

**Recurso 648/2024**  
**Resolución 60/2025**  
**Sección Segunda**

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

Sevilla, a 31 de enero de 2025.

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen la licitación del contrato denominado «Servicio para la limpieza viaria urbana y limpieza de instalaciones en el municipio de Gines» (Expediente 5456/2024) promovido por el citado Ayuntamiento de Gines (Sevilla) este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

### **RESOLUCIÓN**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** El 6 de diciembre de 2024, se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación por procedimiento abierto, tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Los pliegos de la contratación fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil el 10 de diciembre de 2024, siendo el valor estimado del contrato de 6.938.060,58 EUR.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

**SEGUNDO.** El 31 de diciembre de 2024, tuvo entrada en el registro del este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (en adelante, ASPEL o la asociación recurrente), contra los pliegos que rigen la presente licitación. En su escrito de recurso, la asociación recurrente solicita, entre otras cuestiones, la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de fecha 2 de enero, siguiente día hábil, 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. La petición fue reiterada el día 8 de enero de 2025, teniendo entrada en este órgano el día 14 de enero de 2024, a excepción del listado de licitadores que tuvo que ser reiterado los días 17 y 20 de enero y que finalmente fue remitida el día 22 de enero.

Con relación a la remisión del expediente administrativo, debe recordarse que debe ser remitido completo y ordenado, debidamente numerado en todas sus hojas, acompañado de un índice ordenado cronológicamente de todos los documentos que contenga, así como diligencia de autenticación. En el expediente remitido, que no fi-



gura ordenado cronológicamente, no ha sido posible tampoco acceder mediante enlace a los distintos documentos que lo componen, dificultando a este Tribunal la labor de localización.

La remisión del expediente debe atenderse en la forma que ha prescrito el artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo común de las Administraciones Públicas, de acuerdo con la interpretación de la Sala tercera del Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de diciembre de 2021 (rec. 112/2020), conforme a la cual se expone lo siguiente:

*“El artículo 70 de la Ley 39/2015, nos dice lo que se entiende por expediente administrativo, esto es un conjunto ordenado de documentos que sirven de antecedente a la resolución Administrativa o en el caso de impugnación de disposiciones generales los antecedentes de aquellas. El mismo precepto nos indica en su apartado segundo que tendrá formato electrónico con un índice de todos los documentos en línea con las previsiones de la derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, sobre Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, artículo 32. Añade que, cuando en virtud de una norma- en lo que a la jurisdicción contencioso-administrativa concierne el artículo 48 de la LJCA -, sea preciso remitir el expediente electrónico se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad y acompañado de un índice que garantiza su integridad e inmutabilidad. El artículo 48 de la LJCA en su apartado cuarto exige también un índice, lo que resulta razonable a la hora de permitir una consulta ordenada de toda la documentación obrante. Ese índice lateral izquierdo cuando el expediente es electrónico ha de permitir su consulta desplegando las hojas sin necesidad de visualizar todas las páginas cada vez que se opte por comprobar o contrastar un dato. Lo anterior es lo que permiten los documentos digitalizados en PDF con el servicio de índice, es decir al colocar el cursor sobre el apartado correspondiente se abre en la página buscada, aunque el documento en PDF tenga miles de páginas*

*En lugar del modo presentación, que facilita la consulta por razón de la digitalización efectuada al transformar la información original en papel en información digital con su adecuada clasificación que comporte una búsqueda ágil para su recuperación, se ha confeccionado con el modo amontonamiento, es decir un simple escaneado de las hojas de papel del expediente administrativo original. Se impide así la búsqueda ágil que es el objetivo último de la Administración digital, obligando, en cambio, a visualizar todas y cada una de las hojas en la pantalla del ordenador cada vez que se consulta un documento”.*

Por Resolución MC 2/2025 de este Tribunal, de fecha de 17 de enero de 2025 se adopta la medida cautelar solicitada por la asociación recurrente, sin acordar la suspensión del plazo de presentación de ofertas que había expirado el 4 de enero de 2025.

Se ha cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles constando que se han presentado las formuladas por la entidad ECILIMP S.L (en adelante, ECILIMP) que manifiesta actuar en nombre y representación de la Unión temporal de empresas ALGENINE.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia.**

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.1 de la LCSP y en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, en su redacción dada por el Decreto 120/2014, de 1 de agosto; toda vez



que el Ayuntamiento de Gines (Sevilla,) no ha manifestado que disponga de órgano propio, habiendo remitido a este Tribunal toda la documentación necesaria para su resolución.

## **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 los pliegos que rigen la presente licitación y ello por entender que están afectados de nulidad, alegando, entre otros motivos, la incorrecta configuración del objeto del contrato por considerar que incluye prestaciones que deberían ser objeto de licitaciones independientes, o la falta de desglose del presupuesto base de licitación por no indicar el convenio laboral de referencia.

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.**

El recurso se interpone contra los pliegos de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y es convocado por un ente del sector público con la condición de poder adjudicador; por tanto, debe admitirse el recurso al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1 a) y 2 a) de la LCSP.

### **CUARTO. Plazo de interposición.**

En cuanto al plazo de interposición, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha podido comprobar que el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, apartado b) de la LCSP.

### **QUINTO. Fondo del asunto: sobre el motivo de impugnación referido a la incorrecta configuración del objeto del contrato por la inclusión de prestaciones que carecen de vinculación entre sí.**

Solicita la anulación de la licitación y funda su pretensión en varios motivos que se examinarán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

#### **1. Alegaciones de la asociación recurrente.**

Cuestiona que en la cláusula 1 del pliego de prescripciones técnicas (PPT) se incluya, además, del servicio para la limpieza viaria urbana del municipio de Gines, el de limpieza de las instalaciones deportivas del Ayuntamiento y del colegio público “Nuestra Señora de Belén”, de forma complementaria. Asimismo, cuestiona que el apartado 6 del PPT bajo la rúbrica “SERVICIOS COMPLEMENTARIOS DE LIMPIEZA DE INSTALACIONES Y EDIFICIOS” indique los edificios incluidos en el objeto del contrato, con la previsión de incorporación de más edificios en el futuro, sin explicar la complementariedad entre el servicio de limpieza viario y el de limpieza de las instalaciones deportivas y del colegio público.

