

**ACUERDO DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 27 de agosto de 2020.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto la representación legal de Ascan Servicios Urbanos, S.L.U., contra el anuncio de licitación publicado el 3 de agosto de 2020, por el que se convoca el contrato de “Servicio de limpieza viaria del ámbito de Valdebebas Lote 4”, promovido por el Ayuntamiento de Madrid con número de expediente 300/2019/01421 este Tribunal ha adoptado la siguiente,

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- Mediante anuncio publicado en el perfil de contratante del Ayuntamiento de Madrid, alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público en fecha 3 de agosto de 2020, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y si división en lotes. El plazo para la presentación de ofertas finaliza el próximo día 31 de agosto de 2020.

El valor estimado de contrato asciende a 3.178.269,54 euros y su plazo de duración será desde el 1 de diciembre de 2020 hasta el 28 de febrero de 2022.

Segundo.- El 12 de agosto de 2020, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de UTE Servicios Madrid 4, Unión Temporal de Empresas creada para la ejecución de esta concesión e integrada por Obrascón Huarte Laín, S.A.- Ascan, Empresa Constructora y de Gestión S.A., en el que solicita la nulidad de la contratación objeto de recurso por entender que la ejecución de su objeto esta subsumida en la concesión que disfrutaban vigente hasta el 31 de julio de 2021. Produciéndose según su criterio una dualidad de contrataciones sobre el mismo objeto y no habiéndose producido acto alguno sobre rescate de la concesión y reversión de los bienes. Se ha de destacar que en dicho recurso no se alude a ningún otro motivo. Dicho recurso fue desestimado mediante Resolución de este Tribunal nº 213/2020 de 20 de agosto.

Tercero.- El 17 de agosto de 2020, tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, formulado por la representación de Ascan en el que solicita la nulidad del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por diversos motivos, que se analizan posteriormente.

El 21 de agosto de 2020, el Órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transpone 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).

Cuarto.- No se ha dado traslado del recurso a posibles interesados al no ser tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones que las aducidas por el recurrente, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, aplicable en virtud de lo establecido en el artículo 56 de la LCSP.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, corresponde a este Tribunal la competencia para resolver el presente recurso.

Segundo.- El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse de una persona jurídica potencial licitador, *“cuyos derechos e intereses legítimos individuales o colectivos se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados de manera directa o indirectamente por las decisiones objeto del recurso”* (Artículo 48 de la LCSP).

Asimismo se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero.- El recurso especial se planteó en tiempo y forma, pues el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones fueron publicados el 3 de agosto de 2020, e interpuesto el recurso, en este Tribunal, el 17 de agosto de 2020, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto.- El recurso se interpuso contra el anuncio de licitación y los pliegos de condiciones que regirán la adjudicación de un contrato de suministros cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2.a) de la LCSP.

Quinto.- En cuanto al fondo del recurso, Ascan pretende la nulidad del PCAP por diversos motivos que para mayor claridad expositiva iremos analizando individualmente.

- A) Incumplimiento del contenido mínimo del informe de necesidad de la contratación tal y como establece el Artículo 116 de la LCSP e infundada e inmotivada determinación de la solvencia a cumplir por los licitadores.

Según el recurrente: *“Analizada la documentación obrante en el expediente, no consta la justificación requerida en dichos apartados del artículo 116.4 LCSP.*

En lo referente a la solvencia, en el apartado 11 del Anexo I PCAP, se establece que se podrá acreditar indistintamente mediante:

- *Clasificación: Grupo: U, Subgrupo: 1, Categoría: 5.*
- *Acreditación de la solvencia económica y financiera (volumen mínimo anual de la cifra de negocios en el ámbito objeto del contrato, referido al año. de mayor volumen de los tres últimos concluidos - 2017, 2018 y 2019- , que será por un importe igual o superior a la anualidad media del contrato, que asciende a la cantidad de 2.796.877,17 euros, IVA incluido).*
- *Acreditación de la solvencia técnica o profesional (servicios o trabajos realizados en los últimos tres años - contados hacia atrás desde la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas-, considerándose justificada si se acreditan como ejecutadas durante el año de mayor ejecución del periodo citados, servicios de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato, que asciende a la cantidad de 2.796.877,17 euros, IVA incluido).*

En los documentos contractuales no consta que se justifique ni la clasificación establecida ni el criterio de volumen de negocio adoptado ni el importe fijado en el ámbito de la solvencia técnica, incumpliendo lo establecido en el artículo 116.4 LCSP.

Los criterios de adjudicación se establecen en la condición 19 del Anexo I PCAP. Analizado el expediente no encontramos la justificación de su elección, que ha de realizarse en los términos del artículo 145 LCSP regulador de los ‘Requisitos y clases de criterios de adjudicación del contrato’ y requiere la concreta motivación de los criterios elegidos por su vinculación con el contrato y la justificación de la puntuación, ponderación o peso atribuido a cada criterio.

