RECURSO 20/2025
RESOLUCIÓN 43/2025

Resolución 43/2025, de 13 de marzo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, por la que se desestima el recurso especial en materia de contratación nº 20/2025, interpuesto por la Asociación de empresas de gestión de infraestructura verde contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de Mantenimiento de las zonas ajardinadas de diferentes centros de la Universidad de Valladolid, Lote 1: Campus de Palencia, Lote 2: Campus de Valladolid, licitado por la Universidad de Valladolid, expediente 2024/S00067.

I
ANTECEDENTES

Primero.- El 15 de enero de 2025 la vicerrectora de Economía, por delegación del Rector de la Universidad de Valladolid, aprueba el expediente de contratación 2024/S00067 para el "Mantenimiento de las zonas ajardinadas de diferentes centros de la Universidad de Valladolid: Lote 1: Campus de Palencia; Lote 2: Campus de Valladolid".

El 19 de enero de 2025, se publicaron en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) el anuncio de licitación y los pliegos.

Segundo.- El 3 de febrero de 2025, tiene entrada en el registro de la Universidad de Valladolid el recurso especial interpuesto por D. yyy, en nombre y representación de la Asociación de empresas de gestión de infraestructura verde, en adelante , "ASEJA" o " la recurrente", frente al pliego de cláusulas administrativas particulares rector de la licitación.

Como único motivo de impugnación se alega que el presupuesto de licitación es erróneo ya que no refleja correctamente los costes reales de la prestación del servicio en lo relativo a los costes del personal calculados de conformidad con el convenio colectivo de aplicación.

En concreto, se indica que el presupuesto base de licitación del lote 2 no contempla la totalidad de los costes previstos en el propio pliego, ya que los costes reales de personal ascenderían a 318.886,14 euros, mientras que la

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

cantidad contemplada específicamente en los pliegos es de 277.614 euros lo que determinaría un desfase de 41.272,14 euros.

Solicita la anulación del PCAP y como medida cautelar la suspensión del procedimiento de adjudicación.

Tercero.- El 5 de febrero de 2025 tiene entrada en este Tribunal el recurso especial presentado ante la Universidad de Valladolid. Junto al recurso se remite la documentación integrante del expediente y un informe de fecha 4 de febrero de 2025 en el que se propone la desestimación del recurso y se opone a la suspensión cautelar solicitada por la recurrente.

Cuarto.- El 11 de febrero de 2025 se recibe informe del órgano de contratación de la misma fecha.

Quinto.- El 11 de febrero de 2025, se dio traslado del recurso a los licitadores a fin de que pudieran formular las alegaciones que estimasen convenientes a su derecho sin que conste su presentación.

Sexto.- Mediante Acuerdo del Tribunal n.º 6/2025, de 18 de febrero, se desestimó la solicitud de suspensión del procedimiento de adjudicación.

II
FUNDAMENTOS DE DERECHO

1º.- La competencia para resolver el presente recurso corresponde al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en virtud de lo dispuesto en los artículos 46.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), y 59 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras.

2º.- El recurso se ha interpuesto contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir la licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es de 951.484,18 euros y, por tanto, superior a 100.000 euros, por lo que cumple con las exigencias del artículo 44 de la LCSP, apartados 1.a) y 2.a).

En cuanto al plazo para la interposición del recurso, se ha presentado dentro del plazo legalmente previsto con arreglo al artículo 50.1.b) de la LCSP.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

3º.- La asociación recurrente está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación a tenor del artículo 48 párrafo segundo de la LCSP y la representación de la recurrente consta debidamente acreditada.

4º.- La resolución del presente recurso exige pronunciarse acerca del error en el cálculo del presupuesto de licitación.

En relación con esta cuestión, conviene traer a colación lo dispuesto en la LCSP en el artículo 100.

"1. A los efectos de esta Ley, por presupuesto base de licitación se entenderá el límite máximo de gasto que en virtud del contrato puede comprometer el órgano de contratación, incluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, salvo disposición en contrario.

»2. 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.

»3. Con carácter previo a la tramitación de un acuerdo marco o de un sistema dinámico de adquisición no será necesario que se apruebe un presupuesto base de licitación".