Critica, además, la justificación que para la no división en lotes del objeto del contrato se especifica en el apartado 3 del cuadro resumen del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y en el apartado 5 de la memoria justificativa, y alega que no concurre la nota de vinculación directa y complementariedad que el artículo 34.2 de la LCSP exige para poder fusionar prestaciones correspondientes a distintos contratos en un contrato mixto, o bien para la inclusión de prestaciones distintas en un mismo contrato. Invoca, al respecto, la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y en concreto, la Resolución 1132/2021, de 9 de septiembre o la Resolución 243/2014, de 9 de diciembre de 2014 de este Tribunal, así como la más reciente Resolución 382/2022, de 13 de julio de 2022.

En síntesis, considera que en el presente caso el Ayuntamiento ofrece justificaciones genéricas y vagas que no responden a la motivación jurídicamente exigible sino a criterios económicos o de oportunidad. Denuncia, por tanto, que la vinculación no es directa, ni su consideración como unidad funcional resulta exigible de la naturaleza de las propias prestaciones, efectuando las siguientes alegaciones:

- La supuesta unidad funcional no está explicada en el PPT ni en la Memoria Justificativa.



- Tampoco se explica ni en el PPT ni en la memoria justificativa la conexión material patente ni la interferencia física que el órgano de contratación invoca como justificación, cuando además se trata de espacios bien diferenciados como las calles y espacios públicos del municipio y, por otro lado, edificaciones como las instalaciones deportivas y un colegio público.

- El argumento de la optimización de recursos humanos y materiales no es una justificación suficiente, sobre todo, cuando no explica cuestiones esenciales como la indicación del convenio colectivo aplicable.

- Las alusiones a los impactos negativos en el servicio o dificultades en la ejecución no están detalladas ni concretadas y son genéricas. En ese sentido, considera que ninguna dificultad en la gestión provocaría licitar separadamente servicios tan diferenciados, al tener sus propias características. Afirma que la coordinación entre diversos contratistas tampoco está explicada siendo una alusión genérica y estereotipada.

- La optimización de medios humanos y materiales en función de las cargas de trabajo no se compadece con lo previsto en el PPT en su apartado 6.4 que requiere un programa de trabajo específico para cada edificio, con descripción de personal, maquinaria etc., específico. Por su parte, los criterios de adjudicación del PCAP también son separados para cada servicio. Manifiesta que en ninguna parte están explicadas las supuestas sinergias o ahorros que se pretenden obtener.

## 2. Alegaciones del órgano de contratación.

Invoca la discrecionalidad técnica del órgano de contratación para la configuración del objeto del contrato en orden a la adecuada satisfacción de las necesidades, así como el artículo 34.2 LCSP e indica que la justificación formal de la complementariedad y vinculación material que exige el referido artículo figura en la memoria justificativa del expediente, desde el punto de vista formal, y en cuanto a la justificación material, se amplía con el informe técnico que adjunta al informe al recurso.

En ese sentido, alega que, *“como puede comprobarse a la vista del contenido del informe técnico que se adjunta, emitido por técnico del Área de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Gines, las interferencias físicas entre las prestaciones a realizar en el CEIP Ntra Sra de Belén, en las instalaciones deportivas y en los viales colindantes, obligan a realizar una gestión conjunta de las mismas, si se pretenden respetar las más mínimas normas de eficiencia en el gasto público.*

*Es más, esta cuestión ha sido hasta ahora una fuente continua de esfuerzos de coordinación entre las Delegaciones de Educación, de Deportes y de Sostenibilidad (hoy asumidas por el Área de Limpieza Viaria), y se ha analizado detenidamente por el equipo de gobierno del Ayuntamiento y por la Junta de Gobierno Local, que aprueba el presente informe. En efecto, no ha sido fácil extraer de las competencias de las Áreas de Educación y de Deportes la contratación y control de la limpieza del CEIP y de las Instalaciones Deportivas, en la planificación de las medidas de externalización de servicios que se están implantando, la primera de ellas precisamente a través del expediente cuya licitación ahora se recurre. Además, esta decisión ha supuesto extraer las prestaciones de limpieza de las más generales de mantenimiento de las instalaciones educativas y deportivas (...)*”

Considera que una cosa es que la recurrente no haya podido tener acceso a la justificación técnica de la vinculación de prestaciones, y otra muy distinta que carezca de aquella, manifestando que el hecho de que figuren por separado las prescripciones técnicas para la limpieza viaria, por un lado, y para las instalaciones deportivas y el CEIP, por otro, obedece únicamente a la necesidad de establecer el resultado de cada una de ellas de forma



clara. Por otro lado, también señala que carece de sentido negar que no puedan fusionarse dos prestaciones que puedan contratarse de forma independiente, sin que, por último, revista significación la existencia de dos convenios colectivos para justificar la falta de vinculación entre las prestaciones.

### 3. Alegaciones de ECILIMP.

Formula alegaciones con el contenido que obra en actuaciones, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la legalidad de los pliegos.

Respecto del primer motivo de impugnación, esgrime que la posibilidad de licitación única encuentra acomodo legal y está debidamente justificada en el expediente. Defiende que no estamos en presencia de una contratación mixta y que el peso o incidencia en el coste de los servicios de la maquinaria a utilizar en la limpieza de zonas exteriores, muy superiores a la limpieza de interiores, convertiría en antieconómica la división del objeto del contrato en dos lotes.

### 4. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida versa sobre la incorrecta configuración del objeto contractual al cuestionar la recurrente la inclusión, dentro de aquel, del servicio de limpieza de instalaciones en el municipio de Gines, poniendo de manifiesto la falta de vinculación y complementariedad que advierte entre las prestaciones, y, por otro, la ausencia de justificación técnica para la no división en lotes de la presente licitación.

En el enfoque de la cuestión, debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales, sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad de que goza el poder adjudicador en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entre otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 8 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate.

Como, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.



Por último, en términos parecidos se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de noviembre de 2017 (asunto T-688/15) al señalar que el poder adjudicador dispone de una amplia libertad de apreciación respecto de los elementos para tener en cuenta a la hora de decidir la adjudicación del contrato siempre que respete los principios de proporcionalidad e igualdad de trato.