En el apartado 24 del mismo Anexo se reproduce la infracción al determinar las condiciones especiales de ejecución del contrato, sin que obre en la documentación contractual su justificación.

La obligación de justificar los elementos que se señalan en el artículo 116.4 radica en la finalidad última de conocer la expresión de las motivaciones que justifican el diseño de los elementos esenciales de la contratación.

La exigencia, no tiene carácter meramente formal, sino que ello se requiere por la razón esencial de ejercitar la función revisora de la discrecionalidad técnica del órgano de contratación”.

A estas alegaciones el Órgano de contratación manifiesta que “muy al contrario de lo sostenido por la recurrente, en el expediente se dio cumplimiento a todas las previsiones del artículo 116.4.c) de la LCSP. En este sentido, los criterios de solvencia son los habituales del Ayuntamiento de Madrid, adecuados y proporcionados a cada tipo de contrato e importe del mismo.

En el PCAP se justifica convenientemente cada uno de los aspectos, además de incluirse en el expediente administrativo el Informe de justificación de la solvencia, clasificación y condiciones especiales de la ejecución.

En particular, la recurrente alega que en lo referente a la solvencia, en el apartado 11 del Anexo I PCAP, se establecen los medios de acreditación de la solvencia económica y financiera (volumen de negocio igual o mayor al valor estimado del contrato en alguno de los tres últimos años) y de la solvencia técnica o profesional (trabajos realizados, de igual o similar naturaleza que los que constituyen el objeto del contrato en el curso de igual periodo, con importe mínimo de 2.796.877,17€), sin que se justifique ni el criterio de volumen de negocio adoptado ni el importe fijado en el ámbito de la solvencia técnica, incumpliendo lo establecido en el artículo 116.4 LCSP. No obstante, estos servicios técnicos consideran que el importe seleccionado está proporcionado al importe estimado del contrato. Además, el servicio se ajusta al CPV indicado, tratándose en este contrato de uno específico para las tareas a ejecutar “90.610000-6. Servicios de limpieza y barrido de calles” por lo que se ajusta y justifica plenamente lo exigido, y la solvencia exigida es adecuada al servicio que se pretende contratar.

Por tanto, se considera que los pliegos se ajustan plenamente a las previsiones del artículo 116.4.c) de la LCSP y que procede, en consecuencia, la desestimación de esta pretensión”.

Revisado por este Tribunal el documento Justificación de la solvencia, clasificación y condiciones especiales de ejecución de fecha 18 de febrero de 2020 y el documento denominado justificación del procedimiento y criterios de adjudicación de fecha 21 de octubre de 2019, ambos cumplen sobradamente con los requisitos establecidos en el Artículo 116 de la LCSP, por lo que se desestima el recurso en base a este motivo.

B) Vulneración del artículo 146.2 LCSP. No justificación en el expediente de la elección de la fórmula de valoración.

Manifiesta el recurrente que: *“en la Condición 19 del Anexo PCAP (Criterios de adjudicación) con relación al criterio 1. Baja económica se incluye la fórmula para valorar las ofertas, sin que se justifique su elección vulnerando lo exigido por el artículo 146.2 LCSP (“la elección de las fórmulas se tendrá que justificar en el expediente”) lo que también debe tener como efecto la nulidad de los Pliegos”.*

A este respecto el Órgano de contratación manifiesta que: *“la elección de la fórmula de valoración se considera convenientemente explicada en el Informe de Justificación del procedimiento y criterios de adjudicación que consta en el expediente, cuyas consideraciones se dan por reproducidas”.*

Si bien el Artículo 146.2 in fine establece que la elección de la fórmula necesitara de justificación, esta disposición de la norma ha sido interpretada por la necesidad de que la fórmula conste en el PCAP e informes confluyentes e incluso este formulada matemáticamente y desarrollada semánticamente. La justificación de un criterio de adjudicación se basa en la vinculación con el objeto del contrato y en el incremento de valor que dará a la oferta. En el caso del precio, criterio económico que siempre ha de constar entre los elegidos bien como oferta, como porcentaje de bajada o como cualquier otro procedimiento. La fórmula elegida por el Órgano de contratación:

“Se valorará la baja económica según la siguiente fórmula lineal.

Valoración baja económica = $80 \times B$ (ofertada) / B(máxima)

Donde: B (ofertada) es el valor de la baja ofertada por el licitador, en % con dos decimales.

B (máxima) es el valor de la baja máxima ofertada por los licitadores y que haya sido admitida a valoración, en % con dos decimales”.

En este caso se trata de una formula proporcional simple, perfectamente definida y que no ofrece dudas los factores que influirán en su resolución, por lo que se desestima el recurso en base a este motivo.

