

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

En Madrid, a 4 de abril de 2025

**VISTO** el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE (en adelante ASEJA) contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Mantenimiento de zonas verdes del municipio de Moralarzal Expte. 9644/2024*”, licitado por el mencionado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

**RESOLUCIÓN**

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Primero.** - Mediante anuncios publicados en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) el día 10 de febrero de 2025 y en el perfil del contratante del Ayuntamiento de Moralarzal, alojado en la Plataforma de Contratos del Sector Público, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación y dividido en dos lotes.

El valor estimado del contrato asciende a 927.714 euros y su plazo de duración será

de dos años con posible prórroga por otros dos.

A la presente licitación presentaron oferta 8 licitadores.

**Segundo.** - El 3 de marzo de 2025, la representación legal de ASEJA presenta en el Registro General de la Administración del Estado y dirigido al Ayuntamiento de Moralzarzal recurso especial en materia de contratación, en el que solicita la anulación de los pliegos de condiciones por no ser conforme a Derecho el cálculo del presupuesto base de licitación y la desagregación de los costes del contrato.

**Tercero.** - El 12 de marzo de 2025 el órgano de contratación remitió a este Tribunal el recurso especial en materia de contratación interpuesto, el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP).

**Cuarto.** - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por Resolución de MMCC nº 38/2025, sobre medidas provisionales adoptado por este Tribunal el 17 de marzo de 2025, hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

**Quinto.** - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados de este contrato, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndoles un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones. En el plazo otorgado, no se han presentado alegaciones.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**Primero.** - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

**Segundo.** – El recurso ha sido interpuesto por persona legitimada para ello, al tratarse ASEJA de una organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48 de la LCSP, con arreglo al cual *“En todo caso se entenderá legitimada la organización empresarial sectorial representativa de los intereses afectados.”*

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

**Tercero.** - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones impugnados fueron publicados el 11 de febrero de 2025 e interpuesto el recurso, ante el órgano de contratación el 3 de marzo de 2025, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

**Cuarto.** - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.a) y 2 a) de la LCSP.

**Quinto.** - **Fondo del asunto. Alegaciones de las partes.**

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

El único motivo de recurso se centra en la pretensión de la recurrente, de que se anule la cláusula 7 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) referente al presupuesto base de licitación y precio del contrato.

Por remisión, si acudimos al APARTADO 5 (PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN POR LA DURACIÓN DEL CONTRATO) del ANEXO I (CARACTERÍSTICAS DEL CONTRATO) del PCAP, se establece que el Presupuesto Base de Licitación (PBL) dispuesto para la prestación del servicio del LOTE 1 asciende a 276.874,72 euros (IVA excluido) y para el LOTE 2 en 185.482,34 euros (IVA excluido), totalizando 462.357,06

euros (IVA excluido) para los dos años de prestación del servicio.

Estos mismos cálculos se reflejan también en la memoria justificativa de la licitación en su apartado 6.

Manifiesta asimismo la falta de desglose que existe en la presente licitación, al incumplir con el mandato que el Artículo 100.2 de la LCSP.

El recurrente considera que para el Lote 1, se ha dispuesto un PBL de 276.874,72 euros para los dos años de duración del contrato, lo que equivale a un PBL anual de 138.437,36 euros. Resultando que únicamente los costes reales de personal ya superan referido PBL fijado por el Órgano de Contratación, ascendiendo éste a la cantidad de 141.214,36 euros.

Igualmente, en el caso del LOTE 2, se establece un PBL total (para los dos años de prestación del contrato) de 185.482,34 euros, lo que equivale a un PBL anual de 92.741,17 euros. Sin embargo, los costes laborales que conlleva la prestación del servicio ascienden a 91.465,18 euros.

En este caso, los costes de personal no superarían el PBL total dispuesto, pero, en cualquier caso, supondrían un 98,7 % de dicho PBL sólo en lo relativo a los costes laborales, que para lo que nos interesa, es prácticamente lo mismo.

En ambos casos los costes de personal, calculados de acuerdo al Convenio Colectivo de aplicación, equivalen a la totalidad del PBL dispuesto para la licitación (en el caso concreto del LOTE 2, a la práctica totalidad, quedando únicamente un 2,3 % de PBL para hacer frente al resto de los gastos asociados a la prestación del servicio).

