

RESOLUCIÓN N.º 097/2025, DE 13 DE NOVIEMBRE

En la ciudad de Mérida, a 13 de noviembre de 2025, reunida en Pleno la Comisión Jurídica de Extremadura bajo la presidencia de su titular, D. Javier de Manueles Muñoz, con la presencia de los vocales D. José Luis Martín Peyró y D^a Marina Godoy Barrero y actuando como secretario-letrado D. Salvador Mateos Sánchez, para examinar y resolver el recurso especial en materia de contratación registrado como RC242/2025, presentado por D. P, en nombre y representación de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL CACEREÑA, frente al informe justificativo y los pliegos que rigen en el expediente de contratación CSE/07/1125043120/25/PA, «*Servicio de limpieza integral del Hospital Virgen del Puerto y Centro de Especialidades Luis de Toro dependientes de la Gerencia del Área de Salud de Plasencia, respetuoso con el medio ambiente y garantizando las condiciones laborales del personal adscrito a su prestación*»; expediente tramitado por la Gerencia del Área de Salud de Plasencia.

Ha sido ponente D.^a Marina Godoy Barrero, resultando los siguientes:

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 20 de octubre de 2025 se ha presentado en el registro electrónico de la Administración General del Estado (entrada en la sede de este órgano, a través de TRAMITA, con igual fecha), y dirigido a esta Comisión Jurídica de Extremadura, al amparo de la normativa de contratos públicos, el recurso especial en materia de contratación al que se ha hecho referencia en el encabezamiento. Con fecha 21 de octubre de 2025 se presenta aclaración, por el firmante del recurso, en lo que respecta al nombre correcto de la entidad que lo interpone.

En la misma fecha que tiene entrada el recurso interpuesto en la sede de esta Comisión se requiere al órgano de contratación para que, en el plazo de dos días hábiles, aporte copia del expediente así como la documentación que preceptúa el artículo 80 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero (en adelante, ROFCJ), en consonancia con lo dispuesto en el artículo 28 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, y el artículo 56.2 de 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 lo sucesivo, LCSP).

La documentación requerida es remitida por el órgano de contratación el día 22 de octubre de 2025.

2. Por la Presidencia de esta Comisión Jurídica de Extremadura se admite el recurso con fecha 2 de octubre de 2025, quedando asentado con el número RC242/2025 y notificado a cuantos interesados figuran en el expediente de contratación. Consta la presentación de alegaciones por la mercantil EDIFIKARE TERSUM CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO.

3. De la documentación remitida por el órgano de contratación, así como de aquella obtenida a través del perfil del contratante alojado en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PLACSP), resultan de interés, entre otras, para la resolución del recurso, las actuaciones y documentos que a continuación se detallan:

- Informe justificativo de la contratación, suscrito el 15 de septiembre de 2025 por la directora de Régimen Económico de la Gerencia del Área de Salud de Plasencia y publicada en la PLACSP el 29 de septiembre de 2025;
- Certificado acreditativo de la autorización de la contratación por el Consejo de Gobierno en su sesión de fecha 23 de septiembre de 2025;
- Resolución de la Dirección General de Planificación Económica del Servicio Extremeño de Salud (en adelante, SES), de 25 de septiembre de 2025, de aprobación del expediente y del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y del pliego de prescripciones técnicas (PPT), rectores de la licitación;
- PCAP y PPT;
- Publicación del anuncio de licitación y de los pliegos en la PLACSP los días 28 y 29 de septiembre de 2025, respectivamente; y publicación del anuncio de licitación en el DOUE el 29 de septiembre de 2025; e
- informe del órgano de contratación ex artículo 56.2 de la LCSP.

4. Solicitada por la recurrente la medida cautelar de suspensión del procedimiento, la Comisión Jurídica de Extremadura estimó esta pretensión mediante Acuerdo MC nº 031/2025, adoptado en sesión plenaria celebrada el 30 de octubre.

5. No estimándose necesaria la práctica de diligencias adicionales se concluyó la fase de instrucción del procedimiento con la documentación obrante en el expediente, elevándose propuesta de resolución que fue incluida en el orden del día de la sesión plenaria a que se hace referencia en el encabezamiento.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. La Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano administrativo de resolución de recursos contractuales, es la competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de conformidad con lo establecido en el apartado 6 de la disposición adicional primera de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y con el artículo 58.2 del ROFCJ, en relación, a su vez, con lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LCSP.

Segundo. El recurso se interpone en el seno de un procedimiento de licitación de un contrato de servicios cuyo valor estimado es de 10.185.246,94 euros, siendo los pliegos, en concreto, y el informe justificativo de la contratación, los actos impugnados.

A estos efectos, de conformidad con el artículo 44, apartados 1.a) y 2.a), de la LCSP, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación, entre otros, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación cuando se refieran a la celebración de contratos tipificados como de servicios que pretendan concertar las Administraciones Públicas y cuyo valor estimado sea superior a cien mil euros.

En consecuencia, resulta procedente el recuso especial interpuesto, habiéndose presentado dentro del plazo de 15 días hábiles que prescribe el artículo 50.1 de la LCSP.

Tercero. En cuanto a la legitimación activa de la recurrente hay que poner de manifiesto, que el artículo 48 de la LCSP dispone 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, contra los actos susceptibles de ser recurridos, las organizaciones sindicales cuando de las actuaciones o decisiones recurribles pudiera deducirse fundadamente que estas implican que en el proceso de ejecución del contrato se incumplan por el empresario las obligaciones sociales o laborales respecto de los trabajadores que participen en la realización de la prestación. En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados».

Asimismo, el artículo 4.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas dispone que *«Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca»*, y el artículo 24.1 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, aprobado mediante Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, establece 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».*

Así las cosas y por lo que respecta a la legitimación activa de la Federación Empresarial Cacereña (en adelante, FEC), esta ha acreditado, aportando a tal efecto sus estatutos, que se trata de una federación representativa de un sector empresarial que puede entenderse afectado y que actúa en defensa de la iniciativa privada en el marco de la economía de libre mercado y de los intereses generales de las empresas, por lo que el estudio de su legitimación pasa por analizar el acto impugnado y su incidencia sobre los intereses colectivos defendidos. Ello obliga a conocer cuál es el motivo que sustenta su recurso.

Pues bien, la recurrente alega la insuficiencia del presupuesto de licitación, concretamente de los costes salariales y la indebida presupuestación de costes asociados a la ejecución del contrato como gastos generales, entre otras cuestiones, lo que conllevaría, consecuentemente, la inviabilidad económica del servicio y un claro perjuicio a las empresas.

Dicho esto, considera este órgano que el motivo del recurso antes citado incide en los intereses de las entidades que representa FEC, por lo que debe reconocerse su legitimación al amparo de lo previsto en el citado artículo 48 de la LCSP.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Cuarto. Una vez analizados los requisitos de admisión del recurso, procede exponer los argumentos que dan sustento a la impugnación de la recurrente, así como las alegaciones formuladas por el órgano de contratación, así como por EDIFIKARE TERSUM CENTRO ESPECIAL DE EMPLEO (en adelante, Edifikare).

Por parte de la federación recurrente se considera que la configuración del presupuesto base

de licitación (en lo sucesivo, PBL) no ha respetado los principios generales y reglas de la normativa en materia de contratación, en los siguientes términos:

1. Insuficiencia del PBL y del valor estimado al no contemplar incremento de costes laborales durante los dos años de vigencia ni los de prórroga obligatoria, y haberse configurado incumpliendo lo preceptuado en el artículo 102 LCSP al no incluir determinados costes salariales.

En sus alegaciones, expuestas de una forma un tanto desordenada, afirma que existen dos convenios colectivos que son de aplicación a los trabajadores afectados por esta licitación:

- Convenio Colectivo de las empresas dedicadas a la limpieza de edificios y locales en la provincia de Cáceres», código de convenio 10000165011981, suscrito mayoritariamente por la organización empresarial que suscribe el presente recurso y del que existe una importante modificación, concretamente la contenida en el acta de fecha 9 de noviembre de 2022, publicada en el DOE de 27 de febrero de 2023.
- Convenio Colectivo de Trabajo de limpieza para el centro Hospital Virgen del Puerto, código de convenio 10000462011991, suscrito con fecha 7 de noviembre de 2018 (DOE 27 de diciembre de 2018) y la modificación de 31 de enero de 2019 (DOE n.º 49 de 12 de marzo de 2019). Del que señala que es un convenio de empresa cuyas condiciones económicas deben, como mínimo, respetar las del convenio provincial, de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre.