C) Infracción del artículo 215, e) LCSP. No justificación en el expediente de las tareas críticas que pueden ser objeto de subcontratación.

Alega el recurrente que: en el apartado 26 del Anexo I PCAP (Subcontratación) se establece: “Subcontratación: Si, hasta un máximo del 5,00 %. Exceptuando las tareas críticas que son la limpieza viaria y limpieza de pintadas.” Añadiendo: “En conclusión: se utiliza en el pliego la posibilidad legal de determinar tareas críticas que no pueden ser objeto de subcontratación, pero no se cumple la exigencia de su justificación en la documentación contractual publicada en la Plataforma de Contratación”.

Por su parte el Órgano de contratación considera que *“la recurrente sostiene en la definición de las tareas que no permiten la subcontratación no se cumple la exigencia de su justificación en la documentación, si bien queda claramente marcado en el apartado 26 del Anexo I PCAP que las tareas que no admiten la subcontratación son las tareas críticas correspondientes a la limpieza viaria y limpieza de pintadas, estando todas ellas definidas en los diferentes apartados del PPTP en su artículo 4 y que son la prestaciones básicas y elementales del contrato de barrido, baldeo, peinado, vaciado de papeleras y reposición de bolsas, desbroces, recogida de muebles y enseres, mercadillos, inclemencias ambientales, pintadas. Habiéndose establecido la posible subcontratación para todas aquellas que no son de afección directa como el almacenaje, talleres, formación, control de calidad, etc.*

Por tanto, se considera que los pliegos se ajustan plenamente a las previsiones del artículo 215.e) de la LCSP y que procede, en consecuencia, la desestimación de esta pretensión”.

Examinado el apartado 4 del PPTP, expone las labores básicas de la prestación del servicio, pero esta enumeración no puede entenderse como determinación de labores críticas no susceptibles de subcontratación, por alcanzar a la totalidad del servicio a ejecutar. El Artículo 215 de la LCSP establece la posibilidad de subcontratar la totalidad del contrato, si bien esta generalidad ha sido matizada por la doctrina, a los efectos que ahora nos interesan debemos acudir el segundo párrafo del Artículo 215.1 donde se establece que la limitación a la subcontratación solo alcanzara a aquellos contratos de carácter secreto o reservado y aquellos que conlleven tareas críticas que solo puedan ser prestadas por el adjudicatario debiendo ser determinadas y justificadas en el PCAP o en el expediente. En este caso desde luego no se encuentra ni delimitadas ni justificadas las tareas críticas que deban ser prestadas por el adjudicatario en un porcentaje del 95% del contrato, por lo que se estima el recurso en base a este motivo, siendo necesario que el Órgano de contratación o bien elimine el limite a la subcontratación o bien justifique adecuadamente la consideración de labores críticas a aquellas que no puedan ser objeto de subcontratación.

D) Incumplimiento de los artículos 100, 101 y 102 LCSP, relativos a la forma de determinar el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato.

El recurrente a lo largo de una extensa argumentación considera que el presupuesto base de licitación y su desglose no es acorde a la ejecución que se desprenderá de la adjudicación de este contrato. Especialmente en relación con los siguientes conceptos: dimensionamiento de la plantilla, prestaciones obligatorias, indeterminación de los costes directos e indirectos en el presupuesto, omisión del coste de personal que no está fielmente reflejado en la plantilla que se expone en los pliegos de condiciones, insuficiencia de presupuesto para responder a los costes de

instalaciones y maquinaria, ausencia de previsión de gasto como consecuencia del incremento en costes salariales en caso de prórroga por la lógica actualización salarial de los trabajadores, no se repercute el concepto salarial de antigüedad.

No se ha procedido a transcribir cada uno de los motivos anteriormente referidos para evitar una excesiva extensión de la resolución, ahora bien, este Tribunal considera conveniente la transcribir íntegra la exposición que realiza el Órgano de contratación.

“ Punto CUARTO. Sobre el presunto incumplimiento de los artículos 100, 101 y 102 LCSP, relativos a la forma de determinar el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato.

La recurrente sostiene una serie de conceptos y valoraciones que no se corresponden con lo existente en los Pliegos donde existe toda la información y datos necesarios para la determinación de forma correcta del presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato. Expone conceptos erróneos en lo relativo a la definición de los equipos, trasladando que no se pueden dimensionar la plantilla ni los costes de personal y maquinaria y medios materiales vinculados a los mismos, cuando la realidad es que en todos ellos se marca de forma directa el número de equipos o longitudes o áreas de trabajo para que sea factible su dimensionamiento por parte de cada licitador de tal forma que en función de sus metodologías de trabajo, maquinaria y sistemas de limpieza viaria utilizados puedan ajustar de forma directa sus costes para poder efectuar la mejor oferta para los intereses de la administración pública y ciudadanos.