Pues bien, comencemos acudiendo a lo dispuesto en los pliegos reguladores de la presente licitación, y en la memoria justificativa obrante en el expediente administrativo (EA).

La cláusula 2 del PCAP establece que:

*“De acuerdo con lo establecido en los artículos 12 y siguientes de la LCSP, el contrato a que se refiere el presente pliego tiene por objeto la contratación de la prestación indicada en el CUADRO RESUMEN, con el alcance y contenido establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas y restante documentación contractual puesta a disposición de los licitadores. En la Memoria Justificativa del expediente se especifica la necesidad del contrato y su idoneidad para el cumplimiento de los fines institucionales.*

*La información relativa a los lotes en los que se divide el contrato se especifica así mismo en el CUADRO RESUMEN. En el caso de que el contrato no se encuentre dividido en lotes, en el CUADRO RESUMEN se indicarán las principales razones que lo justifiquen. En todo caso se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los establecidos en el artículo 99.3 de la LCSP”.*

El apartado 3 del cuadro resumen, bajo la rúbrica “Objeto del contrato” -al que se remite la cláusula anteriormente transcrita-, por su parte, dispone lo siguiente:

*“Objeto: Servicio para la Limpieza Viaria Urbana y Limpieza de instalaciones en el municipio de Gines”.* En el citado apartado se indican también los CPVs correspondientes que no reproducimos por no tratarse de un extremo controvertido en el presente recurso.

El referido apartado -respecto de la justificación de la no división en lotes-, a su vez, dispone:

*“Todas las prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí, y mantienen relaciones de complementariedad que exigen su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad de Ayuntamiento. Las distintas tareas a desarrollar para llevar a cabo la limpieza viaria tienen para el Ayuntamiento una conexión material patente, que no se limita a ser meramente subjetiva. Así, el fin último de todos los trabajos incluidos en el contrato es la limpieza viaria, generándose una interferencia física, un uso compartido de los medios de ejecución del contrato y una clara reducción de costes por compartir parte de los medios empleados, de modo que se cumpliría adecuadamente el objetivo de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos públicos. En efecto, para realizar las actividades que comprende las prestaciones principales se puede utilizar el mismo personal en muchos casos y también la misma maquinaria o material de trabajo.*

*La ejecución del contrato en lotes llevaría consigo una ejecución del contrato difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, dada su propia naturaleza. El Servicio de Limpieza Viaria cumple sobradamente este criterio, dado que los servicios comparten en gran medida los mismos medios técnicos, materiales y humanos que, de realizarse de forma individualizada, tendrían un impacto negativo en el propio servicio, pues supondría la necesidad de coordinar varios actores para la prestación de un servicio integrado en la limpieza viaria, con la dificultad y las posibles consecuencias perjudiciales sobre el propio servicio y por extensión sobre los usuarios del mismo. Es decir, la nece-*



*sidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría comportar el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato.*

*Respecto a la limpieza de instalaciones deportiva y de un colegio público, se ha decidido incluirlo como prestaciones complementarias precisamente por la oportunidad que se presenta de optimizar los medios humanos y técnicos, de tal forma que puedan producirse trasvases de estos medios de una actividad a otra en función de las cargas de trabajo.*

*Dividiendo el contrato en lotes, se perdería esta ventaja.*

*En términos generales, con la no división en lotes del objeto del contrato, se cumplen con los requisitos de procedimiento y publicidad establecidos en la normativa de contratación.*

*Al igual que se cumplen los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la normativa de contratación”.*

El apartado 5 de la memoria justificativa, obrante en el EA, justifica la inclusión de la limpieza de instalaciones deportivas y de un colegio público (que califica de “prestaciones complementarias) del modo siguiente:

*“(…) Respecto a la limpieza de instalaciones deportivas y de un colegio público se ha decidido incluirlas como prestaciones complementarias precisamente por la oportunidad que se presenta de optimizar los medios humanos y técnicos, de tal forma que puedan producirse trasvases estos de medios de una actividad a otra, en función de las cargas de trabajo. Dividiendo el contrato en lotes, se perdería esta ventaja.*

*En términos generales, con la no división en lotes del objeto del contrato, se cumplen con los requisitos de procedimiento y publicidad, establecidos en la normativa de contratación. Al igual que se cumplen con los principios de igualdad y no discriminación establecidos en la normativa de contratación”.*

Finalmente, obra en el expediente un informe técnico de fecha 13 de enero de 2025 elaborado *ad hoc* para responder al recurso especial que justifica la inclusión dentro del objeto contractual de las siguientes prestaciones complementarias:

- Limpieza del CEIP Ntra. Sra. de Belén (incluyendo patio de recreo e instalaciones deportivas internas).
- Limpieza de las instalaciones del Polideportivo Municipal de Gines, sito en calle Virgen del Pilar.
- Limpieza de aparcamientos y viales públicos aledaños a ambas instalaciones.

En dicho informe se indica que el objeto contractual comprende un conjunto de instalaciones públicas ubicadas todas en una zona de propiedad municipal delimitada por las calles Avda. del Deporte (al sur), Avda. de la Petanca (al norte), calle del Baloncesto (al este) y calle Virgen del Pilar (al oeste), y cruzada por la calle del Fútbol, señalando tres motivos que han originado la inclusión de la limpieza de los tres tipos de instalaciones en un mismo contrato:

*“Motivo 1: Economía de medios.*

*Es más que posible utilizar los medios materiales y humanos empleados en la limpieza de vías públicas, para limpiar las pistas deportivas y el patio de recreo del colegio, tales como sopladoras mecánicas, equipos de hidrolimpieza o equipos de baldeo. Además, la necesidad de contar con personal y medios de refuerzo en determinadas ocasiones puntuales (grandes eventos deportivos, fiestas de navidad o final de curso en el colegio, etc.) pueden cubrirse perfectamente con los medios de la limpieza viaria.*