Afirma que, *«aunque el convenio de la provincia de Cáceres relativo a la limpieza de edificios y locales para el año 2026 y sucesivos no haya sido aún negociado (entre otras cosas porque aún está vigente el correspondiente al año 2025) ELLO NO EXIME A LA ADMINISTRACIÓN DE CONSIDERAR LAS SUBIDAS PACTADAS EN OTROS CONVENIOS A LOS EFECTOS DE DOTAR ECONÓMICAMENTE EL CONCURSO, de modo que pueda llegarse a un incremento aproximado en base a los datos de convenios similares»*, poniendo ejemplos de otros convenios colectivos, que establecen incrementos salariales para 2026 y 2027.

Añade que las tablas salariales de algunas categorías del convenio colectivo de la provincia de Cáceres no alcanzan el SMI, por lo que el pliego debería haber tenido en cuenta la disposición adicional tercera del convenio, tras su modificación mediante el acta de 9 de noviembre de 2022: *«las empresas vendrán obligadas a complementar los salarios recibidos por las personas trabajadoras afectadas por el presente convenio por todos los conceptos salariales de modo que todos los trabajadores/as afectados por el presente convenio reciban el SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL establecido para cada anualidad para el estado español en cómputo anual. Sin perjuicio de la regularización anual que pueda corresponder, ningún trabajador/a podrá percibir en su nómina mensual una cantidad inferior al SMI mensual establecido para el Estado Español»*. Por ello, señala que el pliego debería haber contemplado, como mínimo, la previsión del incremento del SMI.

Por otra parte, afirma que, contemplando el convenio provincial de limpieza de Cáceres un complemento de antigüedad del 3% por cada trienio de los trabajadores, no se incluye en el coste del contrato esta circunstancia, como también ocurre respecto de otros costes no recogidos, como los complementos de Plus hospitales y centros de salud, los complementos por IT y demás complementos personales, o el coste del trabajo nocturno.

2. Vulneración de la disposición adicional primera del Decreto-ley 1/2022 (por error, la recurrente hace referencia al Real Decreto-ley 1/2022) por la incorrecta imputación de los

gastos generales.

Aduce FEC que, del desglose de gastos del precio de licitación reflejado en el informe de necesidad, se desprende el incumplimiento de la disposición adicional primera del Decreto-Ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, al incluir dentro de los gastos generales determinados costes directamente imputables al desarrollo del contrato, considerando así artificialmente unos gastos generales y de estructura inferiores a los legalmente establecidos (17%). Esto ocurriría con los siguientes:

«Los útiles de trabajo (mopas, carros, fregonas...) por importe de 120.000 €, en tanto que son elementos de desgaste en la propia realización del objeto del contrato.

Suministros de productos básicos de limpieza e higiénico sanitarios, por la misma razón antes expuesta, son atribuibles exclusivamente a la realización del objeto del concurso, de modo que si el mismo no se realizara, no existirían por importe de 160.000 €

Labores de limpieza especiales y jardines. Claramente no son gastos generales y estructura, sino que se refieren a una parte concreta del objeto del contrato. Importe de 30.000 euros

Uniformidad y EPIS de los trabajadores. No son, claramente, gastos generales y de estructura, en tanto que se refieren a equipos necesarios para la prestación del servicio, de modo que si no se diera el servicio no serían necesarios los EPI o los uniformes. Su importe asciende a 18.000 €».

De lo cual concluye que el importe de licitación debe incrementarse en estos capítulos a los que se aplicará posteriormente el 17% de gastos generales y de estructura y el 6% de beneficio industrial.

3. Imposibilidad de cumplimiento de los plazos de la LCSP para que se inicie el contrato en noviembre de 2025.

Alega que, teniendo en cuenta las fechas fijadas para la apertura de sobres (27/11/2025), es imposible que el concurso esté adjudicado y el contrato firmado y operativo en noviembre de 2025 ni probablemente en diciembre de 2025, con lo que las consignaciones presupuestarias deben referirse a los años 2026 y 2027, ahondando con esto el problema de la indebida consideración de los incrementos salariales antes señalada.

Entiende, por los argumentos expuestos, que el órgano de contratación no habría elaborado de forma correcta y conforme a las exigencias de la normativa vigente de contratación pública el PBL, lo que da lugar, a su entender, a la insuficiencia de dicho PBL y, consecuentemente, a la inviabilidad económica del servicio, y solicita que se anule tanto el informe de necesidad como el PCAP.

El órgano de contratación, en su informe ex artículo 56.2 LCSP, efectúa las siguientes consideraciones respecto de las alegaciones manifestadas en el recurso:

1. Respecto de la incorrecta dotación presupuestaria del pliego, afirma:

«- Incremento salarial según convenio: Para la elaboración del Presupuesto Base de Licitación (PBL), se han considerado tanto el Convenio de Limpieza de Edificios y Locales de la provincia de Cáceres como el Convenio del Hospital Virgen del Puerto. Ambos convenios carecen de tablas salariales publicadas más allá del ejercicio 2025.

- Incremento del SMI: Se ha previsto la incidencia del Salario Mínimo Interprofesional (SMI)

vigente sobre las tablas salariales, garantizando que las percepciones salariales cubren el SMI mediante la aplicación del plus de hospitales y centros de salud a todo el personal adscrito al contrato desde su inicio.

- Complementos salariales: En especial el complemento de antigüedad (trienios), se han contemplado las cantidades a percibir por el personal según la relación facilitada por la actual empresa adjudicataria, incluyendo tanto los trienios actuales como los potenciales.

- Complementos extrasalariales: Según la información proporcionada por la adjudicataria actual, los trabajadores no perciben complementos extrasalariales».

Afirma, asimismo, que se han tenido en cuenta los convenios colectivos aplicables en todos los cálculos económicos laborales, y que las retribuciones de cada trabajador superan el SMI vigente (16.576 € anuales), poniendo algunos ejemplos por categoría profesional, y respecto a los pluses de nocturnidad, antigüedad y productividad, se ha previsto un importe de 480.257,23 € (excluida cotización), incluyendo incrementos, trienios y ajustes por jubilaciones.

2. Sobre la presunta vulneración de la disposición adicional primera del Decreto-ley 1/2022, indica que los gastos generales del 17% se consideran suficientemente justificados y detallados y que en licitaciones anteriores a 2022, en contratos similares, estos gastos no superaban el 10%. Y destaca que este contrato es de servicios, no de obra, por lo que no aplican los conceptos relativos a «costes de las obras».

3. Sobre la imposibilidad de cumplimiento de los plazos, señala que «Aunque en el Cuadro Resumen de Características del Contrato (CRC) se indica como fecha prevista de inicio el 1 de noviembre de 2025, también se contempla que esta puede ser posterior si se retrasa la formalización. El informe justificativo señala expresamente: "Está establecida la fecha de inicio del contrato el 1 de noviembre de 2025, si no hay retrasos en el procedimiento de adjudicación"» y que la normativa vigente contempla el reajuste de anualidades en caso de retrasos en la formalización del contrato, conforme al artículo 96 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP).

Finaliza el órgano de contratación con una referencia a otro expediente análogo (CSE/07/1125012652/25/PA, relativo al servicio de limpieza integral de centros de salud y UMEs del Área de Salud de Plasencia), en el que el cálculo del PBL se efectuó de igual forma, y que resulta contradictorio que el proveedor actual solicitara prorrogar el contrato un año más (hasta los cinco posibles), y ahora se alegue insuficiencia presupuestaria cuando el nuevo presupuesto «supone un incremento del 87,49% respecto al anterior».