A continuación se desglosan cada uno de los apartados del escrito de alegaciones relativos al punto cuarto

Punto cuarto.1 Sobre el presunto insuficiente desglose de los costes del presupuesto base de licitación para comprobar su adecuación a los medios requeridos para prestar los servicios y elaborar la oferta

En este apartado la recurrente expone un insuficiente desglose del presupuesto en el PCAP, cuando la realidad es que se trata de un desglose en el que se han

incorporado la totalidad de los trabajos, maquinaria y medios auxiliares necesarios para el desarrollo de la totalidad de las tareas solicitadas en los Pliegos y que permite obtener el correcto presupuesto base de licitación para que los diferentes licitadores en función de sus conocimientos, técnicas de trabajo y procedimientos de control de las prestaciones de limpieza viaria realicen su oferta de acuerdo a los criterios de valoración de los Pliegos.

El desglose de presupuesto se encuentra perfectamente pormenorizado en el correspondiente estudio económico del expediente, considerando las diferentes actuaciones exigidas en los Pliegos del Contrato de acuerdo con las prestaciones de limpieza que se deben desarrollar y las valoraciones económicas de acuerdo a los precios de mercado existentes y tablas salariales del Convenio Colectivo vigente de aplicación directa relativo a la Limpieza Viaria en la Ciudad de Madrid

El coste del contrato se ha estructurado en los siguientes apartados:

- *Coste de mano de obra*
- *Coste de maquinaria*
- *Costes de materiales*
- *Costes de equipos auxiliares*

Sobre estos costes de ejecución se ha repercutido un porcentaje del 5% de gastos generales y un 6% de beneficio industrial, siendo estos valores los propios de un estudio económico en el que el porcentaje mayor del coste viene generado para la masa salarial de los trabajadores e inexistencia de ejecución de obra ni compra destacable de materiales.

De forma detallada y en contestación a lo manifestado por la recurrente que no existe información para las siguientes prestaciones de limpieza viaria lo que debería invalidar el PPTP, se trasladan lo siguiente en el que se presentan párrafos y datos del PPTP que permiten de forma directa y sin efectuar hipótesis adicionales el dimensionar y ajustar los costes permitiendo ajustar las mejores técnicas y procedimientos de trabajo que puedan ofertar los diferentes licitadores

Reposición de bolsas en papeleras.

Se describe en el apartado 4.4 del PPTP de forma directa que existen 31 papeleras con expendedor de bolsas y se dispone de su localización y para facilitar aún más se

define que el itinerario básico para recorrer todas ellas es de 18.500 metros. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios.

Vaciado de papeleras.

Se describe en el apartado 4.5 del PPTP de forma directa la totalidad de las papeleras existentes, así como su modelo y se dispone de su localización, además se establece que se vaciaran por los operarios de barrido y baldeo mixto y de forma complementaria deberán vaciar 2 veces al día (una en turno de mañana y otra en turno de tarde) las papeleras 29 ubicadas en áreas infantiles y de mayores y para facilitar aún más se define que el itinerario básico para recorrer todas ellas es de 14.000 metros. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Baldeo mecánico.

Se describe en el apartado 4.6 del PPTP de forma directa que el adjudicatario deberá baldear mecánicamente como mínimo 150.000 ml al mes de eje de bordillo, siendo el rendimiento exigido medio de los sectores de baldeo mecánico de 25.000 metros. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Baldeo mixto.

Se describe en el apartado 4.7 del PPTP de forma directa que el adjudicatario deberá realizar baldeo mixto como mínimo 240.000 metros cuadrados al mes, siendo el rendimiento exigido medio para cada uno de los sectores de baldeo mixto de 22.000 metros cuadrados. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Barrido mecánico.

Se describe en el apartado 4.8 del PPTP de forma directa que el adjudicatario deberá realizar barrido mecánico como mínimo 150.000 metros de eje de bordillo al mes, siendo el rendimiento exigido medio de los sectores de barrido mecánico de 25.000 metros. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Barrido mixto.

Se describe en el apartado 4.9 del PPTP de forma directa que el adjudicatario deberá realizar como mínimo 240.000 metros cuadrados al, siendo el rendimiento exigido medio para cada uno de los sectores de barrido mixto de 20.000 metros cuadrados. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Aplicación de productos antigrafiti o hidrófugos.

Se describe en el apartado 4.11 del PPTP de forma directa que el adjudicatario procederá a la aplicación de un mínimo de 400 metros cuadrados mensuales de producto antigrafiti. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Campañas especiales de recogida de hojas

Se describe en el apartado 4.17 del PPTP de forma directa que el adjudicatario procederá con un plan específico y estacional que complemente al servicio habitual de barrido y baldeo desde el 1 de noviembre hasta el 30 de enero, debiendo existir servicio de lunes a domingo. Por lo que de forma directa se puede establecer los medios necesarios y su coste.