*Motivo 2: Coordinación de servicios.*



*Es esta la principal razón de incluir los tres servicios en un solo contrato, y que a veces se confunde con el motivo anterior. La existencia de competencias repartidas entre las Áreas de Educación, de Deportes y de Sostenibilidad (esta última se ubica hoy en el Área de Limpieza Viaria), provoca muchos desajustes e ineficiencias. Así, por ejemplo, un refuerzo que se dispone por el área de deportes para un evento deportivo extraordinario (un campeonato oficial, por ejemplo), con gran afluencia de público, soluciona bien las necesidades existentes dentro de las instalaciones pero deja los aparcamientos y calle aledañas llenas de suciedad. O a la inversa.*

*Motivo 3: Responsabilidad Única.*

*Además de la cuestión planteada de la debida coordinación, es más que conveniente tener un solo interlocutor y responsable para los tres servicios (...).”*

La recurrente invoca el artículo 34.2 de la LCSP al entender que las posibles sinergias a las que se refiere el órgano de contratación no permiten fundamentar la relación de complementariedad y la vinculación material entre las prestaciones que exige el artículo 34.2 de la LCSP y trae al debate, como ya se ha indicado, la falta de justificación de la indivisión en lotes del objeto del contrato cuestionando, a su vez, los motivos esgrimidos en los pliegos para excepcionar la regla general prevista en el artículo 99 de la LCSP.

El órgano de contratación, y en la misma línea también ECILIMP en sus alegaciones, defiende la configuración del objeto contractual insistiendo en la conexión material patente y la unidad funcional entre las prestaciones que integran el objeto contractual, y niega que la limpieza de las instalaciones (en concreto, las deportivas) deba considerarse autónoma y sin vinculación material con las prestaciones que integran el servicio de limpieza viaria, invocando además de razones técnicas, otras de tipo organizativo, al decidirse el traslado del personal de limpieza del propio Ayuntamiento hasta los equipos de mantenimiento de instalaciones, educativas y deportivas.

Planteado en los términos expuestos el debate, la cuestión a dilucidar ha de partir de un análisis racional de la configuración del objeto contractual, a partir de las prestaciones que lo integran, debiendo tener presente el artículo 99 de la LCSP. Es cierto que la recurrente plantea la infracción del artículo 34.2 de la LCSP pero el referido precepto en puridad va referido a la posibilidad de fusionar prestaciones correspondientes a diferentes contratos cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí, y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

El artículo 99.1 de la LCSP establece que *“El objeto de los contratos deberá ser determinado. El mismo se podrá definir en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer, sin cerrar el objeto del contrato a una solución única. En especial, se definirán de este modo en aquellos contratos en los que se estime que pueden incorporarse innovaciones tecnológicas, sociales o ambientales que mejoren la eficiencia y sostenibilidad de los bienes, obras o servicios que se contraten”*.

Por su parte, el apartado tercero establece que *“Siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, pudiéndose reservar lotes de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta.*

*No obstante lo anterior, el órgano de contratación podrá no dividir en lotes el objeto del contrato cuando existan motivos válidos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, salvo en los contratos de concesión de obras.*



En todo caso, se considerarán motivos válidos, a efectos de justificar la no división en lotes del objeto del contrato, los siguientes:

- a) *El hecho de que la división en lotes del objeto del contrato conlleve el riesgo de restringir injustificadamente la competencia. A los efectos de aplicar este criterio, el órgano de contratación deberá solicitar informe previo a la autoridad de defensa de la competencia correspondiente para que se pronuncie sobre la apreciación de dicha circunstancia.*
- b) *El hecho de que la realización independiente de las diversas prestaciones comprendidas en el objeto del contrato dificultara la correcta ejecución del mismo desde el punto de vista técnico; o bien que el riesgo para la correcta ejecución proceda de la naturaleza del objeto del mismo, al implicar la necesidad de coordinar la ejecución de las diferentes prestaciones, cuestión que podría verse imposibilitada por su división en lotes y ejecución por una pluralidad de contratistas diferentes. Ambos extremos deberán ser, en su caso, justificados debidamente en el expediente”.*

En el caso que nos ocupa, no nos encontramos propiamente ante prestaciones correspondientes a diferentes contratos (obras, servicios o suministros, entre otros) cuya complementariedad o vinculación material, en su caso, posibilitaría la fusión de prestaciones en una contratación mixta conforme al artículo 34.2 LCSP, sino ante un solo y único contrato, calificado en los pliegos como de servicios de limpieza en el que se incluye como un todo indiferenciado, el servicio de limpieza viaria municipal, por un lado, y la limpieza de los edificios e instalaciones cuyo alcance se determina en los apartados 5.1 y 6.1 del PPT respectivamente. Esta última prestación se califica en los pliegos como “complementaria”.

Pues bien, sin prejuzgar este Tribunal la calificación jurídica de la contratación proyectada (cuestión, por otra parte, no controvertida en el presente recurso) sí que no podemos obviar que, según se desprende de la documentación obrante en el expediente, una de las prestaciones que se diferencian en los pliegos dentro del objeto contractual (la relativa a la limpieza viaria) se trata de un servicio de prestación esencial y obligatoria para los municipios cuya gestión ha de estar presidida por los principios de eficiencia y sostenibilidad así como los señalados en el artículo 27 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

El apartado 5.1 del PPT prevé, respecto del alcance del servicio de limpieza, lo siguiente:

*“El servicio de limpieza viaria consiste en la limpieza por medios manuales o mecánicos de las diferentes vías y espacios públicos. Se incluyen dentro de las vías públicas todos los elementos que formen parte de éstas o estén contenidos en ellos, tales como el mobiliario urbano, alcorques, imbornales, etc.*

*Deberá incluirse en el servicio la retirada y transporte a las plantas de transferencia, tratamiento o eliminación de los residuos recogidos durante el desarrollo de las operaciones de limpieza.*

*El ámbito territorial del presente contrato comprende el casco urbano de Gines.*

*Quedan por tanto comprendidas el conjunto de las vías públicas y las aceras que delimitan dichas vías, carreteras, parques, jardines y plazas peatonales y, en general, todas las zonas urbanizadas y pavimentadas de naturaleza pública.*

*El objetivo fundamental del contrato y la obligación que asume el adjudicatario es que el casco urbano de Gines ofrezca un buen nivel de limpieza, tanto en la vía pública, como en los entornos naturales y de elementos (pintadas, vertidos, etc.) que incidan negativamente en el aspecto del pueblo.”*