Considera además que hay que tener en cuenta que el Órgano de Contratación exige a lo largo de los Pliegos una serie de elementos que, sin duda, deberían contemplarse dentro del PBL (materiales, maquinaria, vehículos) e, igualmente, si tenemos en

cuenta que el PBL debe contemplar los gastos generales y el beneficio industrial por imperativo legal, se puede llegar fácilmente a la conclusión de que el servicio se encuentra infravalorado, puesto que el PBL dispuesto y, en consecuencia, el Valor Estimado del Contrato (VEC) fijado, serían insuficientes.

Por todo ello, consideran que el PBL dispuesto, no pudiera ser considerado acorde con el precio del mercado y, por lo tanto, habría ser considerado contrario a lo establecido en la LCSP, por el desequilibrio económico que genera.

Indica la recurrente que: *“La circunstancia de establecer un presupuesto y un valor de licitación por debajo de los costes del servicio a precio general de mercado supone ir contra lo dispuesto en la LCSP y, en concreto, supone la vulneración de sus Artículos 100, 101 y 102, dado que éstos 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”.*

*Pero además, también se produce una vulneración de los Principios que rigen en materia de contratación con el Sector Público (Artículo 1 de la LCSP), pues la fijación de un precio acorde a los gastos reales del servicio, no sólo es necesario para el cumplimiento de los preceptos de la LCSP que obligan a establecer un precio de mercado en los contratos, sino también para garantizar el cumplimiento de los Convenios Colectivos aplicables a las personas trabajadoras adscritas al servicio y, con ello, una adecuada concurrencia de licitadores, que es precisamente una de las prioridades de las Directivas comunitarias y de la propia normativa interna”.*

## **2. Alegaciones del órgano de contratación.**

El órgano de contratación para fundamentar la contestación al escrito interpuesto, solicita informe técnico que asegura que los salarios consignados son los que corresponden según el Anexo 1, que recoge las tablas salariales, del Convenio Colectivo de Jardinería 2021-2024.

Adjuntando, el desglose de precios que figura en la memoria justificativa del contrato:

#### LOTE 1 ZONA NORTE

| CONCEPTO DE COSTE                                                                                                                                                                               | Coste Unitario                          | Ud         | Totales parciales   |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------|---------------------|
| Coste unitario de personal en la categoría de auxiliar jardinero - operario de limpieza incluida formación, seguridad social, uniformes, vacaciones y absentismo en periodo de 12 meses         | 17.497,70 €                             | 4 operar   | 69.990,82 €         |
| Coste unitario de personal incluida formación, seguridad social, uniformes, vacaciones y absentismo en periodo de 12 meses. Encargado                                                           | 20.050,36 €                             | 0,25 jorna | 5.012,59 €          |
| Total coste personal                                                                                                                                                                            |                                         |            | 75.003,41 €         |
| Seguridad social 35%                                                                                                                                                                            |                                         |            | 26.251,19 €         |
| Total personal+ SS                                                                                                                                                                              |                                         |            | 101.254,60 €        |
| Absentismo 3%                                                                                                                                                                                   |                                         |            | 3.037,64 €          |
| Prevención 1%                                                                                                                                                                                   |                                         |            | 1.012,55 €          |
| (A)Coste de maquinaria, incluida amortización, financiación y explotación, tractores cortacesped, abonos, material de riegos de zonas verdes, productos fitosanitarios... imputado a doce meses | 1.800,00 €                              | 4 operar.  | 7.200,00 €          |
| Total                                                                                                                                                                                           |                                         |            | 7.200,00 €          |
| (B)Coste de maquinaria, incluida amortización, financiación y explotación, desbrozadora imputado a seis meses.                                                                                  | 900,00 €                                | 4 operar.  | 3.600,00 €          |
| Total                                                                                                                                                                                           |                                         |            | 3.600,00 €          |
| (C)Coste estimado de llevar los restos vegetales a planta de compostaje                                                                                                                         | 20,00 €                                 | 375 Tn     | 7.500,00 €          |
|                                                                                                                                                                                                 |                                         |            |                     |
|                                                                                                                                                                                                 | <b>TOTAL EN E.MATERIAL</b>              |            | <b>123.604,78 €</b> |
|                                                                                                                                                                                                 | Gastos Generales + Beneficio Industrial | 12%        | 14.832,57 €         |
|                                                                                                                                                                                                 | <b>TOTAL PRESUPUESTO DE CONTRATA</b>    |            | <b>138.437,36 €</b> |
|                                                                                                                                                                                                 | IVA 21%                                 |            | 29.071,84 €         |
|                                                                                                                                                                                                 | <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                |            | <b>167.509,20 €</b> |