Para los apartados de: eliminación o borrado de pintadas; recogida de muebles y enseres; desbroce y mantenimiento de solares; Mercadillos, ferias, eventos el licitador dispone de toda la información en el Portal de Datos Abiertos para el dimensionamiento y valoración de los costes.

En lo referente a que no existe información al respecto de Operario de limpieza día y Operario de limpieza noche, esta afirmación no es válida ya que tanto en el PPT como en el PCAP se adjunta el listado de personal en el que de forma específica se define para cada una de ellos el turno de trabajo según sea mañana, tarde o noche así como si se trata de personal de diario o de fin de semana y festivos. Nuevamente tenemos que reiterar que muchos de estos aspectos también dependerán de la organización y capacidades técnicas de los licitadores a la hora de desarrollar su oferta ya que muchas prestaciones de limpieza pueden ser ejecutadas en cualquier turno de trabajo.

En lo referente a que no se han pormenorizado aspectos como: Amortización de maquinaria y equipos, Financiación de maquinarias, Renting de maquinaria y

equipos, Alquiler y gestión de instalaciones, Implantación de sistemas informáticos de gestión hay que manifestar que estos datos son propios del estudio económico que forma parte del expediente, en el que sí que son considerados y que no forman parte del desglose económico ya que cada licitador puede disponer de diferentes procedimientos, por ejemplo no tener costes de renting ya que procede a su adquisición e idem con el alquiler de instalaciones por disponer de bases ya operativas.

Si bien es de destacar que en el estudio económico se han considerado todos los costes necesarios de acuerdo a los precios de mercado actuales para la elaboración del correcto presupuesto base de licitación y que de forma detallada contienen las siguientes tablas para los diferentes capítulos del presupuesto

Costes de maquinaria. Total 230.442,50€

Costes de materiales: 71.270,80€

Costes de instalaciones: 116.555€

(tablas resumidas por este Tribunal)

Por lo expuesto anteriormente se justifica que el recurrente dispone de toda la información necesaria para comprobar la adecuación los costes del presupuesto base de licitación a los medios requeridos para prestar los servicios y elaborar la oferta”.

Vista y comprobada las alegaciones del Órgano de contratación, este Tribunal las considera bastantes y en consecuencia desestima el recurso por dichos motivos salvo en el último aspecto, en el que consideramos que no se puede dar por válida la explicación del Órgano de contratación. El expediente administrativo de una licitación contendrá todos los datos necesarios para conocer, presupuestar y posteriormente ejecutar el contrato, sin tener que acudir a medios externos para su conocimiento, tal y como plantea al Ayuntamiento de Madrid, no obstante lo dicho esta es una de esas cuestiones que deben solucionarse en el trámite de preguntas y solicitud de información al Órgano de contratación sobre el contenido de los pliegos de condiciones y no convertirlo en un motivo de recurso y posible nulidad de toe su totalidad, por lo cual se desestima el recurso en base a los motivos alegados en este punto.

“Punto cuarto.2 Sobre la presunta insuficiencia del presupuesto base y del precio de licitación para cubrir todas las obligaciones y costes del contrato En este apartado la recurrente hace referencia a 6 conceptos los cuales son analizados de tal forma que se justifica que no suponen ninguno de ellos una insuficiencia del presupuesto base y del precio de licitación para cubrir todas las obligaciones y costes del contrato.

Punto cuarto.2 Sobre la presunta insuficiencia del presupuesto base y del precio de licitación para cubrir todas las obligaciones y costes del contrato En este apartado la recurrente hace referencia a 6 conceptos los cuales son analizados de tal forma que se justifica que no suponen ninguno de ellos una insuficiencia del presupuesto base y del precio de licitación para cubrir todas las obligaciones y costes del contrato.

Punto cuarto.2.1 La recurrente alega que el presupuesto base de licitación es insuficiente para cubrir los Costes Salariales del personal definido como Plantilla necesaria en los Pliegos y ello sin perjuicio, como posteriormente se razonará, de no haberse incluido en dicha Plantilla todos los puestos de trabajo requeridos para cumplir con las prestaciones y obligaciones que el órgano de contratación exige a los licitadores

En este apartado la recurrente parte de una premisa errónea al considerar que no están aplicados los coeficientes a paso de plantilla ya que como traslada en su escrito ella misma expone en no ha efectuado el correspondiente cálculo ya que manifestaba imposibilidad por falta de datos e información según la frase “dada la imposibilidad de determinar su adecuación conforme se ha razonado en el anterior apartado Cuatro 1” y que se ha justificado que es inexistente por estos servicios técnicos en este informe.