El apartado 6.1 del referido pliego delimita el alcance del servicio consistente en la correcta limpieza de los edificios e instalaciones siguientes:



“a) C.E.I.P. Ntra. Sra. de Belén.

b) Instalaciones Deportivas

*En caso de ampliarse el servicio a otras instalaciones se ampliarán las bases de este contrato previa modificación del mismo en las condiciones y con los límites establecidos en la vigente Ley de Contratos del Sector Público, y conforme disponga al respecto el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.”*

El análisis de lo anteriormente expuesto nos conduce a las siguientes conclusiones:

1º Es difícil atisbar la unicidad en el objeto contractual y la correcta definición de este en atención a las necesidades o funcionalidades concretas que se pretenden satisfacer. No se trata tanto de poder afirmar la existencia de una complementariedad o vinculación material entre la prestación relativa a la limpieza viaria del municipio, y la limpieza de instalaciones deportivas y de un colegio público en el municipio, sino de determinar si, aun partiendo de la discrecionalidad técnica que asiste a la Administración en la configuración del objeto contractual, esta ha atendido debidamente las previsiones que marca el artículo 99 de la LCSP.

Así, aun cuando, en su defensa, el órgano de contratación apela a la finalidad última de todos los trabajos incluidos en el contrato, que es, en definitiva, la limpieza viaria, es patente que la necesidad administrativa a satisfacer en un caso y en otro, es diferente. En el primer caso, el objetivo fundamental (como se indica en la memoria) es que el casco urbano de Gines ofrezca un buen nivel de limpieza (tanto en la vía pública, como en los entornos naturales y de elementos varios como pintadas, vertidos, etc.) como prestación esencial y obligatoria por parte del municipio, mientras que, respecto de la limpieza de los dos edificios e instalaciones que se señalan (aun cuando el pliego prevé la posibilidad de incorporación de más edificios previa modificación del contrato) la idoneidad del contrato es efectuar la correcta limpieza de unos concretos edificios e instalaciones.

No aprecia este Tribunal la conexión material patente que defiende el órgano de contratación para justificar la integración de tales servicios (que el propio pliego califica de complementarios) en una unidad funcional, y por ende, en un único contrato.

2º No obstante lo anterior, lo que discute también la asociación recurrente es la ausencia de justificación en el expediente de las razones por las que no se ha dividido el objeto del contrato en lotes, cuestionando, además, las razones ofrecidas por el órgano de contratación que tilda de vagas y genéricas.

Este Tribunal ha podido corroborar, como antes se ha expuesto, que en la memoria justificativa se alude a la oportunidad de optimizar los medios humanos y técnicos, de tal forma que puedan producirse trasvases de medios de una actividad a otra, en función de las cargas de trabajo, afirmando que, de dividirse el contrato en lotes, dicha ventaja se frustraría. Por otro lado, en el apartado tercero del cuadro resumen se alude, de manera vaga y genérica, a la dificultad que la ejecución del contrato en lotes llevaría consigo una ejecución del contrato difícil u onerosa desde el punto de vista técnico, dada su propia naturaleza, volviendo a insistir en la posibilidad de compartir los mismos medios técnicos, materiales y humanos que, de realizarse de forma individualizada, tendrían un impacto negativo en el propio servicio, pues supondría la necesidad de coordinar varios actores para la prestación de un servicio integrado en la limpieza viaria.

Por otra parte, en el informe técnico -que se aporta en sede de recurso para justificar (no la indivisión en lotes) sino la complementariedad de prestaciones-, se ofrecen motivos de economía de medios, coordinación de servicios y responsabilidad única, aludiendo, en definitiva, a que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría comportar el riesgo de socavar la ejecución adecuada del contrato.



Pues bien, ninguna duda nos suscita el carácter imprescindible de cada una de las prestaciones para el correcto funcionamiento de la limpieza que ha de llevar a cabo la Corporación Local (más que evidente en el caso de la limpieza de los aparcamientos y viales públicos aledaños a las instalaciones que se califican como prestaciones complementarias y a las que *ex novo* se refiere el informe aportado en sede de recurso) pero ninguno de los motivos aducidos, a juicio de este Tribunal, justifican racional y de manera suficiente, la acumulación de ambas prestaciones en un solo contrato, y por tanto, la falta de división, al menos en dos lotes diferenciados. No resulta baladí, además, si atendemos a la envergadura económica de la presente licitación cuyo valor estimado es de 6.938.060,58 €.

La justificación ofrecida por el órgano de contratación es bastante genérica, y parca, al referirse a la optimización de los recursos humanos y materiales, la dificultad en la correcta ejecución del servicio (de haber varios lotes) pero sin concretar ni explicitar dicha dificultad o el riesgo para la correcta ejecución del contrato, que difícilmente se vislumbra dada la entidad de cada prestación (una dedicada a la limpieza viaria y otra al interior de los edificios e instalaciones). En ese sentido, el hecho de que pudieran utilizarse los mismos medios materiales en las operaciones de barrido y demás de las instalaciones deportivas o de recreo del colegio municipal, por sí solas, no son suficientes, a juicio de este Tribunal, para apartarse de la regla general, máxime cuando se ha constatado la concurrencia solamente de dos licitadores a la presente licitación, a pesar de la cuantía económica.

Como señalamos en nuestra Resolución 49/2020, a propósito de una motivación igualmente genérica del órgano de contratación para justificar la indivisión del contrato en lotes, *«Es doctrina reiterada de este Tribunal que el órgano de contratación goza de un amplio margen de discrecionalidad para determinar el objeto del contrato, pero ello no le exime en el actual marco normativo de justificar la unidad del objeto cuando este sea susceptible de división en lotes, como sucede en el caso enjuiciado donde se echa en falta una motivación más concreta y adaptada a las singularidades del caso concreto. Por esta razón, el motivo del recurso debe prosperar, al estimar este Tribunal que la justificación obrante en el expediente -que debe ser más reforzada si cabe teniendo en cuenta las singularidades de la prestación a contratar- resulta insuficiente y meramente formal, no añadiendo ninguna especificidad al motivo legal expresado en el artículo 99.3 letra b) de la LCSP».*

En ese sentido, la justificación ofrecida por el órgano de contratación (en sede de recurso) no puede ser aceptada ya que, desde un punto de vista formal, en su caso, debió haberse incorporado al expediente y no articularse de manera extemporánea. Por otra parte, tampoco advertimos la conexión material patente a que alude el Ayuntamiento entre la limpieza viaria municipal y la limpieza de determinados edificios públicos (como el CEIP Ntra. Sra. de Belén (incluyendo patio de recreo e instalaciones deportivas internas) o la limpieza de las instalaciones del Polideportivo Municipal, en el sentido de que confluyan prestaciones directamente vinculadas entre sí. Cuestión distinta es la optimización de recursos humanos y materiales, esto es, las sinergias aducidas, argumentos que no avalan, a juicio de este Tribunal, la configuración del objeto contractual y la inclusión de las prestaciones relativas a lugares o edificios que quedan extramuros de la limpieza viaria municipal que es el objeto de la “prestación principal”.