Asimismo, se ha de partir de la doctrina de este Tribunal acerca de esta materia. La Resolución 59/2022, de 12 de mayo, señala que "El poder adjudicador dispone de margen discrecionalidad para determinar el precio del contrato, por lo que corresponde a quien impugna dicha determinación la carga de probar que bajo las condiciones económicas propuestas no está garantizada la libre competencia o no cabe esperar una concurrencia adecuada, por lo que no está garantizada la viabilidad de la ejecución del contrato".

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Sobre el cálculo y forma de valoración de los costes laborales, resulta preciso traer a colación la doctrina recogida en, entre otras, las Resoluciones 46, 84, 105, 154, y 180/2019; y 10, 46 y 158/2020, que se sintetiza en "Es competencia del órgano de contratación, de acuerdo con los principios de estabilidad presupuestaria, control de gasto y eficiencia en la utilización de los fondos, la definición de las necesidades a satisfacer (artículo 28 LCSP), el presupuesto y el precio del contrato siempre que sean conformes con su contenido y se respeten los criterios anteriormente señalados en relación con el precio de mercado o los costes -con especial consideración de los costes laborales tras la entrada en vigor de la LCSP-. Esto es, resulta misión del órgano de contratación la definición y determinación del objeto y de las prestaciones que deben conformar el contrato de acuerdo con las necesidades que se le planteen. (…). En relación con el precio a satisfacer, es doctrina consolidada de los Tribunales de contratación que se trata de una facultad sujeta al criterio técnico de los poderes adjudicadores. Subyace así el reconocimiento de una discrecionalidad técnica en la determinación de estos elementos del contrato, que sólo deben ceder en los casos en que se aprecie y acredite un error manifiesto".

5º.- Como punto de partida, ASEJA considera el apartado C del cuadro de características al que remite la cláusula 4ª del pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP).

Señala la recurrente que el pliego estipula que para el lote 2, el órgano de contratación estima que los costes de personal son de 277.614 euros para los dos años de duración del contrato; cifra que no resultaría ajustada a los costes de personal reales que conlleva la prestación del servicio conforme a los términos fijados en los mismos pliegos. El coste real, según manifiestan, ascendería a la cantidad de 318.886,14 euros, por lo que existiría un desfase de 41.272,14 euros.

Para calcular este importe de 318.886,14 euros, ASEJA utiliza los datos contenidos en el anexo, personal del lote 2: Valladolid, del PCAP, en el que aparece un listado de subrogación que incluye a los tres trabajadores actuales que prestan el servicio - dos oficiales jardineros y un jardinero -, con un coste total anual de 114.996,02 euros.

Para el cálculo de los costes de personal reales, la recurrente añade al coste total de los salarios de esos tres trabajadores, el coste correspondiente a un cuarto trabajador con la categoría de auxiliar de jardinería a jornada

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

completa, tal y como de forma explícita exige el pliego en el citado Anexo Personal lote 2: Valladolid del PCAP.

Indica que, si se tiene en cuenta la antigüedad de los trabajadores ya existentes, y se le añade a los costes de personal la incorporación de un auxiliar de jardinería a jornada completa, se obtiene un coste anual de 156.639,23 euros. A ese importe le añade un 3,58% de incremento de costes anual, para los dos años de duración del contrato de forma que se obtendría un coste real de personal de 318.886,14 euros. Señala que los 227.614,00 euros de coste de personal que se fijan en los pliegos para el lote 2 para los dos años de duración del contrato, resultan inferiores incluso al coste de personal de los tres trabajadores que actualmente prestan el servicio, que ascendería a 229.992,04 euros.

Defiende, por tanto, que el órgano de contratación no tuvo en cuenta la totalidad de los trabajadores que se requieren en los Pliegos para el lote 2, de forma que el presupuesto base de licitación es claramente insuficiente, lo que se traduce en la inviabilidad económica del servicio.

Declara que estas previsiones suponen una vulneración de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, que imponen a los órganos de contratación el deber de cuidar que tanto el presupuesto base de licitación como el precio del contrato sean adecuados para el "efectivo cumplimiento del contrato" y al "precio general de mercado", teniendo en cuenta todos "los costes directos e indirectos y otros eventuales gastos"; y, además, en los contratos en que el coste de los salarios formen parte del precio total del contrato, también "los costes salariales estimados a partir del convenio laboral de referencia". Denuncia también una vulneración de los principios de eficiencia y los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto principios que se contienen en el artículo 1 de la LCSP.