En este informe ya se ha justificado de forma detallada que en los Pliegos se dispone de toda la información necesaria para comprobar la plantilla necesaria y que es la solicitada en la tabla 7.1 Plantilla necesaria del PPTP y cuya obtención de forma correcta es obtenida del estudio de cada una de las prestaciones de limpieza exigidas con sus frecuencias y rendimientos, actuación que debería haber realizado la recurrente para la elaboración de su oferta y que le hubiese permitido el detectar el error”

Se incluye una tabla muy extensa que recoge los operarios por turno y acción precisos. *“(...) De esta tabla se obtiene la plantilla mínima necesaria marcada en el PPTP estableciendo el personal mínimo necesario para cada una de ellas y a continuación aplicando dos coeficientes de mayoración que se corresponde uno de ellos con el paso de plantilla para considerar cubrir las vacaciones y otros días de descanso de acuerdo a lo establecido en el Convenio Colectivo vigente en el que se establecen un total de 224 días de trabajo efectivo para el personal a tiempo completo de días laborables de lunes a viernes y un total de 106 de trabajo efectivo para el personal de sábados, domingos y festivos, lo que genera que sea necesario aplicar inicialmente un factor de 1,1 para efectuar las prestaciones exigidas.*

A este factor de paso de plantillas hay que aplicar además el concepto de absentismo que en este tipo de contratos en que las prestaciones se efectúan de forma continuada en la vía pública es necesario aplicarlo ya que la realidad de este servicio implica un número elevada de bajas laborales y que también permite absorber otras desviaciones a los licitadores en función de su gestión interna para minimizar este concepto de absentismo laboral.

Por ello el valor utilizado para el cálculo de la plantilla equivalente necesaria es del 1,298, esto es, la plantilla de teórica de cálculo es incrementada en el presupuesto en un 29,8 % para cubrir todas las vacaciones, acuerdos del Convenio Colectivo y otras incidencias laborales, presentándose en la siguiente tabla la justificación de los datos solicitados en el PPTP”

Se adjunta tabla en la que consta el número efectivo de trabajadores por categorías y en otra el número de estos efectivos incrementado en un 29,8% que es el que figura en el PPTP y que este Tribunal ha comprobado, siendo cierto y veraz. Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

“Punto cuarto.2.2 Sobre la presunta insuficiencia que en la plantilla necesaria no se incluye todo el personal que se requiere para cumplir las obligaciones del Pliego y consecuentemente el coste salarial del personal omitido no se contempla en el presupuesto base de licitación Como se ha expuesto anteriormente la recurrente en

este apartado mantiene su error de no haber efectuado de forma correcta los cálculos de plantilla en el que habría verificado el correcto ajuste de los costes salariales.

Con relación a que no se incluye todo el personal necesario se manifiesta que de forma detallada se proporciona el listado de subrogación en el que aparecen con los números de orden y categorías de los siguientes puestos que se ajustan a las tareas de los Pliegos.

17 - OFIC.2 ADMON,

20 - OFIC.2 ADMON,

31 - OFICIAL 2 TALLER,

38 - OFICIAL 2 TALLER,

42 - TITULADO MEDIO,

62 - AUX.ADMON

70 - OFICIAL 1ª TALLER SDF

Es importante, en este punto, poner de manifiesto que el objeto de este contrato es la limpieza de Valdebebas, no la subrogación del personal que es, en todo caso, obligatoria para la empresa que resulte adjudicataria.

Por este motivo se han incluido en el estudio de costes realizado por la Administración todos los que se incluyen en el listado de subrogación que en su día remitió la actual prestadora de los servicios. Es decir, el contrato contempla el presupuesto necesario para la subrogación de todo el personal tal y como marca el Convenio Colectivo Vigente, y la plantilla mínima contempla los medios imprescindibles para prestar el nuevo servicio de forma correcta, pero no los limita, permitiendo que sean superiores.

Por lo tanto entra dentro de las competencias de la administración, como garante de los derechos de los ciudadanos, diseñar unos servicios mejores que los actuales (y no idénticos, como parece pretender la recurrente) y prever el presupuesto necesario para ello, y entra dentro de las obligaciones de la empresa subrogar a los nuevos trabajadores y prestar el servicio, ya sea con la plantilla mínima o con otra superior, quedando dentro de su ámbito y potestad organizativos cómo distribuir las tareas entre los trabajadores.

Manifiestar también que dadas las características y el limitado volumen que genera las tareas exigidas se ejecutan de forma ordinaria por medio de los servicios centrales de las adjudicatarias por lo que la consideración de gastos generales considerados del 5% engloban en gran parte los costes manifestados por la recurrente”.

Vistas las alegaciones efectuadas por el Órgano de contratación y comprobado el listado de personal a subrogar así como el número de efectivos presupuestados, se desestima el recurso en base a este motivo.

