

Recurso 82/2025
Resolución 145/2025
Sección Tercera

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

Sevilla, 11 de marzo de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (ASEJA)** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de mantenimiento, cuidado, limpieza y conservación de los jardines, zonas verdes y otros espacios públicos del término municipal de Palma del Río (Córdoba)», expediente número SE-14/2023, convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba), este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 4 de febrero de 2025, se publicó en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Asimismo, dicho día, los pliegos y demás documentación que rigen la licitación fueron puestos a disposición de las personas interesadas en el citado perfil de contratante. El valor estimado del contrato asciende a 4.578.452,10 euros.

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

SEGUNDO. El 21 de febrero de 2025 tuvo entrada en el registro del órgano de contratación, a través del sistema de interconexión de registros de la Administración General del Estado, escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante la recurrente) contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato citado en el encabezamiento de la presente resolución. Dicho recurso, junto con el informe al mismo y la documentación necesaria para su tramitación y resolución, fue recibido en este Tribunal el 25 de febrero de 2025.

Acto seguido, el día 27 de febrero de 2025, este Órgano por Resolución M.C. 28/2025 adopta la medida cautelar de suspensión del procedimiento de licitación solicitado por la recurrente, acordando asimismo la suspensión del plazo concedido para la presentación de ofertas o proposiciones por las personas interesadas.



Por la Secretaría del Tribunal, el 3 de marzo 2025, se solicita al órgano de contratación que remita listado en el que consten todas las entidades licitadoras que hayan presentado oferta en el procedimiento de adjudicación, hasta la fecha de adopción y notificación de la citada medida cautelar el 27 de febrero de 2025.

El 5 de marzo de 2025 fue recibido en este Tribunal lo solicitado al órgano de contratación, incluido informe de personal al servicio del Ayuntamiento de Palma del Río en el que se hace constar la inexistencia de proposiciones presentadas a la licitación que se examina.

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

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 de la LCSP y en el 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.

SEGUNDO. Legitimación.

Con carácter previo al estudio de los restantes motivos de admisión, procede abordar la legitimación de la asociación empresarial 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 Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual (en adelante el Reglamento), aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, señala que *«Sin perjuicio de los supuestos generales previstos en el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el 102 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, los recursos regulados en este Reglamento podrán ser interpuestos por las asociaciones representativas de intereses relacionados con el objeto del contrato que se impugna exclusivamente cuando lo sean para la defensa de los intereses colectivos de sus asociados».*

Sobre la legitimación activa de las asociaciones, ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en numerosas ocasiones, valga por todas la Resolución 143/2016, de 17 de junio, la 214/2017, de 23 de octubre y la 233/2018, de 2 de agosto, en las 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 puesto de manifiesto anteriormente, el escrito de recurso se interpone contra los pliegos, y ello por entender que en aquellos se incumplen algunos aspectos relacionados con el presupuesto base de licitación.

Al respecto, debe indicarse que los estatutos de la asociación recurrente establecen como ámbito de actuación en su artículo 3.a) «A todas las actividades empresariales o profesionales relacionadas con la organización, planificación, ejecución, adecuación, corrección, desarrollo, construcción, conservación y mantenimiento de parques y jardines y/o trabajos complementarios en espacios ajardinados, arbolados y con todo tipo de elementos vegetales (...); y por otro lado entre sus fines se encuentra, conforme al artículo 4 de sus estatutos «La representación colectiva, participación, gestión y defensa más amplia de los intereses económicos y profesionales de sus miembros ante los Poderes Públicos, y cualesquiera otras entidades o personalidades, públicas o privadas, nacionales, extranjeras o internacionales.».

Por lo expuesto, queda justificado el interés legítimo que ostenta la asociación recurrente en el ejercicio de la representación y defensa de sus asociados, debiendo reconocerse legitimación a la misma al amparo de lo previsto en el artículo 48 de la LCSP.

TERCERO. Acto recurrible.

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

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición del recurso, en el supuesto examinado, conforme a la documentación contenida en el procedimiento de recurso, los pliegos fueron puestos a disposición de las personas interesadas el 4 de febrero de 2025 en el perfil de contratante, por lo que el recurso presentado en el registro del órgano de contratación el 21 de febrero de 2025 se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.