Por todo ello, solicita la desestimación del recurso por cuanto no concurren motivos para la anulación de los pliegos, no se aprecia efecto discriminatorio ni exclusión injustificada, y las exigencias contenidas en los pliegos se encuentran debidamente justificadas, resultan razonables y proporcionadas, y no generan efectos excluyentes.

Finalmente, Edifikare presenta escrito de alegaciones en el que manifiesta su total conformidad con las alegaciones expuestas en el escrito de recurso. Añade que el pliego no garantiza una dotación económica suficiente por las razones aducidas por la recurrente dado que presupone una congelación salarial total durante cuatro años, lo cual es irreal, habiéndose pactado en otras provincias similares como Badajoz y Salamanca subidas del 3% al 4,5 % anual para 2026 y 2027, lo que supone trasladar a la adjudicataria el peso de las

subidas salariales, aunque admite que ha concurrido a la licitación en aras del beneficio social que implica al ser un centro especial de empleo. También coincide en la infravaloración artificial del PBL, por la incorrecta imputación de costes en los gastos generales que son costes directos de la prestación del servicio, y en la imposibilidad del inicio de la ejecución del contrato en la anualidad 2025, por lo que debería redistribuirse la dotación presupuestaria de 2025 en las siguientes anualidades. Por ello, solicita la anulación de los pliegos y la elaboración de unos nuevos conforme a derecho.

Con carácter previo al análisis de las cuestiones objeto de controversia, resulta de interés reproducir lo indicado en el pliego y en los documentos que acompañan a los mismos, referidos al objeto del recurso:

En el informe justificativo de la contratación que acompaña a los pliegos, encontramos la siguiente justificación:

«Presupuesto Base de Licitación

El cálculo del presupuesto base de licitación tiene por objeto conseguir un equilibrio económico del contrato, que garantice la buena prestación. Se debe tener en cuenta que la administración tiene como finalidad primordial prestar el mejor de los servicios posibles y por tanto se debe buscar un equilibrio para la empresa que lo pretende prestar, de esta manera la interrelación, el seguimiento y en definitiva la prestación que se pretende será de calidad, e incluye la totalidad de las prestaciones incluidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

Está establecida la fecha de inicio de contrato el 1 de noviembre de 2025, si no hay retrasos en el procedimiento de adjudicación del contrato.

De acuerdo con el Anexo de Personal que presta el servicio actualmente para el cálculo de los costes de personal se han tenido en cuenta las condiciones económicas establecidas en los Convenios Colectivos de aplicación Convenio Colectivo de Trabajo «Convenio Colectivo de las empresas dedicadas a la limpieza de edificios y locales en la provincia de Cáceres», código de convenio 10000165011981, suscrito con fecha 7 de junio de 2022 (DOE 18 de agosto de 2022).

Colectivo de Trabajo de limpieza para el centro Hospital Virgen del Puerto (código de convenio 10000462011991, suscrito con fecha 7 de noviembre de 2018 (DOE 27 de diciembre de 2018) y la modificación de 31 de enero de 2019 (DOE n.º 49 de 12 de marzo de 2019).

Una vez calculada la carga de horas mínimas a realizar, las propuestas para el nuevo contrato son las que figuran en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Se ha procedido a su valoración según el coste laboral fijado en el Convenio Colectivo vigente, tanto por la parte fija como por los conceptos variables tales como: antigüedad, festivos, pagas extraordinarias y pluses.

En los cálculos de retribuciones se ha tenido en cuenta los incrementos salariales acordados por el convenio colectivo sectorial de aplicación para el año 2025 (2,75%).

En los costes salariales se ha incluido el complemento de "Plus para hospitales" para cada trabajador/a. Este plus se abonará de acuerdo al Convenio Colectivo de Trabajo «Convenio Colectivo de las empresas dedicadas a la limpieza de edificios y locales en la provincia de Cáceres»: "Así, se establece un plus para hospitales y centros de salud en atención al mayor riesgo de contraer una enfermedad en estos entornos que sufren los trabajadores que prestan su servicio en dichos centros. El plus consistirá en el 30% del salario base de cada

trabajador/a afectado/a con efectos a partir del 1 de julio del año 2024 pagadero exclusivamente en las concesiones públicas o privadas que entren en vigor a partir de dicha fecha”.

Se ha calculado el número de horas mínimas por categoría profesional según las horas mínimas establecidas en el Pliego de Prescripciones Técnicas, para el periodo de vigencia del contrato 24 meses:

- Categoría Limpiador/a: 157.758 horas en 24 meses.
- Categoría Peón Especialista: 33.996 horas en 24 meses.

Teniendo en cuenta las horas mínimas, las retribuciones fijadas para cada categoría, se calcula el coste de personal de estas horas mínimas en 2.491.071,99 euros (sin trienios, pluses y sin cuotas seguridad social empresa), incluyendo las sustituciones por vacaciones y por días de asuntos propios.

Los salarios de el/la encargado/a y los/as responsables de equipo suman un importe de 151.843,46 euros sin trienios, pluses y sin cuotas seguridad social empresa

Se estima el coste que asume la empresa por sustitución de otro tipo de absentismos como enfermedad o asuntos familiares en 112.098,24 euros,

El coste en trienios de la plantilla y demás pluses es de 480.257,23 euros, de acuerdo con la tabla anexa de personal que se adjunta en los pliegos, con desagregación de género. Para el cálculo de los trienios y otros incentivos se han tenido en cuenta los datos facilitados por la actual empresa prestataria del servicio.

[...]

Esto supone un coste total de personal de 3.083.427,46 euros sin seguridad social a cargo de la empresa.

Se han tenido en cuenta, además, los diferentes gastos soportados por la empresa en conceptos de cuotas sociales, tales como contingencias comunes, contingencias profesionales, cotización por desempleo, formación profesional, cotización MEI.

24 meses	Importe en euros
Salarios Brutos	3.083.427,46
Cuotas seguridad social a cargo de la empresa	1.056.916,82
Suma costes salariales	4.140.344,28

Para el cálculo del presupuesto de licitación (para 24 meses), se han contemplado los costes salariales detallados anteriormente, así como los gastos generales y el beneficio industrial.

24 meses	Importe en euros
Costes Salariales incluyendo seguridad social a cargo de la empresa	4.140.344,28
Gastos generales y estructura (17 %)	703.858,53
Beneficio Industrial (6%)	248.420,66

Total Presupuesto Base de Licitación IVA excluido	5.092.523,47
Importe IVA 21 %	1.069.450,93
Total Presupuesto Base de Licitación IVA incluido	6.162.074,40

El Decreto-Ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica de la Comunidad Autónoma de Extremadura, fija a partir de la entrada en vigor un 17% de gastos generales, y 6% de beneficio industrial para la licitación de los contratos de servicios”.

Es decir, estos porcentajes se establecen en el presupuesto de licitación por imperativo legal (Decreto-Ley 1/2022 indicado).

Dentro del concepto gastos generales y estructura están incluidos:

Útiles de trabajo para los trabajadores/as (carros, aspiradoras, mopas, fregonas, detergentes, desinfectantes, etc.) 120.000 euros.

Suministros. Productos básicos de limpieza e higiénico-sanitarios a asumir por la empresa (contenedores, materiales consumibles, bolsas de basura, de ropa, papel higiénico, papel secamanos, productos para los aseos, jabón de manos, etc.): 160.000 euros

Labores de limpieza especiales y jardines: 30.000 euros.

Seguro de responsabilidad civil: 15.000 euros.

Formación de trabajadores: 5.000 euros.

Uniformidad y EPIs de trabajadores: 18.000 euros.

Amortización de vehículos y otra maquinaria: 40.000 euros.

Resto de gastos generales y de estructura: Costes derivados de los controles de calidad y auditorías, gastos de personal de estructura de la empresa, así como gastos financieros y gastos generales derivados de otros materiales, transportes y desplazamientos, etc.: 315.858,53 euros.

Anualidades y aplicaciones presupuestarias.

Para el cálculo de las anualidades se ha tenido en cuenta las fechas y plazos de adjudicación del nuevo expediente, considerando esto en los ajustes de anualidades y que el pago de las facturas se hará a mes vencido de acuerdo a lo establecido en el Anexo CRC por lo que el mes de diciembre de abonará en el ejercicio siguiente, por lo que al tratarse de un contrato cuyo plazo de ejecución son 24 meses, abarcará tres ejercicios presupuestarios.