“Punto cuarto.2.3 Sobre la presunta insuficiencia debida a que no se incluyen en los Costes Salariales los correspondientes a la actualización salarial para el plazo previsto de ejecución del contrato y su posible prórroga.

En la elaboración del presupuesto base de licitación se ha considerado la posible existencia de actualización salarial para el plazo previsto de ejecución si bien la no existencia de Convenio Colectivo Vigente para el periodo del Contrato no permite efectuar una estimación directa ya que el actual finaliza en este año 2020.

Para ello estas posibles actualizaciones se estima que se encuentran englobadas en el coeficiente de mayoración de la plantilla necesaria como consecuencia del coeficiente de paso de plantilla por vacaciones, absentismo y otros conceptos, que en este Contrato es incrementado el coste salarial en un 29,8 % para cubrir todas las vacaciones, acuerdos del Convenio Colectivo y otras incidencias laborales, disponiéndose adicionalmente un incremento de éstas cantidades en un 5% de gastos generales y un 6 % de beneficio industrial que permiten absorber y no generar desequilibrio por las actualizaciones para un periodo de tiempo como es el de este contrato.

Se destaca también que la recurrente en su alegación no hace referencia alguna a la clave del tipo de los contratos existentes en los ficheros de subrogación de tal forma que en la siguiente tabla se presentan el número y tipo con su descripción y que permiten un mejor ajuste de las actualizaciones de costes laborales que deben de ser realizados de forma individualizada en función de las características de cada

contrato y no de forma general como plantea la recurrente para la estimación de unos costes superiores a los reales como plantea en su escrito.

Tabla de distribución de tipos de contratos del fichero de subrogación

Clave Descripción Número

100 Indefinido tiempo completo. Ordinario 26

189 Indefinido tiempo completo. Transformación de contrato temporal 11

200 Indefinido tiempo parcial. Ordinario 19

289 Indefinido tiempo parcial. Transformación de contrato temporal 3

410 Duración determinada. Tiempo completo. Interinidad 3

441 Temporal. Tiempo completo. Relevo 2

510 Duración determinada. Tiempo parcial. Interinidad 6

540 Temporal. Tiempo parcial. Relevo 1”

A la vista de las alegaciones del Órgano de contratación y de la comprobación efectuada por este Tribunal se desestima el recurso en base a este motivo.

“Punto cuarto.2.4. Sobre la presunta insuficiencia por la no repercusión del coste del complemento la antigüedad que se regula en el artículo 25 del Convenio Colectivo de aplicación.

En la elaboración del presupuesto base de licitación se ha considerado la repercusión de coste de complemento de antigüedad de acuerdo al Convenio Colectivo.

Para ello la repercusión del complemento de antigüedad se estima que se encuentra englobada en el coeficiente de mayoración de la plantilla necesaria como consecuencia del coeficiente de paso de plantilla por vacaciones, absentismo y otros conceptos, que en este Contrato es incrementado el coste salarial en un 29,8 % para cubrir todas las vacaciones, acuerdos del Convenio Colectivo y otras incidencias laborales, disponiéndose adicionalmente un incremento de estas cantidades en un 5% de gastos generales y un 6 % de beneficio industrial que permiten absorber y no generar desequilibrio por las actualizaciones para un periodo de tiempo como es el de este contrato.

De acuerdo con lo señalado en su recurso, la recurrente considera que los pliegos reguladores de la licitación deberán también contemplar la subrogación del personal que hasta la fecha viene prestando en el marco de la relación concesional el servicio de limpieza viaria el ámbito de Valdebebas, y que deberá también reflejarse su coste.

En el listado de subrogación ha presentado un total de 70 trabajadores para el ámbito y cuya subrogación se marca en los correspondientes Pliegos del contrato y todos sus costes salariales.

Si bien es preciso subrayar, en primer lugar, que el CI5-Lote 4 de donde provienen es un contrato de resultados y no de medios. Esto significa que de acuerdo con los pliegos quedan a criterio del concesionario tanto los medios a emplear en la prestación de los servicios como la forma de organizarlos. Por tanto, no existen unos medios (ni personas, ni máquinas, ni instalaciones ni herramientas) asignados al ámbito de Valdebebas. Cualquier persona o máquina, procedente de cualquier instalación del CI5-Lote 4, puede trabajar en dicho ámbito, y en unos momentos los servicios pueden tener una entidad y en otros otra, dependiendo de las circunstancias y más aun cuando la mayoría de los vehículos y maquinaria proceden de diversas bases o cantones externos al ámbito de Valdebebas.

En el nuevo Pliego existen condiciones para las prestaciones de limpieza radicalmente diferentes y requerimientos mínimos de frecuencias de limpieza viaria que no existen ni se cumplen en el anterior contrato por lo que las condiciones de nuevos sistemas de limpieza viaria en la zona no deben de limitarse a una traslación de los antiguos.”