En ese sentido, consideramos que las prestaciones que integran el contrato no guardan una conexión material patente para la consecución de una finalidad común, como afirma el órgano de contratación, y aun cuando partamos de que la configuración del objeto contractual forma parte del ámbito de discrecionalidad en la configuración del objeto del que goza el órgano de contratación, en el supuesto concreto que examinamos, tampoco se respeta, el artículo 99.3 de la LCSP.

Procede, por tanto, la estimación del motivo en los términos analizados.



**SEXTO. Fondo del asunto: sobre el motivo de impugnación relativo a la falta de desglose del presupuesto base de licitación al no indicar el convenio laboral de referencia.**

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

Esgrime que, si bien el apartado 5 del cuadro de características establece el presupuesto base de licitación, por el contrario, no se indica ni en el PPT, ni en la memoria justificativa, el convenio laboral ni el convenio colectivo, o convenios colectivos al tratarse de prestaciones de ámbito distinto como la limpieza viaria y la de interiores.

Denuncia que dicha omisión contraviene el artículo 100.2 de la LCSP, así como el desglose necesario que permita comprobar el cumplimiento de las previsiones legales del artículo 101.2 LCSP sobre el cálculo del valor estimado del contrato, debiendo tenerse en cuenta que estamos en un contrato de servicios en los que la mano de obra es especialmente relevante, y que ambos preceptos están relacionados con el artículo 102.3 LCSP que exige que el precio de los contratos tiene necesariamente que considerar los convenios aplicables.

En este sentido, invoca la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre el nivel de desglose del presupuesto base de licitación, del que, a su juicio, carece el pliego que impugna, trayendo a colación la Resolución 1200/2020, de 6 de noviembre de 2020 del mencionado Tribunal, así como el informe 35/19 de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado que establece que *“Los términos salariales descritos en el convenio colectivo de aplicación (incluidos los incrementos salariales previstos en el mismo) deben tenerse en cuenta para determinar los costes salariales del contrato durante todo su periodo de vigencia”*.

Concluye que, por tal motivo, los pliegos deben ser anulados al no poder contrastarse los costes laborales empleados por el órgano de contratación incumpliendo las exigencias legales e invoca la Resolución 513/2024, de 15 de noviembre de este Tribunal.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe del órgano al recurso plantea que la recurrente mezcla, de manera artificiosa, dos conceptos distintos, el desglose de los costes laborales, por un lado, y la mención del convenio colectivo aplicable, por otro, presuponiendo, de manera errónea, que la falta de mención del convenio colectivo en el pliego supone la ausencia de desglose de los costes laborales.

Expone que, al tratarse de un contrato en el que el coste laboral es significativo, el informe de eficiencia y sostenibilidad sobre la gestión del servicio público de limpieza viaria en el municipio de Gines, incluido en el expediente, -que analiza y cuantifica dichos costes laborales en más del 60% de los costes directos del contrato-, contiene un desglose de los costes laborales del servicio, con análisis de salarios, seguridad social, jornadas, etc. Respecto a la mención del convenio colectivo aplicable, y debido a la concurrencia de convenios, alega que los pliegos respetan los convenios sectoriales de posible aplicación, tanto el Convenio Colectivo del sector de saneamiento público, limpieza viaria, riego, recogida, tratamiento y eliminación de residuos, limpieza y conservación de alcantarillado, porque carece de tablas salariales, como el Convenio Colectivo de trabajo de ámbito provincial para el sector de limpieza de edificios y locales de Sevilla, que contiene la tabla salarial, que se reproduce en el informe, y aplicable por ultractividad.

Respecto a los salarios concretos que deban percibir los trabajadores, alega que se establece la garantía del cumplimiento de los convenios colectivos aplicables, recogiendo en el PCAP (punto 8.2.2.B. del apartado 25.



CRITERIOS DE ADJUDICACIÓN del Cuadro Resumen), la necesidad de aportar, junto con la oferta económica, un informe con la información concreta de los gastos de personal, concluyendo que no debe prosperar el motivo del recurso, por estar debidamente desglosados los costes laborales con respeto a los convenios colectivos aplicables.

### 3. Alegaciones de ECILIMP.

Se opone alegando que se denuncia un aspecto puramente formal y manifiesta, además, que la memoria cumple con la exigencia legal de indicar en el presupuesto base de licitación de forma desglosada y con indicación de género y categoría profesional de los costes salariales a partir del convenio laboral de referencia.

### 4. Consideraciones del Tribunal.

Vistas las alegaciones de las partes, procede entrar en el fondo de la cuestión.