Anualidad	Importe	Aplicación presupuestaria
2025	256.753,10	3501 212C 22700
2026	3.081.037,20	3501 212C 22700
2027	2.824.284,10	3501 212C 22700

Valor estimado del contrato.

El valor estimado incluye los 24 meses de ejecución de contrato y se establece la prórroga máxima de 24 meses más, no contemplándose modificaciones de contrato.

Presupuesto base de licitación IVA excluido: 5.092.523,47 euros.

Importe de las prórrogas IVA excluido: 5.092.523,47 euros.

Valor estimado del contrato IVA excluido: 10.185.246,94 euros».

Partiendo de lo anterior, se determina el PBL y el valor estimado en el apartado 3 del Cuadro Resumen de Características (CRC) anexo al PCAP en los siguientes términos:

«3. PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN, VALOR ESTIMADO Y RÉGIMEN DE FINANCIACIÓN

- ☐ Presupuesto base licitación (IVA excluido)..... : 5.092.623,47 euros.
- ☐ Tipo IVA aplicable : 21 %
- ☐ Importe IVA : 1.069.450,93 euros.
- ☐ Presupuesto base licitación (IVA incluido) : 6.162.074,40 euros. El presupuesto base licitación se desglosa en:
 - Costes salariales: 4.140.344,28
 - Gastos generales y otros (17%): 703.858,53
 - Beneficio Industrial (6%): 248.420,66
 - I.V.A. (21%): 1.069.450,93
- ☐ Valor estimado del contrato (IVA excluido)..... : 10.185.246,94 euros.

Método de cálculo aplicado para calcular el valor estimado: se ha tenido en cuenta el presupuesto base de licitación, así como una posible prórroga de 24 meses, no contemplándose modificaciones de contrato.

El cálculo de costes salariales se ha realizado teniendo en cuenta las horas mínimas exigidas en el PPT, y se ha tenido en cuenta el Plus para hospitales: "Así, se establece un plus para hospitales y centros de salud en atención al mayor riesgo de contraer una enfermedad en estos entornos que sufren los trabajadores que prestan su servicio en dichos centros. El plus consistirá en el 30% del salario base de cada trabajador/a afectado/a con efectos a partir del 1 de julio del año 2024 pagadero exclusivamente en las concesiones públicas o privadas que entren en vigor a partir de dicha fecha".

Así mismo, en los cálculos de retribuciones se ha tenido en cuenta el incremento salarial para el año 2025 del 2,75% acordado por el convenio colectivo sectorial de este tipo de empresas.

- ☐ Anualidades y aplicación presupuestaria:

Anualidad	Importe	Aplicación presupuestaria
2025	256.753,10	3501 212C 22700
2026	3.081.037,20	3501 212C 22700
2027	2.824.284,10	3501 212C 22700

- ☐ Proyecto de gasto:
 - Cofinanciación: Comunidad de Extremadura: 100 % Otros Entes: 0 %
 - Aportación de la Comunidad Autónoma de Extremadura: 6.162.074,40 euros.

- *Sistema de determinación del precio: Precio aplicable a tanto alzado a la totalidad del contrato*
- *Si la determinación del precio se realiza mediante precios unitarios, se podrá incrementar el número de unidades a ejecutar hasta el porcentaje del 10 por ciento del precio del contrato, de conformidad con lo establecido en la cláusula 22.6 del PCAP: No procede».*

Fijados los términos que se recogen en el PCAP y en el estudio económico del informe justificativo sobre los aspectos debatidos, conviene ahora recordar la doctrina que esta Comisión Jurídica mantiene en lo que se refiere a la determinación del precio por el órgano de contratación y que ya ha sido puesta de manifiesto en múltiples resoluciones de este órgano, por todas nuestra Resolución 42/2022, de 30 de junio, en la que, citando la doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC), así como la de la mayoría de los órganos encargados de la resolución de recursos contractuales, ya indicábamos que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y como tal goza de discrecionalidad técnica. Así, en esta Resolución indicábamos:

«Expuestas las opiniones de las partes, de nuevo procede hacer referencia a diversas resoluciones, también en este caso del TACRC, en concreto la nº 353/2016, de 6 de mayo, y la nº 730/2015, de 30 de julio, donde se señalaba que «Este Tribunal tiene declarado que la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico y, como tal, está dotado de discrecionalidad técnica. Así, en la Resolución 358/2015 se anticipa respecto de los criterios tenidos en cuenta para la determinación del presupuesto de licitación por el órgano de contratación que: "... al tratarse de criterios netamente técnicos gozarían de una discrecionalidad, propia de las valoraciones técnicas de los órganos de contratación, en tanto no quede completamente acreditado que se ha incurrido en un error en la apreciación. Podemos decir, finalizando esto que manifestamos que, frente a esa concreción en el precio del ente adjudicador, en el que debemos presumir un acierto propio del que es conocedor de las cuestiones técnicas del contrato que se ha convocado en otras ocasiones, conoce suficientemente éste y los precios a que puede enfrentarse el mercado, estableciendo, dentro de sus potestades propias como tal órgano adjudicador, un precio del contrato que, desde este punto de vista, gozaría de una presunción análoga, a la que tienen las manifestaciones técnicas de los órgano de contratación, cuando se debaten por los licitadores las misma, mediante argumentos escasamente acreditados o, como nos ocurre en el presente caso, vacuas de norma prueba, y no estamos hablando de otra cosa que de la discrecionalidad técnica que acompaña a este tipo de valoraciones cualificadas por técnicos y efectuadas por los órganos competentes del ente que licita el contrato, frente a las que podrá alegarse en contra por los interesados, pero donde esas alegaciones carecerán, en principio de toda validez, cuando discutan cuestiones meramente técnicas sin acompañarse de prueba suficiente y salvo, lógicamente que quede acreditado un manifiesto error en la actuación desarrollada en este ámbito por el órgano de contratación, y con ello podemos remitirnos a las numerosas resoluciones dictadas por este Tribunal en materia de la discrecionalidad técnica que, como decíamos antes, debe acompañar también las decisiones adoptada en la elaboración del objeto contractual, la fijación de los precios y su reflejo en los documentos contractuales"(...)».

En los mismos términos, podemos citar la Resolución 59/2022, de 12 de mayo, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León, en la que se indica:

«Este Tribunal se ha pronunciado en distintas ocasiones sobre el cálculo y forma de valoración de los costes laborales (entre otras, en las Resoluciones 46, 84, 105,154, y 180/2019; y 10, 46 y 158/2020) en el sentido de que "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"».

Por tanto, la determinación del precio del contrato tiene la consideración de criterio técnico, gozando de discrecionalidad en tanto no quede acreditada la existencia de error en su apreciación, es decir, que esta Comisión entiende que es competencia del órgano de contratación la definición de las necesidades a satisfacer y el presupuesto y precio del contrato, siempre que sean conformes con su contenido y se respete el precio de mercado o los costes, con especial consideración, tras la entrada en vigor de la LCSP, de los costes laborales, y que dicha facultad se encuentra sujeta a su criterio técnico, que sólo puede ceder en los casos en que se aprecie y acredite un error manifiesto. En relación a la vinculación de la contratación pública a la normativa laboral, es muy expresiva la Resolución del TACRC número 632/2018, de 29 de junio, que señala que *«A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación.*

Tal intensidad tiene su reflejo en la obligación de indicar los costes salariales estimados a partir de la normativa laboral de referencia en los Pliegos (artículo 100.2 LCSP), su consideración expresa en el cálculo del valor estimado del contrato (artículo 101.2 LCSP), y para la fijación del precio (artículo 102.3 LCSP). Pero también a la hora de imponer el rechazo de las ofertas anormalmente bajas que no cumplan con la normativa laboral, incluyendo lo dispuesto en los convenios colectivos de carácter sectorial, así como la obligación a los órganos de contratación de velar por su cumplimiento de las condiciones salariales una vez adjudicado el contrato, y erigiéndose su infracción en causa de imposición de penalidades.