A juicio de este Tribunal, este punto fue ya tratado en el correspondiente a la suficiencia de dotación económica y de personal para la ejecución del contrato, poniéndose allí de manifiesto el incremento en un 29.8% de los efectivos y con ello de sus salarios, para hacer frente a estas eventualidades. Por lo que se desestima el recurso en base a este motivo.

“Punto cuarto.2.5 Sobre la reclamación que las mejoras incluidas como criterios de adjudicación representan un mayor precio del contrato.

En este apartado trasladar que los criterios de valoración se basan en conceptos numéricos de clara objetividad y que todas ellas se refieren a mejoras como así se expone en el texto de su definición, tanto para el servicio como para el adjudicatario sin que tengan el por qué incrementar el precio del contrato ya que todas ellas excepto el criterio de baja económica permiten ahorrar costes ya sea de mantenimiento y conservación como son en la maquinaria como en la prestación del servicio con la atención a los avisos ciudadanos o la eliminación de chicles por medio de sistemas específicos y no realizarlo con medios manuales de bajo rendimiento.

En cualquier caso, las mejoras incluidas como criterios de adjudicación son potestativas para el contratista, que podrá hacer las que considere oportunas en la medida de sus posibilidades, pudiendo llegar incluso a no proponer ninguna si su situación no le permite hacerlo”.

A este respecto señalar que a juicio de este Tribunal, toda mejora, todo incremento en la calidad de la oferta conlleva inexorablemente un incremento en el precio. Tal es así que las normas contractuales abandonaron hace décadas los procedimientos de adjudicación basados en las subastas y que hoy en día no se busca la oferta económicamente más ventajosa, sino aquella que resulte más beneficiosa desde un punto de relación calidad-precio. Dicho lo cual, las mejoras y el resto de criterios de adjudicación no son requisitos exigibles a la oferta, por lo que el licitador decidirá si invertir en estas mejoras o no, si al contrario disminuir el precio de su oferta o bien calcular un mayor beneficio industrial. La no obligación de admitir las mejoras anula la obligación de considerarlas como parte del presupuesto base de licitación. Por todo ello se desestima el recurso en base a este motivo.

“Punto cuarto.2.6. Sobre la posibilidad contractual de modificación del plazo de la duración inicial del contrato afecta a la previsión del presupuesto de las inversiones y costes en maquinaria e instalaciones.

Analizada la alegación no se estima ya que en toda la elaboración de los costes para la elaboración del Presupuesto Base de Licitación se han considerado de forma adecuada los costes mensuales de forma unitaria con independencia de la duración del contrato ya que el plazo establecido con fecha de finalización del 28 de febrero de 2022 no permite la amortización de la maquinaria o instalaciones en ningún supuesto, por lo que la recurrente podría usar un modelo económico que lo considere y que debe ser independiente del plazo de duración del contrato. Por tanto, se considera que los pliegos se ajustan plenamente a las previsiones de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP y que procede, en consecuencia, la desestimación de esta pretensión.”

Tal y como ya se ha mencionado en múltiples ocasiones a lo largo de este resolución, los costes laborales del contrato están incrementados en un 29,8%, cifra que se considera ajustada para hacer frente tanto a incrementos salariales, vacaciones y otros absentismos, antigüedades y por supuesto incrementos motivados por la prórroga del contrato.

Se ha de indicar que tal y como establece el Artículo 28 de la LCSP, los órganos de contratación celebraran los contratos que consideren necesarios para el cumplimiento de sus fines, determinando a tales efectos la naturaleza, extensión de las necesidades así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerle. No correspondiendo al potencial licitador o a antiguo prestador del servicio la determinación de estas condiciones.

En su virtud, previa deliberación, por unanimidad, y al amparo de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3.5 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid:

ACUERDA

Primero.- Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por Ascan Servicios Urbanos, S.L.U., contra el anuncio de licitación publicado el 3 de agosto de 2020, por el que se convoca el contrato de “Servicio de limpieza viaria del ámbito de Valdebebas Lote 4” promovido por el Ayuntamiento de Madrid con número de expediente 300/2019/01421, en relación, únicamente al apartado 25 del Anexo I al PACP sobre el límite de la subcontratación al 5% y la ausencia de justificación como tareas críticas para el 95% restante del contrato. Tratándose de un defecto que no puede considerarse error material de hecho, en virtud del artículo 134.1 de la LCSP, deberá ser corregido el PACP y volver a publicar dando nuevo plazo de licitación.

Segundo.- Declarar que este Tribunal no 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 de la LCSP.

Tercero.- Notificar este acuerdo a todos los interesados en este procedimiento.

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 la Comunidad de Madrid, 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, todo ello de conformidad con el Artículo 59 de la LCSP.