El presupuesto base de licitación, el precio y el valor estimado del contrato se regulan en la cláusula 3 del PCAP en los siguientes términos:

*“El presupuesto base de licitación es el que figura en el CUADRO RESUMEN de este pliego, que será el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, que se indicará como partida independiente. Conforme al artículo 100 de la LCSP el presupuesto base de licitación es adecuado a los precios del mercado, desglosándose en el CUADRO RESUMEN de este pliego los costes directos e indirectos, salarios y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en los que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme parte del precio total del contrato, el presupuesto base de licitación indicará de forma desglosada los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia.*

*Se considera valor estimado del contrato el importe máximo que éste pueda alcanzar, teniendo en cuenta la totalidad de las prórrogas posibles y las modificaciones al alza previstas en el CUADRO RESUMEN de este pliego, calculado*

*según las reglas del artículo 101 de la LCSP.*

*El precio del contrato será el que resulte de la adjudicación del mismo e incluirá, como partida independiente, el Impuesto sobre el Valor Añadido, y será abonado en función de la prestación realmente ejecutada.*

*En el precio del contrato se considerarán incluidos los demás tributos, tasas y cánones de cualquier índole, que sean de aplicación, así como todos los gastos que se originen para la entidad adjudicataria como consecuencia del cumplimiento de las obligaciones contempladas en el presente pliego.*

*La procedencia o no de la revisión de precios del contrato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la LCSP, se indica en el CUADRO RESUMEN, así como, en su caso, la fórmula aplicable a dicha revisión.”*

En el apartado 5 del cuadro resumen en la casilla correspondiente al “Desglose del importe” figuran, por lo que aquí nos concierne:

- Un cuadro correspondiente a coste de personal (que evitamos reproducir por razones de extensión) en el que se enumeran (i) los distintos servicios ( barrido, barrido manual; barrido monitorizado; barrido mixto intensivo; barrido mixto refuerzo; baldeos; baldeo hidrolimpiador; baldeo mixto; recogida de enseres; especiales, baldeo mixto; barrido mixto intensivo; apoyo a barredoras; limpieza de instalaciones ( con distinción entre polideportivo y C.P.V de Belén) (ii) el nº de equipos; (iii) la composición de los equipos( conductor/ peón-conductor y peón); (iv) la



frecuencia;(v) las jornadas/ año/equipo; y (vi) las jornadas/año/personal ( en función de las tres categorías antes señaladas)

Respecto de los costes salariales, que es el extremo controvertido, se incluyen los siguientes cuadros:

Coste Salarial	Salario año	Seguridad Social	Total	€/jornada
Peón	18.000,00	6.264,00	24.264,00	101,10
Peón- conductor	18.000,00	6.577,20	25.477,20	106,16
Conductor	18.000,00	6.890,40	26.690,40	111,21
Encargado	21.600,00	7.516,80	29.116,80	121,32

Total coste personal operario	532.726,23
Coste Encargado (50%)	14.558,40
Total coste de personal	547.284,63

Por otra parte, el apartado 11.2 de la memoria justificativa, bajo la rúbrica “Estructura de costes” prevé lo siguiente:

*“En el Servicio de Limpieza Vial del Municipio de Gines, se destaca el coste de amortización y financiación de la inversión como uno de los costes con mayor peso porcentual del total de la estructura de costes, junto con el de personal. La partida está constituida principalmente por maquinaria y equipos, que tienen una gran representación en el correcto funcionamiento y desarrollo del servicio.*

A continuación, se muestran los costes del Servicio de Limpieza Vial del Municipio de Gines:

Coste de personal	547.284,63
Maquinaria(operación)	97.785,64
Vestuario y herramientas	7.677,18
Alquileres	18.000,00
Materiales	9.000,00
Amortizaciones	67.437,50
<b>TOTAL</b>	<b>747.184,95</b>

Costes directos	747.184,95€
Costes indirectos (5%)	37.359,25€
Campañas de concienciación (1%)	7.471,85€
Subtotal	792.016,05€
Gastos Generales (5%)	39.600,80€
Beneficio Industrial (4,5%)	35.640,72€
<b>TOTAL (IVA excluido)</b>	<b>867.257,57€</b>

El artículo 100.2 de la LCSP -cuya infracción denuncia la recurrente- al regular el presupuesto base de licitación dispone lo siguiente: «En el momento de elaborarlo, los órganos de contratación cuidarán de que el presupuesto



*base de licitación sea adecuado a los precios del mercado. A tal efecto, el presupuesto base de licitación se desglosará indicando en el pliego de cláusulas administrativas particulares o documento regulador de la licitación los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos calculados para su determinación. En los contratos en que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forme 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»*

Al respecto, y sobre la elaboración y configuración del presupuesto base de licitación y del valor estimado del contrato, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal que se ha pronunciado en multitud de ocasiones, entre otras, en las Resoluciones 259/2019, de 9 de agosto, 323/2019, de 10 de octubre, 335/2019, de 18 de octubre, 352/2019, de 24 de octubre, 116/2020, de 21 de mayo, 218/2020, de 26 de junio, 77/2021, de 4 de marzo, 8452/2022, de 22 de septiembre, 93/2023, de 15 de febrero y 365/2023, de 14 de julio. En ellas, tras transcribir los artículos 100.2, 101.2 y 102.3 de la LCSP, se señalaba que «*Así pues, de los preceptos transcritos (...), 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 sentido expuesto en el párrafo anterior se ha manifestado este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 231/2018, de 30 de julio, 233/2018, de 2 de agosto, 271/2018, de 28 de septiembre, 99/2019, de 4 de abril y 192/2019, de 13 de junio, y el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, entre otras, en sus Resoluciones 632/2018, de 29 de junio y 389/2019, de 17 de abril*».

En el supuesto que examinamos, al tratarse de un contrato en el que el coste de los salarios de las personas empleadas para su ejecución forma parte del precio total del contrato (extremo este que no resulta controvertido) el presupuesto base de licitación debería haber indicado de forma desglosada y con desagregación de género y categoría profesional los costes salariales a partir del convenio colectivo laboral de referencia, lo que no se ha cumplido puesto que, como señala la recurrente, y este Tribunal ha podido corroborar, ni en el PPT, ni en la memoria justificativa, se indica el convenio laboral ni el convenio colectivo, o convenios colectivos, a partir de los cuales debería haberse efectuado el desglose que exige la Ley.

No puede admitirse como excusa por parte del órgano de contratación que las previsiones de los pliegos incorporan la garantía del cumplimiento de los convenios colectivos aplicables, ni tampoco el contenido del informe de eficiencia y sostenibilidad sobre la gestión del servicio público de limpieza viaria en el municipio de Gines, incluido en el expediente. Dicho documento, si bien hace referencia al convenio colectivo de limpieza viaria (a la hora de determinar los costes laborales indicando que no contiene tablas salariales) lo cierto es que nada indica respecto de la determinación, en su caso, de los costes laborales referentes a la limpieza de edificios e instalaciones, y, por tanto, la aplicación del convenio colectivo referido para el desglose del presupuesto base de licitación en los términos exigidos legalmente.