Por todo ello, se ha de concluir que existe una mayor vinculación, intensidad y deber cuidado por el respeto a la normativa laboral, del que se derivan para el órgano de contratación un deber de vigilancia que antes no existía. Por tanto, los costes salariales derivados de los convenios colectivos ya no se limitan a ser una de las posibles fuentes del conocimiento para determinar el precio de mercado del contrato, sino que, además, tienen fuerza vinculante, y su respeto debe quedar totalmente garantizado, tanto en la preparación del contrato, al elaborar los Pliegos, como con posterioridad, una vez adjudicado, en fase de ejecución. Debe por ello revisarse la doctrina sentada por este Tribunal en sus resoluciones anteriores, con el fin de incorporar las obligaciones que impone al respecto la nueva Ley de Contratos del Sector

Público».

Por tanto, la LCSP establece de manera clara que, en los contratos en los que el coste económico principal sean los costes de personal, han de ser tenidos en cuenta los conceptos económicos previstos en los convenios colectivos sectoriales de aplicación a la hora de calcular tanto el PBL como el valor estimado del contrato como el precio del mismo, puesto que la exigencia prevista en los referidos artículos 100, 101 y 102 es garantizar la cobertura de los costes laborales en aquellos contratos de servicios en los que resulta esencial la mano de obra, como es el caso que nos ocupa. Como ha indicado el TACRC en numerosas resoluciones: *«La entrada en vigor de la vigente LCSP ha supuesto un cambio de paradigma en lo tocante a los costes salariales, manifestado ya en el artículo 1.3 de la Ley, y aplicado de forma concreta en diversos preceptos, como son los artículos 100.2 en lo relativo al presupuesto base de licitación, 101.2 en cuanto al valor estimado del contrato, 102.3 en cuanto al precio del mismo, 149 acerca de las ofertas anormalmente bajas, o 201 en fase de ejecución de los contratos, vinculación que cobra además un mayor protagonismo en los contratos de servicios, en los que los costes de personal suelen suponer la partida principal del gasto».*

De esta forma, el artículo 100 de la LCSP, define el PBL y determina en este sentido que:

«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 los costes de los salarios de las personas empleadas para su ejecución formen 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...».

Y el artículo 102 de la LCSP dispone que:

«3. Los órganos de contratación cuidarán de que el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe, atendiendo al precio general de mercado, en el momento de fijar el presupuesto base de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados. En aquellos servicios en los que el coste económico principal sean los costes laborales, deberán considerarse los términos económicos de los convenios colectivos sectoriales, nacionales, autonómicos y provinciales aplicables en el lugar de prestación de los servicios».

El convenio laboral de referencia se convierte, por tanto, en el parámetro para determinar dichos costes, y teniendo en cuenta que el convenio vigente establece dicho coste salarial, la previsión lógica es estimar el precio de mercado conforme al mismo.

Del análisis de los datos obrantes en el expediente, se observa claramente que el órgano de contratación ha tenido en cuenta este parámetro, en cuanto cita expresamente los convenios colectivos que resultan de aplicación (Convenio Colectivo de las empresas dedicadas a la

limpieza de edificios y locales en la provincia de Cáceres, código de convenio 10000165011981, y Convenio Colectivo de Trabajo de limpieza para el centro Hospital Virgen del Puerto código de convenio 10000462011991) y computa los costes de personal conforme a las tablas salariales del primero.

Es cierto que, encontrándonos ante un supuesto de un contrato en el que la mano de obra es intensiva, lo correcto es que la desagregación de los costes salariales hubiera sido más detallada *por mor* del artículo 100.2 de la LCAP, -sin necesidad de que se exija un desglose pormenorizado de todas las partidas-, pero ello tampoco puede llevar a concluir que los costes salariales no hayan sido adecuados o que incluso una posible infraestimación no relevante deba comportar necesariamente la nulidad de los pliegos al ser aquella subsumible en el total del presupuesto conformado.

Así, en los pliegos se incluyen, partiendo de convenios colectivos antes citados, el número de horas mínimas para la prestación del servicio por categorías profesionales de trabajadores, en función de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación de este contrato; y se indica que se han tenido en cuenta, y se cuantifican, los costes de seguridad social, absentismo, trienios y pluses de los convenios aplicables, a efectos de cuyo cómputo se ha partido del personal a subrogar, que figura desglosado por género y categoría, advirtiéndose en la cláusula 9 del PPT que *«Con el personal a subrogar no se cubren las horas mínimas. Se han modificado las horas mínimas por turno y las horas festivas con respecto al contrato actual. Los licitadores deberán tener esto en cuenta al realizar sus ofertas y evaluar el número de contrataciones nuevas a realizar»*. Es decir, se han proporcionado cuantificaciones y parámetros de referencia que, en principio, han permitido a los licitadores configurar sus ofertas, pues se han presentado un total de ocho; y, ante las dudas que pudieran plantearse sobre la correcta estimación de los costes salariales y, por ende, la adecuación al valor de mercado del PBL que permita la concurrencia en la presentación de ofertas por parte de las empresas, no parece actuar en apoyo de la insuficiencia del precio de licitación o de su inadecuación al valor de mercado, sino más bien a favor de todo lo contrario, la existencia del número de ofertas presentado. En este sentido resulta expresiva la Resolución 136/2022 del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi (OARC) cuando indica que *«esta circunstancia es un claro indicio de que los operadores económicos no consideran inadecuado el precio contractual y evidencia que las condiciones propuestas por la Administración no han impedido la concurrencia a las licitaciones. Téngase en cuenta que, en última instancia, el "precio de mercado" no es el resultado de un cálculo previo o desglose de costes, siempre estimativo y sujeto a fluctuaciones, sino el precio en el que efectivamente formalizan sus transacciones compradores y vendedores, y en este caso parece claro que estos últimos se proponen contratar a partir de las bases económicas fijadas por el poder adjudicador»*.

La recurrente parte de la aplicación de los mismos convenios, sin embargo, la discrepancia surge en relación con la insuficiencia del PBL ante la ausencia de determinados costes que entiende que deberían estar contemplados en el mismo:

1. Subidas salariales de carácter anual durante la vigencia del contrato y durante la prórroga del mismo, bien de forma estimativa teniendo en cuenta otros convenios colectivos, o como mínimo contemplando la previsión de incremento del SMI.

En el informe justificativo consta que para la elaboración del PBL se han tenido en cuenta los incrementos salariales para el año 2025 (2,75%), acordados por el convenio colectivo

sectorial aplicable, y el órgano de contratación, en su informe ex art. 56.2 LCSP, afirma que los convenios colectivos de aplicación carecen de tablas salariales más allá de 2025 y que las retribuciones de cada trabajador superan el SMI vigente (16.576 € anuales), poniendo ejemplos de algunas categorías profesionales que parten de las tablas salariales del Convenio colectivo provincial y cuyos cálculos evidencian que las retribuciones brutas anuales superan el SMI:

- Limpiador/a

Sueldo anual: 13.965,37 €

Plus hospitales: 3.351,69 €

Total anual: 17.317,06 €

- Peón especialista

Sueldo anual: 14.232,14 €

Plus hospitales: 3.415,71 €

Total anual: 17.647,85 €

Sobre esta cuestión, en cuanto a la falta de previsión en el PBL de las revisiones salariales anuales correspondientes a las anualidades 2026 y la parte proporcional de la anualidad 2027, y, en su caso, la correspondiente a las posibles prórrogas de naturaleza obligatoria por un período máximo de dos años y que afectarían igualmente al cálculo del valor estimado, hemos de indicar que, en su recurso, la entidad asociativa no especifica la cláusula convencional o precepto legal en virtud de la cual debe operar con carácter obligatorio el incremento anual en las sucesivas anualidades que se reclama. Por el contrario, FEC parte del hecho de que el propio convenio colectivo finaliza su vigencia en 2025, sin que haya sido negociado ni, por ende, entrado en vigor un nuevo convenio.