1. Alegaciones de la recurrente.

Analizados los requisitos de admisión del recurso, procede examinar los motivos en que el mismo se sustenta. En este sentido, la recurrente interpone el presente recurso contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación solicitando a este Tribunal que con estimación del mismo «*se procedan a anular y dejar sin efecto las DISPOSICIONES denunciadas y los documentos (PLIEGOS) que las recogen, por la motivación expuesta, y consecuentemente, el propio procedimiento de contratación del cual forma parte. Ello con la finalidad de que el procedimiento de contratación se adecúe a las exigencias legales.*».

La recurrente cita en parte o en su totalidad las cláusulas cuarta y séptima del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), tras lo cual señala que el órgano de contratación estima los gastos de personal en 399.700,03 euros para cada año de duración del contrato y mantiene dicha cifra estable durante todas las distintas anualidades. En este sentido, indica que en el cálculo de los costes asociados a la prestación del servicio se contemplan únicamente los precios del año 2024, y ello a pesar de que conforme a los plazos fijados para el presente proceso de licitación, el contrato comenzará a ejecutarse, muy previsiblemente, en agosto del año 2025



y tendrá una duración inicial de cuatro años, por lo que se extenderá hasta el año 2029. Igualmente, se contemplan dos períodos de prórroga, que serán obligatorios para la entidad adjudicataria, por el plazo de un año cada una de ellas, esto es en caso de que se prorrogue el contrato, el período de ejecución del mismo se dilatará hasta el año 2031. Ello supone que, si bien el cálculo realizado por el órgano de contratación se ajusta a la realidad económica del año 2024, difícilmente lo haga a la del resto de años de duración del contrato, al no haber tenido en cuenta los futuros índices de precios al consumo, ni las revisiones del convenio estatal de jardinería, cuya vigencia, como de sobra es conocido por el órgano de contratación, se encuentra vencida desde el pasado año 2024.

Así pues, entiende la recurrente que sin considerar siquiera el incremento de precios asociado a las partidas económicas no relacionadas con los costes de personal, y únicamente teniendo en cuenta el incremento de costes

que éste pueda tener a lo largo de los años de ejecución del contrato (2025-2031), queda puesto de manifiesto la carencia o el déficit económico que el mismo conllevará para la empresa que resulte finalmente adjudicataria.

A continuación, indica que presenta un estudio de las evoluciones interanuales de las tablas salariales aplicables en el convenio estatal de jardinería entre los años 2020 y 2024, tras lo cual señala que considerando los incrementos salariales que se observan en la evolución del convenio colectivo 2021-2024, y asumiendo que el nuevo deberá seguir una evolución, como mínimo, igual a la de éste; ha calculado el promedio del incremento de coste interanual para el convenio colectivo 2021-2024, obteniendo un coeficiente de revisión del 2,52% para cada año. Por último, tras una serie de cálculos llega a indicar que el déficit promedio anual que las empresas tendrían que asumir en caso de resultar finalmente adjudicatarias del contrato asciende a 37.411,75 euros, lo que supone un total de 149.647,01 euros durante los cuatro años de duración del contrato.

Concluye indicando que tal disfunción haría que el presupuesto base de licitación no pudiera ser considerado conforme con el precio del mercado y, por lo tanto, sería contrario a la LCSP, por el desequilibrio económico existente que generará durante los años de ejecución del servicio.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

En esencia, tras una extensa argumentación el órgano de contratación en el informe al recurso viene a concluir, por un lado, que el estudio económico en el que se sostiene el presupuesto base de licitación se ha realizado de conformidad con los artículos 100.2, 101.2, 101.7 y 102.3 de la LCSP, y por otro lado, que se mantiene la valoración del coste de personal (399.700,03 euros) realizada en el citado estudio económico para la presente licitación, ya que se ha llevado a cabo con los datos conocidos, aplicando el convenio colectivo vigente, esto es el Convenio colectivo de ámbito estatal de Jardinería para el periodo 2021-2024, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 167, con fecha 13 de julio de 2022, y no se pueden tener en cuenta ni las hipotéticas revisiones salariales del mismo, ni las tablas salariales del nuevo convenio que se negocie, ya que son datos desconocidos en la fecha de publicación de la licitación, por lo que esa hipotética subida forma parte del riesgo y ventura que asume la entidad licitadora conforme al artículo 197 de la LCSP.