Este Tribunal concluye que el presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato configurados en los pliegos no cumple con lo exigido en el artículo 100.2 LCSP en los términos que hemos analizado, procediendo, por tanto, la estimación del motivo.

**SÉPTIMO. Fondo del asunto: sobre el motivo referente a la falta de justificación del plazo de duración del contrato.**

1. Alegaciones de la asociación recurrente.

Denuncia la falta de justificación en la memoria justificativa ni en el PCAP del plazo de duración previsto, en los términos exigidos en el artículo 29.4 párrafo segundo de la LCSP, sin que puedan conocerse los motivos que sustentan la decisión de establecer una duración superior a la legalmente prevista.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano se remite al informe específico sobre la cuestión impugnada obrante en el expediente elaborado en cumplimiento del artículo 29.4 de la LCSP y del artículo 10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

3. Alegaciones de ECILIMP.

Sobre la pretendida falta de justificación del plazo de duración del contrato, señala que para el contrato de servicios, el número 4 del artículo 29 LCSP fija un plazo máximo de duración de cinco años, aunque excepcionalmente, se podrá establecer un plazo de duración superior cuando lo exija el periodo de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del suministro o servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su periodo de recuperación. En este sentido, indica que consta en la memoria de la licitación los costes anuales de la maquinaria y los costes de amortización, de donde se desprende la relevancia de la inversión y la imposibilidad de amortización de parte de la inversión en un plazo inferior a ocho años.

4. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión versa sobre la ausencia en el expediente de la justificación del plazo de duración previsto en el apartado 11 del cuadro resumen que fija aquel en ocho años, sin posibilidad de prórroga.

Al respecto, lo primero que hemos de señalar es que el artículo 29.4 de la LCSP establece lo siguiente, por lo que aquí nos concierne:

*“Los contratos de suministro y de servicios de prestación sucesiva tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas que en aplicación del apartado segundo de este artículo acuerde el órgano de contratación, respetando las condiciones y límites establecidos en las respectivas normas presupuestarias que son aplicables al ente contratante.*”



Excepcionalmente, en los contratos de servicios se podrá establecer un plazo de duración superior al establecido en el párrafo anterior, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato y estas no sean susceptibles de utilizarse en el resto de la actividad productiva del contratista o su utilización fuera antieconómica, siempre que la amortización de dichas inversiones sea un coste relevante en la prestación del servicio, circunstancias que deberán ser justificadas en el expediente de contratación con indicación de las inversiones a las que se refiera y de su período de recuperación. El concepto de coste relevante en la prestación del servicio será objeto de desarrollo reglamentario. (...)” (el subrayado es nuestro)

En la memoria justificativa obrante en el expediente en el apartado 2.1 “Justificación del contrato” se indica lo siguiente:

*“3. Además, hay que justificar el plazo de duración del contrato. Según el artículo 29.4 de la LCSP los contratos de servicios tendrán un plazo máximo de duración de cinco años, incluyendo las posibles prórrogas. No obstante, este precepto permite la ampliación de plazos, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato. Dicha justificación hay que realizarla conforme a un estudio económico según lo previsto en el art.10 del Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española”*

Por su parte, obra también en el expediente un documento fechado en julio de 2024 bajo la rúbrica “*Justificación de la duración del contrato*” que explica y justifica los parámetros utilizados para calcular el plazo de duración partiendo del estudio económico contenido en el informe sobre eficiencia y sostenibilidad, calcula la tasa de descuento y formula las siguientes conclusiones:

*“Vemos como hasta el año 8 no es mayor que cero el resultado de la fórmula establecida en el Artículo 10 del Real Decreto 55/2017 (Valor del Capital a origen), siendo este el año en que las inversiones se recuperan.*

*Por tanto, el estudio determina que el plazo para recuperar las inversiones es de **8 AÑOS** y este ha de ser el plazo del Contrato de Servicio de Limpieza Viaria Urbana en el municipio de Gines”*.

Este Tribunal ha accedido al perfil de contratante y ha comprobado que la memoria justificativa sí está publicada en el perfil de contratante, indicándose en el apartado 2 e) indica lo siguiente:

*“Se propone una duración del contrato de 8 años. Este plazo se plantea debido esencialmente al valor de las inversiones que se deben incorporar para la prestación de estos servicios, tal y como se recoge en el correspondiente estudio incorporado al expediente”*.

Pues bien, aun cuando no hemos podido corroborar que dicho estudio al que se refiere la memoria justificativa estuviera accesible a los licitadores, a pesar de que debiera haberlo estado conforme al artículo 63 LCSP, sí obra en el expediente con el contenido que obra en actuaciones. Atendiendo a los términos en que aparece planteado el debate, debemos concluir que, a la vista de lo que hemos analizado, no es posible apreciar, desde un punto de vista formal, la ausencia de justificación que se denuncia en el recurso. Todo ello sin prejuzgar este Tribunal la concurrencia o no de la excepcionalidad por la exigencia del período de recuperación de las inversiones que excede, como cuestión técnica que es, de la competencia de este Tribunal y que, por tanto, no podemos suplir con criterios jurídicos, por lo que procede la desestimación del motivo.



#### **OCTAVO. Efectos de la estimación parcial del recurso.**

La corrección de las infracciones legales cometidas, y que han sido analizadas y determinadas en los fundamentos de derecho quinto y sexto de esta resolución, debe llevarse a cabo anulando los pliegos que, entre otros documentos, rigen el procedimiento de adjudicación del contrato citado en el encabezamiento, conforme a lo establecido en dichos fundamentos, 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 la **ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE LIMPIEZA (ASPEL)**, contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen la licitación del contrato denominado «Servicio para la limpieza viaria urbana y limpieza de instalaciones en el municipio de Gines» (Expediente 5456/2024) promovido por el citado Ayuntamiento de Gines (Sevilla) y, en consecuencia, anular el acto impugnado para que por el órgano de contratación se proceda en los términos expuestos en el fundamento octavo de esta resolución.

**SEGUNDO.** Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución MC 2/2025 de este Tribunal, de fecha de 17 de enero de 2025 conforme a lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

**TERCERO.** 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.

**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.