Por tanto, ante la falta de prueba aportada por la asociación relativa a la existencia de las revisiones anuales pactadas para los ejercicios posteriores al 2025, traemos a colación la doctrina del TACRC, que esta Comisión Jurídica comparte, sobre la ausencia de la obligación de prever futuros aumentos de los costes laborales para todos los años de vigencia del contrato no exigibles legal o convencionalmente en el momento de la elaboración del presupuesto. Así, por ejemplo, en su Resolución nº 1671/2023 dispone que:

« [...] 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 de 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».

En este sentido, puede traerse a colación la Resolución del TACRC, de 20 de julio de 2023, (rec. Núm. 639/2023) donde se examinaba la no actualización de los salarios recogida en un Convenio Colectivo firmado, pero no publicado, y cuya alegación desestima el Tribunal al indicar que *«El artículo 100.2 de la LCSP establece que el presupuesto base de licitación debe ser adecuado a los precios del mercado "en el momento de elaborarlo". Por tanto, las subidas*

salariales que todavía no estén publicadas en el momento de la elaboración de los pliegos no tienen por qué ser tenidas en cuenta en la determinación del presupuesto base de licitación».

En consecuencia, debe desestimarse este motivo de recurso.

A mayor abundamiento, y sin perjuicio de lo expuesto, respecto de la alegación referida a la previsión del incremento del SMI, la FEC invoca la disposición adicional tercera del convenio colectivo provincial, tras su modificación mediante el acta de 9 de noviembre de 2022, cuyo tenor literal volvemos a recordar: *«las empresas vendrán obligadas a complementar los salarios recibidos por las personas trabajadoras afectadas por el presente convenio por todos los conceptos salariales de modo que todos los trabajadores/as afectados por el presente convenio reciban el SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL establecido para cada anualidad para el estado español en cómputo anual. Sin perjuicio de la regularización anual que pueda corresponder, ningún trabajador/a podrá percibir en su nómina mensual una cantidad inferior al SMI mensual establecido para el Estado Español».* Constando, como afirma el órgano de contratación, que las retribuciones de cada trabajador se han calculado de forma que supere en SMI vigente en 2025, con lo que se daría cumplimiento al derecho previsto en la disposición antes citada, además entendemos razonables los cálculos efectuados a fin de considerar que los futuros incrementos del SMI podrían ser absorbidos por las cuantías ya computadas en el PBL.

2. Falta de dotación de complementos personales salariales previstos en el convenio, como los trienios, (establiéndose en el artículo 7 del Convenio Colectivo un complemento de antigüedad del 3% por cada trienio que el trabajador permanezca en la empresa), así como complementos de plus hospitales y centros de salud, complementos de IT así como el plus de trabajo nocturno, y demás complementos personales.

La recurrente efectúa dicha aseveración de forma genérica, sin aportar prueba alguna ni desvirtuar el contenido del informe justificativo de la contratación, al cual nos remitimos, donde consta que se han tenido en cuenta, en la elaboración del PBL, tanto los trienios como los pluses aplicables al personal a subrogar cuya relación se aporta, señalando el órgano de contratación con ocasión del recurso, que se han incluido tanto los trienios actuales como los potenciales y que, respecto a los pluses de nocturnidad, antigüedad y productividad, se ha previsto un importe de 480.257,23 € (excluida cotización), incluyendo incrementos, trienios y ajustes por jubilaciones. Aunque no se incluye un desglose pormenorizado del coste de cada complemento, sí se efectúa la valoración global de la misma, que no ha sido desvirtuada por la recurrente aportando la cuantificación que, a su juicio, debería plasmarse y que evidenciaría la insuficiencia o incorrección de la efectuada para la licitación.

En conclusión, teniendo en cuenta el principio de discrecionalidad técnica del órgano de contratación a la hora de la configuración del presupuesto atendiendo a las necesidades actuales del contrato, y sin perjuicio de reprochar su parquedad en las explicaciones aportadas con ocasión del informe al recurso y la ausencia de un mayor desglose en las partidas de costes salariales, hemos de concluir manifestando que, conforme a las reglas generales de la carga de la prueba, pesa sobre la entidad recurrente la carga de probar, al pretender la nulidad de los pliegos, que con la estimación presupuestaria efectuada por el poder adjudicador en relación con las condiciones salariales no cabe esperar una concurrencia suficiente, pero este hecho no se ha logrado en el recurso planteado ya que las aseveraciones efectuadas por la entidad recurrente sobre la insuficiencia del PBL carecen de suficiente

consistencia probatoria para desvirtuar la presunción de acierto del órgano de contratación en la estimación de los costes salariales y, por ende, del cálculo del PBL y del valor estimado del contrato.

3. Vulneración de la disposición adicional primera del Decreto-ley 1/2022, de 2 de marzo, de medidas urgentes de mejora de la calidad en la contratación pública para la reactivación económica.

La citada disposición preceptúa lo siguiente:

«Disposición adicional primera. Porcentajes de gastos generales de estructura y beneficio industrial.

1. En virtud de la previsión establecida en la normativa general de contratos, se determina con carácter uniforme para todos los contratos de obra que celebren los órganos de contratación de la Junta de Extremadura y sus entidades públicas dependientes, la siguiente distribución de gastos generales de estructura que inciden sobre dichos contratos:

a) Diecisiete por ciento en concepto de gastos generales de la empresa, fiscales (IVA excluido), control de riesgos laborales y otros que inciden en el coste de las obras.

b) Seis por ciento en concepto de beneficio industrial del contratista.

2. Los porcentajes anteriores dejan sin efecto el apartado segundo del artículo 42 de la Ley 3/2021, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura para 2022.

3. Los porcentajes indicados en el apartado primero del presente artículo serán también de aplicación a los contratos de servicios y contratos mixtos tanto de obra y servicios como de servicios y suministros.

4. Se faculta a la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda para modificar y actualizar los porcentajes indicados en los apartados primero y tercero anteriores.

5. De modo específico, dada la singularidad de la materia, para los contratos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación los porcentajes podrán ser distintos a los indicados en el apartado tercero y serán los que se determinen por la persona titular de la Consejería con competencias en materia de hacienda».

Atendiendo a lo expuesto en el apartado 3 de la disposición anterior, a pesar de la escueta afirmación que efectúa el órgano de contratación sobre la inaplicabilidad de los conceptos relativos a «costes de las obras», resulta evidente que la disposición se aplica a la licitación que nos ocupa.

La controversia deriva de que el informe justificativo incluye dentro del concepto gastos generales y estructura:

«Útiles de trabajo para los trabajadores/as (carros, aspiradoras, mopas, fregonas, detergentes, desinfectantes, etc.) 120.000 euros.

Suministros. Productos básicos de limpieza e higiénico-sanitarios a asumir por la empresa (contenedores, materiales consumibles, bolsas de basura, de ropa, papel higiénico, papel secamanos, productos para los aseos, jabón de manos, etc.): 160.000 euros

Labores de limpieza especiales y jardines: 30.000 euros.

Seguro de responsabilidad civil: 15.000 euros.

Formación de trabajadores: 5.000 euros.

Uniformidad y EPIs de trabajadores: 18.000 euros.

Amortización de vehículos y otra maquinaria: 40.000 euros.

Resto de gastos generales y de estructura: Costes derivados de los controles de calidad y auditorías, gastos de personal de estructura de la empresa, así como gastos financieros y gastos generales derivados de otros materiales, transportes y desplazamientos, etc.: 315.858,53 euros».

Entiende la recurrente, coincidiendo también Edifikare en sus alegaciones, que dichos costes están asociados a la ejecución de la prestación y no a los gastos generales, entendiendo estos últimos como costes indirectos que no pueden imputarse directamente a una fase concreta de la ejecución de la prestación y que son necesarios para el funcionamiento global de la empresa, tales como costes administrativos, gastos financieros, seguros, etc.

Frente a tal alegación, el órgano de contratación en su informe ex artículo 56.2 LCSP se limita a afirmar que los gastos generales se encuentran debidamente justificados y detallados, siendo el porcentaje previsto conforme al Decreto-Ley 1/2022.

Sobre esta cuestión, debemos partir del artículo 100.2 LCSP, que establece que «[...] 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».

