificativa que rigen la licitación del contrato denominado «Servicio de limpieza, logística de gestión interna de residuos, suministro y reposición del material de higiene consumible y otros servicios complementarios, con valor social y medioambiental de centros sanitarios del Hospital Universitario Virgen Macarena adscritos al Servicio Andaluz de Salud» (Expediente PA 82/2024, CONTR 2024 0001050566) promovido por el Hospital Universitario Virgen del Rocío de Sevilla, adscrito al Servicio Andaluz de Salud.



SEGUNDO. Aun cuando el artículo 57.3 de la LCSP prevé el levantamiento de la suspensión del procedimiento de adjudicación con la resolución del recurso, en este supuesto, al hallarse pendiente de resolver el recurso especial en materia de contratación número 204/2025 contra los mismos actos, debe continuar la suspensión del procedimiento de licitación, acordada por este Tribunal en Resolución MC. 51/2025, de 6 de mayo.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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

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