Frente a ello, el órgano de contratación indica que "los costes salariales que se han estimado por la UVa para la determinación del Presupuesto de licitación del Lote 2, a partir del convenio estatal de jardinería han sido los siguientes:

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

ANTIGÜEDAD	CATEGORÍA	JORNADA	TOTAL COSTE ANUAL
13/02/1995	OFICIAL	100%	39.987,00 €
21/07/2008	OFICIAL	100%	36.000,00 €
16/03/2004	JARDINERO	100%	35.320,00 €
			111.307,00 €

Los datos facilitados por la empresa son:

ANTIGÜEDAD	CATEGORÍA	JORNADA	TOTAL COSTE ANUAL
13/02/1995	OFICIAL	100%	41.797,92 €
21/07/2008	OFICIAL	100%	36.871,36 €
16/03/2004	JARDINERO	100%	36.326,74 €
			114.996,02 €

Por tanto, la diferencia entre unos y otros es de 3.689,02 euros. Respecto a esta diferencia el órgano de contratación indica que por parte de la empresa contratista se ha notificado a la UVA que no hay ningún complemento salarial o pactos con los trabajadores adicionales por lo que la citada diferencia retributiva puede tener su origen en costes por otras labores horas extras, o cualquier otra circunstancia atípica, no imputable a costes relevantes para la determinación del presupuesto base de licitación del citado lote 2.

Respecto al coste del nuevo trabajador, se ha calculado de la misma forma, y su importe anual sería de 27.500 euros.

Concluye que el total anual de los cuatro trabajadores sería de 138.807,00 euros que, por los dos años del período contractual alcanzaría un total de 277.614 euros frente a los 227.614 que por error se indican en el recurso. Respecto al incremento del 3,58 % anual indicado en el recurso señala que esta cantidad no está reflejada en el convenio colectivo ya que este tiene vigencia hasta 2024, y se desconocen los costes futuros.

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

Este Tribunal considera que el cálculo del presupuesto de licitación es conforme a las exigencias determinadas en el artículo 100.2 de la LCSP transcrito.

En concreto, este apartado 2 del artículo 100 de la LCSP, indica que el presupuesto habría de desglosar 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. Esta exigencia sin duda se cumple, ya que el apartado C.1 del cuadro de características recoge el desglose del presupuesto de licitación y así se refiere a los costes de personal, maquinaria, combustible, productos fitosanitarios, gastos generales, beneficio industrial e IVA, de forma que la estructura de costes se encuentra bien diferenciada.

Por otro lado, se cumple también con la exigencia contenida en el mismo artículo 100.2 de la LCSP que dispone que "(…) 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".

El Convenio utilizado para el cálculo del presupuesto es el convenio colectivo de ámbito estatal de jardinería, publicado en el BOE núm. 167, de 13 de julio de 2022 y que tiene vigencia para los años 2021-2024.

En efecto, y tal y como sostiene el órgano de contratación, en el mismo no se contempla el incremento del 3,58 % anual alegado por ASEJA.

Por lo expuesto, no se aprecia defecto de legalidad en la determinación del presupuesto de licitación, por lo que el recurso debe desestimarse.

En su virtud, y al amparo de lo establecido en los artículos 57 de la LCSP y 61 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es

III
RESUELVE

PRIMERO.- Desestimar el recurso especial en materia de contratación nº 20/2025 interpuesto por la Asociación de empresas de gestión de infraestructura verde (ASEJA), contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que ha de regir el contrato de Mantenimiento de las zonas ajardinadas de diferentes centros de la Universidad de Valladolid, Lote 1: Campus de Palencia, Lote 2: Campus de Valladolid, licitado por la Universidad de Valladolid, expediente 2024/S00067.

SEGUNDO.- Notificar esta Resolución a todos los interesados en el procedimiento.

De conformidad con los artículos 59 de la LCSP y 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), contra esta Resolución, ejecutiva en sus propios términos, solo cabe la interposición de recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (artículo 10.1.k LJCA).

Plaza de la Catedral, 5. 49001 ZAMORA. Tel.:980 55 98 00. tribunalcontratoscyl@cccyl.es