Por su parte, el artículo 101.2 LCSP afirma que «En el cálculo del valor estimado deberán tenerse en cuenta, como mínimo, además de los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes, otros costes que se deriven de la ejecución material de los servicios, los gastos generales de estructura y el beneficio industrial».

Dichas previsiones legales fueron objeto de desarrollo en el artículo 131 del RGLCAP que aunque referido sólo a los contratos de obras, la doctrina ha admitido su carácter orientativo e inspirador para el resto de contratos (resolución 3/2019, de 9 de enero, del Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Madrid, en adelante TACP: «En el caso de contratos de servicios y suministro es evidente que para la determinación de los gastos generales y beneficio industrial se podrá acudir como referencia a la normativa expresa de los contratos de obras»); de la letra a) del apartado 1 del citado artículo se desprenden los conceptos que estarían incluidos en los gastos generales de la empresa: «[...] gastos financieros, cargas fiscales, Impuesto sobre el Valor Añadido excluido, tasas de la Administración legalmente establecidas, que inciden sobre el costo de las obras y demás derivados de las obligaciones del contrato».

Como vemos, la normativa citada no recoge una definición de gastos generales, denominados por el LCSP como «otros eventuales gastos», o «gastos generales de estructura», por lo que debemos acudir a la delimitación efectuada por la doctrina y jurisprudencia con respecto al resto de costes de un contrato y sobre el criterio a tener en cuenta sobre los elementos que tiene que incorporar cada una de las categorías previstas en los artículos 100 y 101 LCSP.

Así, la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, en su Informe 40/19 sobre «Gastos generales de estructura y beneficio industrial en el contrato de servicios. Aplicación de los porcentajes establecidos en el artículo 131 del RGLCAP a dichos contratos», recoge

una definición de gastos generales, indicando que «[...]son aquéllos que no tienen la consideración de coste del servicio, por cuanto no dependen directamente de la prestación de éste, sino que constituyen realmente costes derivados de la actividad general de la empresa contratista, y que pueden responder a conceptos más o menos habituales y normalizados en el mercado».

En el mismo sentido, el Informe 26/2023, de 29 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Pública de Cataluña afirma sobre esta cuestión:

«[...]una interpretación ajustada a la Ley –e, incluso, a la denominación misma de los conceptos– lleva a asumir que los costes directos e indirectos lo son en razón del objeto del contrato particular, es decir, que no son permanentes ni inmutables, ni existen como tales con independencia del objeto concreto, y, en cambio, los gastos generales de estructura existirían aunque no se concretaran en el contrato particular, en la medida en que son aquellas necesarias para posibilitar el despliegue de la actividad de la empresa. Es decir, los costes directos e indirectos son costes mediados por su relación de proximidad con la ejecución material del contrato, y que se justifican y particularizan por la vinculación con un contrato concreto, y no así con los gastos necesarios para la existencia de la contratista para desarrollar su actividad –con independencia del contrato de la que eventualmente resulte adjudicataria.

Es, pues, la ejecución material de la prestación concreta la que disciplina los costes directos e indirectos –que, además, son calificables como tal precisamente en atención a aquella–, mientras que los gastos generales –muy gráficamente denominados de estructura– obedecen a un estadio previo, diferenciado del contrato concreto, vinculado a la existencia de la empresa y al desarrollo de su actividad. De manera que los costes indirectos y directos son endógenos en el contrato, y por lo tanto se generan necesariamente por su vinculación con aquel, mientras que los gastos generales, vinculados a “la estructura” preexistente, no».

La misma Junta Consultiva, en su Informe 16/2015, de 21 de diciembre, afirmaba, entre otros extremos que «[...]los gastos, generales y el beneficio industrial son conceptos diferentes en el de tarifa –contraprestación económica–, que no están vinculados directamente a la prestación del servicio objeto del contrato, sino que hacen referencia, respectivamente, a los costes derivados de la actividad general de la empresa concesionaria y de las ganancias que obtienen como consecuencia de la ejecución del contrato y, por lo tanto, ni los gastos generales, ni el beneficio industrial se pueden repercutir en la tarifa para la prestación del servicio».

La Resolución 22/2023, de 13 de enero, del Tribunal Administrativo Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, si bien referida a un caso de justificación de oferta anormal, también señala que «[...] es preciso señalar que el contenido de los gastos generales de estructura (primer párrafo del artículo 101.2 de la LCSP), ha sido abordado en varias ocasiones por este Tribunal, entre las más recientes en su Resolución 586/2022, de 2 de diciembre, en la que en su fundamento sexto se afirmaba que serían los originados por el mero hecho de tener una actividad en funcionamiento y engloba los gastos necesarios para no cesar la actividad, pero que no están directamente relacionados con los productos o servicios que se ofrecen y por lo tanto no aumentan los beneficios de la empresa, por ejemplo, los costes del gas, electricidad y limpieza, entre otros».

Incluso el TACP de Madrid va más allá y ha considerado que los costes indirectos incluyen, por su naturaleza, los gastos generales –, por ejemplo en las resoluciones 3/2019, de 9 de

enero y 7/2021, de 12 de enero, asocia los costes directos con los propios de la ejecución del contrato y los indirectos con el beneficio industrial y los gastos generales. La Resolución 7/2021, de 12 de enero, afirma lo siguiente:

«Se ha de advertir que el art. 100.2 es parco a la hora de determinar cuáles de los costes de un contrato son directos o indirectos. Han sido distintas interpretaciones a través de resoluciones de los Tribunales especiales en materia de contratación, las que han ido delimitando tales conceptos. Este Tribunal reconoce que es causa de desconcierto el uso de diferentes conceptos económicos por la ley según se trate del presupuesto base de licitación o del valor estimado y especialmente en relación a la ausencia de definición de los conceptos introducidos para efectuar esos cálculos.

De esta forma en numerosas Resoluciones, valga por todas, la Resolución 11/2019, de 23 de enero de 2019, establece que: "Se advierte que los conceptos de gastos generales y beneficio industrial aparecen recogidos en cuanto a la determinación del valor estimado y sin embargo no constan en cuanto a la determinación del presupuesto base de licitación y su desglose según la redacción del artículo 100.2.

Se considera que el artículo 101.2 si enumera los conceptos económicos que forman el valor estimado del contrato, entendiéndose en consecuencia aplicables al 100.2, por lo que puede afirmarse que los gastos directos serán los propios de la ejecución del contrato y costes indirectos los relativos al beneficio industrial y los gastos generales, toda vez que su existencia y su cuantía variará en función de cada empresa y para cada caso concreto.

Así los gastos propios de la ejecución de los servicios o de las obras son fácilmente determinables y cuantificables. Siendo además intención de la LCSP, en especial para los contratos donde los costes de mano de obra sean mayoritarios, un especial tratamiento, conocimiento y respeto hacia dichos costes. Se trae a colación la Resolución 632/2018, de 29 de junio del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales establece que: "A la vista de los artículos anteriores y los términos de su redacción, es evidente que se produce una mayor vinculación de la contratación pública a la normativa laboral. Vinculación que cobra un mayor protagonismo cuando se trate de contratos, como los de servicios, donde los costes de personal pueden suponer la partida principal del gasto en el presupuesto base de licitación.

[...]

En el caso que nos ocupa refiere especial dificultad por tener en primer lugar que determinar si los servicios que no son considerados críticos por el Órgano de contratación y en consecuencia subcontratables deben considerarse como gastos de personal a los efectos ya desarrollados o por el contrario deben considerarse servicios auxiliares al servicio principal.

Indudablemente es el Órgano de contratación quien de conformidad con el artículo 28 de la LCSP debe determinar la naturaleza y la extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido. En este caso esta determinación lleva al Órgano de contratación a distinguir de forma radical entre el personal sociosanitario que ejecutará el servicio con el personal de oficios que desarrollaran tareas auxiliares.

Es la propia naturaleza del servicio la que provoca esta distinción, fácilmente entendible de la sola lectura del objeto del contrato.