SEXTO. Consideraciones del Tribunal.

Expuestas las alegaciones de las partes, procede su examen que se centra en determinar si el presupuesto base de licitación elaborado por el órgano de contratación es o no adecuado a los precios de mercado, como preceptúa el primer inciso del apartado 2 del artículo 100 de la LCSP.



Pues bien, este Tribunal, entre otras, en sus Resoluciones 281/2022 de 20 de mayo, 8/2023 de 13 de enero, 146/2024 de 9 de abril y 481/2024 de 31 de octubre, ha afirmado que el criterio temporal que ha de tenerse en consideración para elaborar el presupuesto base de licitación y el cálculo del valor estimado del contrato, y por tanto de la aplicación del convenio colectivo laboral de referencia, ha de ser el referido al momento del envío del anuncio de licitación o en caso de que no se requiera tal anuncio, al momento de inicio del procedimiento de adjudicación.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 100.2 y 101.2 de la LCSP, el presupuesto base de licitación y, por ende, el valor estimado del contrato, han de adecuarse a los precios de mercado en el momento de su elaboración por el órgano de contratación (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 400/2019, de 28 de noviembre, 50/2020, de 14 de febrero, 224/2020, de 2 de julio, 237/2020, de 9 de julio, 253/2021, de 24 de junio 8 y 107/2022, de 11 de febrero). En este sentido, los órganos de contratación han de fijar el presupuesto base de licitación y contemplar en el mismo los costes laborales que resulten de aplicación conforme al convenio colectivo que rija en el momento de elaboración del citado presupuesto (v.g. Resoluciones de este Tribunal, entre otras, 226/2020, de 2 de julio y 503/2021, de 25 de noviembre).

Al respecto, en lo que aquí interesa y respecto de la determinación de cuál es el momento de la elaboración del presupuesto base de licitación, el artículo 101.7 de la LCSP dispone que el cálculo del valor estimado del contrato, y por ende el presupuesto base de licitación, deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales del mercado, y estar referido al momento del envío del anuncio de licitación o, en caso de que no se requiera un anuncio de este tipo, al momento en que el órgano de contratación inicie el procedimiento de adjudicación del contrato.

En el supuesto que ahora se examina, la fecha de referencia que ha de tenerse en cuenta para la elaboración del presupuesto base de licitación, y por ende, del valor estimado del contrato es la de 3 de febrero de 2025, fecha en la que se envió el anuncio de licitación al Diario Oficial de la Unión Europea, por lo que teniendo en cuenta que el Convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería 2021-2024, fue publicado el 13 de julio de 2022 en el Boletín Oficial del Estado número 167, ha de darse la razón al órgano de contratación cuando en los pliegos y demás documentación que forma parte de la licitación y en el informe al recurso afirma que es de aplicación el Convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería para el periodo 2021-2024 (en adelante Convenio colectivo aplicable), circunstancia que no cuestiona la asociación recurrente, cuando entre otras consideraciones señala que *«el cálculo realizado por el Órgano de Contratación se ajusta a la realidad económica del año 2024»*, dado que el presupuesto base de licitación se elabora con las tablas salariales del año 2024.

En definitiva, el órgano de contratación en la elaboración del presupuesto base de licitación en cuanto a los costes laborales ha tenido en cuenta el Convenio colectivo aplicable, sin que le sea legalmente exigible que haya de contemplar las potenciales futuras revisiones del Convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería hasta tanto en cuando éstas no sean publicadas en el boletín oficial correspondiente.

En este sentido, cabe mencionar como hace el informe al recurso algunos pronunciamientos de determinados órganos de revisión de decisiones en materia contractual, entre ellos, el indicado en la Resolución 1671/2023 de 28 de diciembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en su fundamento décimo donde señala en lo que aquí concierne lo siguiente: *«Por su parte, y por lo que respecta a los incrementos retributivos que pudieran acordarse en el futuro, para los años 2026, 2027 o 2028, según este Tribunal ha venido manteniendo, “los posibles incrementos salariales derivados de la negociación colectiva durante la ejecución del contrato, no afectan al contrato, ni procede la revisión de precios en tales casos” (por todas, Resolución nº 937/2023, de 13 de julio), de lo que resulta que a la hora del determinar el PBL procedería tener en cuenta los incrementos*



retributivos que en ese momento se encuentren pactados para los años subsiguientes, pero no unos hipotéticos incrementos superiores que no hayan sido específicamente acordados y sean vigentes.».