De ahí que solo a los primeros, personal sociosanitario, considere labor crítica y no

subcontratable, mientras que sobre el segundo grupo, labores auxiliares, no delimite su subcontratación. Ahora bien, la delimitación de labores críticas en el PACP tal y como determina el artículo 215.1 y letras d) y e) del apartado 2 no altera por sí misma la distinción de costes en el presupuesto base de licitación. Dicho lo cual, la consideración de costes generales a los propios de la prestación directa del servicio, ejercicio de labores sociosanitarias y la denominación de costes indirectos. Cuestión distinta es que esta división conllevara oscuridad en el conocimiento de las cantidades consignadas para la ejecución de los distintos trabajos requeridos en los pliegos de condiciones.

Se comprueba por este Tribunal que en la memoria económica del contrato consta la desagregación del precio por conceptos, de estos denominados costes indirectos de la siguiente forma

[...]

A la vista de las manifestaciones de la recurrente y del Órgano de contratación debe señalarse que la consideración como coste indirecto de este personal por su consideración como servicio subcontratable es un debate técnico respecto del que este Tribunal no puede decidir, por lo que ha de prevalecer sin duda el criterio técnico del Órgano de contratación».

Pues bien, de lo expuesto resulta claro que no procede imputar a la partida de gastos generales los costes directamente relacionados con la ejecución de la prestación y, en el caso que nos ocupa, analizados los costes que FCE entiende indebidamente incluidos en los gastos generales, nos encontramos con que esta partida engloba ciertos costes que, como indica la recurrente, son propios de la ejecución de la prestación y no derivados de la propia actividad empresarial, como ocurre con los útiles de trabajo, el suministro de productos básicos de limpieza e higiénico sanitarios o la uniformidad y EPIS de los trabajadores, dado que serían gastos de adquisición de elementos destinados específicamente a este contrato y necesarios para la ejecución de la prestación conforme a los específicos términos establecidos en las cláusulas 5.3 y 13 del PPT, que detallan, respectivamente, los recursos materiales para la limpieza y las medidas de prevención de riesgos laborales; por su parte, también entendemos indebidamente incluido en el porcentaje de gastos generales el coste de labores de limpieza especiales y jardines, al tratarse de una actividad incluida en el objeto del contrato y detallada expresamente en la cláusula 8 del PPT, «Otros servicios complementarios», que incluye el servicio de jardinería, o en la Clausula 9 que, al detallar el horario mínimo de prestación del servicio, indica: «*Existen determinadas prestaciones de este contrato que se realizarán con medios personales distintos al personal a subrogar y que serán por cuenta del adjudicatario (sin subrogación al finalizar el contrato) como por ejemplo limpiezas especiales o jardinería que requieran maquinaria, etc...*».

Por tanto, existiendo la obligación por parte del órgano de contratación de reflejar en el PBL un 17% en concepto de gastos generales de la empresa, dado que los costes directos cuantificados en el PCAP, que en este caso se corresponden con los costes salariales, ascienden a 4.140.344,28 euros (siendo el 17 % del mismo el importe de 703.858,53 euros, que es en lo que se han cuantificado los gastos generales), al deducir el importe de los conceptos indebidamente incluidos en los gastos generales, como hemos indicado, cuyo importe global asciende a 328.000 euros, nos encontramos con un incumplimiento flagrante de la citada obligación legal por cuanto la cuantía del resto de conceptos determinados como gastos generales no alcanzaría el porcentaje previsto.

Por tanto, procede estimar este motivo de impugnación, anulando el apartado 3 del CRC

anexo al PCAP y la determinación del PBL efectuada en el informe justificativo de la contratación, lo que conlleva la anulación del PCAP, ordenando la retroacción del procedimiento al momento previo a su aprobación, a fin de que se corrijan los citados documentos eliminando los errores advertidos.

4. Imposibilidad de cumplimiento de los plazos de la LCSP para que se inicie el contrato en noviembre de 2025.

En relación con este motivo de impugnación, debemos coincidir con el órgano de contratación en que la necesidad de proceder al reajuste de las anualidades previstas en el PCAP ante el retraso en el inicio de la ejecución del contrato que pudieran derivarse de circunstancias diversas en el procedimiento de licitación (tales como la suspensión del procedimiento ante la interposición de recursos especiales en materia de contratación, rectificaciones de pliegos con reapertura del plazo de presentación de ofertas u otras incidencias), en primer lugar, no determinarían *per se* la nulidad de los pliegos rectores de la licitación al tratarse de un supuesto expresamente regulado en el artículo 96 RGLCAP (nulidad que tampoco habría sido debidamente motivado por la recurrente); y, en segundo lugar, tampoco dicho reajuste determinaría la insuficiencia del PBL por cuanto, máxime en un contrato de servicios como el que nos ocupa, el presupuesto del contrato se ajustaría al periodo de ejecución que finalmente resultase tras el reajuste efectuado conforme al citado precepto:

«Artículo 96 Reajuste de anualidades

1. Cuando por retraso en el comienzo de la ejecución del contrato sobre lo previsto al iniciarse el expediente de contratación, suspensiones autorizadas, prórrogas de los plazos parciales o del total, modificaciones en el proyecto o por cualesquiera otras razones de interés público debidamente justificadas se produjese desajuste entre las anualidades establecidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares integrado en el contrato y las necesidades reales en el orden económico que el normal desarrollo de los trabajos exija, el órgano de contratación procederá a reajustar las citadas anualidades siempre que lo permitan los remanentes de los créditos aplicables, y a fijar las compensaciones económicas que, en su caso, procedan.

2. Para efectuar el reajuste de las anualidades será necesaria la conformidad del contratista, salvo que razones excepcionales de interés público determinen la suficiencia del trámite de audiencia del mismo y el informe de la Intervención.

3. En los contratos que cuenten con programa de trabajo, cualquier reajuste de anualidades exigirá su revisión para adaptarlo a los nuevos importes anuales, debiendo ser aprobado por el órgano de contratación el nuevo programa de trabajo resultante».

Por tanto, también procede rechazar este motivo de impugnación.

En conclusión, procede acordar la nulidad de los pliegos rectores de la presente licitación, en los términos y con el alcance señalado en la presente Resolución, ante la estimación de uno de los motivos de impugnación invocados por FCE, concretamente el relativo a la indebida configuración de los gastos generales del PBL.

Sin perjuicio de lo expuesto, y aunque este órgano se ve limitado por el principio de congruencia con los motivos de impugnación expuestos en el escrito de recurso, procede indicar que parece advertirse un error de carácter aritmético en la suma de las cantidades indicadas en el informe justificativo de la licitación y que darían lugar al coste salarial bruto de personal, sin seguridad social, por lo que, con ocasión de los nuevos pliegos que, en

cumplimiento de esta resolución, de persistir la necesidad de la licitación, se elaboren, debe procederse a su revisión.

En consecuencia, esta Comisión Jurídica de Extremadura, actuando como órgano encargado de la resolución de recursos contractuales,

RESUELVE

PRIMERO. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación de FEDERACIÓN EMPRESARIAL CACEREÑA, frente al informe justificativo y los pliegos que rigen en el expediente de contratación CSE/07/1125043120/25/PA, «*Servicio de limpieza integral del Hospital Virgen del Puerto y Centro de Especialidades Luis de Toro dependientes de la Gerencia del Área de Salud de Plasencia, respetuoso con el medio ambiente y garantizando las condiciones laborales del personal adscrito a su prestación*»; expediente tramitado por la Gerencia del Área de Salud de Plasencia, declarando la nulidad del PCAP y del informe justificativo de la licitación, en los términos expuestos en el fundamento de derecho cuarto de la presente resolución.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación producida en virtud del Acuerdo MC nº 031/2025, de 30 de octubre, de conformidad con lo establecido en el artículo 57.3 LCSP.

Tercero. Notificar esta resolución a todos los interesados en el procedimiento, significando, que esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma sólo cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1. k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

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.

Diligencia. Para hacer constar que el presente acuerdo fue aprobado por el Pleno de la Comisión Jurídica de Extremadura, en sesión ordinaria de fecha 13 de noviembre de 2025.

En Mérida, a la fecha de las firmas electrónicas.