Asimismo, en sentido similar, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid en su Resolución 209/2021 de 13 de mayo, en el que se cuestionaban los pliegos de la licitación en su fundamento quinto indica que *«La doctrina es clara y unánime al considerar que la variación del convenio colectivo del personal que presta el servicio del contrato es un hecho encuadrable en el riesgo y ventura que toda contratación conlleva y que es admitida por los licitadores con su sola presentación de ofertas.».*

Igualmente, se pronuncia el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León que en su Resolución 46/2020 de 5 de marzo, en la que asimismo se denunciaban los pliegos de la licitación, en su fundamento tercero y en lo que aquí interesa afirma lo siguiente: *«Por lo tanto, en el momento de la preparación y la licitación del contrato, los eventuales aumentos de costes salariales que puedan resultar de futuros convenios colectivos que se encuentran en una fase incipiente de negociación o de la fijación de un nuevo SMI por encima del determinado en los convenios colectivos vigentes, se incluyen dentro del riesgo propio de la ejecución de los contratos que corresponde soportar al adjudicatario, que debe tener en cuenta también este posible incremento de los costes durante la ejecución del contrato a la hora de presentar su oferta. En términos muy similares se manifiesta el Informe 10/2019, de 28 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Generalitat de Catalunya (Comisión Permanente), sobre las consecuencias que deben tener en los contratos públicos los incrementos salariales derivados de la negociación colectiva.».*

Ello sin perjuicio, de que el órgano de contratación conforme al principio de buena administración pueda estimar en el presupuesto base de licitación una partida para sufragar posibles revisiones de los costes laborales derivados de pactos que pudiesen alcanzarse en un futuro, sin que conforme a lo expuesto ello le sea exigible y sin que en función de lo analizado en la presente resolución la recurrente haya acreditado que el presupuesto base de licitación vaya a incumplir los costes derivados de la aplicación del mencionado Convenio colectivo.

Por último, la recurrente viene a cuestionar, aunque de forma poco precisa, que para el resto de los costes no se han tenido en cuenta los futuros índices de precios al consumo. En efecto, en el recurso se indica que ni siquiera se considera el incremento de precios asociado a las partidas económicas no relacionadas con los costes de personal, que el estudio económico presentado por el órgano de contratación realiza un cálculo de los costes asociados a la prestación del servicio contemplando únicamente los precios del año 2024, o que si bien el cálculo realizado se ajusta a la realidad económica del año 2024, difícilmente lo hace a la del resto de años de duración del contrato.

Nada más se señala en el recurso, no se indica en qué medida dichos costes son insuficientes en todo o en parte para ejecutar la prestación durante la ejecución del contrato, ni siquiera identifica cuáles serían dichos costes y el grado de insuficiencia de los mismos, no plantea un estudio de costes alternativo, solo se limita a decir que se ajusta a la realidad económica del año 2024 y no a la del resto de anualidades al no haberse tenido en cuenta “los futuros índices de precios al consumo”. Se advierte, pues, que el recurso en este extremo adolece de falta de concreción y de la debida fundamentación o motivación con relación a la pretensión, no pudiendo, este Tribunal suplir a la recurrente en su deber de motivación del recurso construyendo una argumentación que solo corresponde a quien impugna una decisión del poder adjudicador.

En definitiva, no se acredita por la asociación recurrente que el presupuesto base de licitación en cuanto al resto de costes sea insuficiente para ejecutar los servicios en los términos que se han licitado.



En consecuencia, con base en las consideraciones realizadas, procede desestimar en los términos analizados el recurso interpuesto.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la **ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE** contra los pliegos que, entre otra documentación, rigen el procedimiento de licitación del contrato denominado «Servicio de mantenimiento, cuidado, limpieza y conservación de los jardines, zonas verdes y otros espacios públicos del término municipal de Palma del Río (Córdoba)», expediente número SE-14/2023, convocado por el Ayuntamiento de Palma del Río (Córdoba).

SEGUNDO. Acordar, de conformidad con lo estipulado en el 57.3 de la LCSP, el levantamiento de la suspensión del procedimiento de licitación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución M.C. 28/2025, de 27 de febrero.

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

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

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