#### LOTE 2 ZONA SUR

| CONCEPTO DE COSTE                                                                                                                                                                       | Coste Unitario | Ud          | Totales parciales |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------|-------------------|
| Coste unitario de personal en la categoría de auxiliar jardinero - operario de limpieza incluida formación, seguridad social, uniformes, vacaciones y absentismo en periodo de 12 meses | 17.497,70 €    | 2,5 operar. | 43.744,26 €       |
| Coste unitario de personal incluida formación, seguridad social, uniformes,                                                                                                             | 20.050,36 €    | 0,25 jorna  | 5.012,59 €        |

|                                                                                                                                                                                                        |                                         |           |                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----------|---------------------|
| <i>vacaciones y absentismo en periodo de 12 meses. Encargado</i>                                                                                                                                       |                                         |           |                     |
| <i>Total coste personal</i>                                                                                                                                                                            |                                         |           | 48.756,85 €         |
| <i>Seguridad social 35%</i>                                                                                                                                                                            |                                         |           | 17.064,90 €         |
| <i>Total personal+ SS</i>                                                                                                                                                                              |                                         |           | 65.821,75 €         |
| <i>Absentismo 3%</i>                                                                                                                                                                                   |                                         |           | 1.974,65 €          |
| <i>Prevención 1%</i>                                                                                                                                                                                   |                                         |           | 658,22 €            |
| <i>(A)Coste de maquinaria, incluida amortización, financiación y explotación, tractores cortacesped, abonos, material de riegos de zonas verdes, productos fitosanitarios... imputado a doce meses</i> | 1.800,00 €                              | 3 operar. | 5.400,00 €          |
| <i>Total</i>                                                                                                                                                                                           |                                         |           | 5.400,00 €          |
| <i>(B)Coste de maquinaria, incluida amortización, financiación y explotación, desbrozadora imputado a seis meses.</i>                                                                                  | 900,00 €                                | 3 operar. | 2.700,00 €          |
| <i>Total</i>                                                                                                                                                                                           |                                         |           | 2.700,00 €          |
| <i>(C)Coste estimado de llevar los restos vegetales a planta de compostaje</i>                                                                                                                         | 20,00 €                                 | 312,5 Tn  | 6.250,00 €          |
|                                                                                                                                                                                                        |                                         |           |                     |
|                                                                                                                                                                                                        | <b>TOTAL EN E.MATERIAL</b>              |           | <b>82.804,62 €</b>  |
|                                                                                                                                                                                                        | Gastos Generales + Beneficio Industrial | 12%       | 9.936,55 €          |
|                                                                                                                                                                                                        | <b>TOTAL PRESUPUESTO DE CONTRATA</b>    |           | <b>92.741,17 €</b>  |
|                                                                                                                                                                                                        | IVA 21%                                 |           | 19.475,65 €         |
|                                                                                                                                                                                                        | <b>TOTAL PRESUPUESTO</b>                |           | <b>112.216,82 €</b> |

Manifiesta que las cuantías salariales están incrementadas en un 5 %.

Alega asimismo que se han presentado a esta licitación un total de 8 empresas.

Añade que: *“Este Ayuntamiento debe oponerse a los fundamentos señalados por el recurrente en su escrito de interposición, quien el momento de determinación del precio del contrato, en la redacción de la memoria justificativa y pliegos de condiciones técnicos de la contratación ha observado las prescripciones establecidas en el artículo 100 y ss. de la LCSP.*

*Dice este artículo 100, que, 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.*

Por último, consideran que: *“La determinación del precio del contrato se ha realizado teniendo en cuenta la adecuación al mercado y de ello se deja constancia en el alto*

*número de licitadores que a fecha actual han ofertado. Se ha incluido los posibles gastos directos e indirectos, gastos salariales y de maquinaria, absentismo laboral e incluso un incremento del 5% del coste salarial. Se ha incrementado todo ello en un doce por cientos los gastos generales y beneficio industrial”.*

#### **Sexto. - Consideraciones del Tribunal.**

A los efectos de resolver la cuestión suscitada es preciso referirnos al artículo 100 de la LCSP relativo al presupuesto base de licitación, que indica en el apartado 2 que:

*“En los contratos en que el coste 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”.*

Para el análisis de la cuestión planteada debemos recordar la doctrina seguida por este Tribunal, en concordancia con el resto de Tribunales de resolución de recursos contractuales, sobre la discrecionalidad de la que gozan los órganos de contratación a la hora de elaborar los Pliegos que han de regir la licitación de un contrato administrativo, y en particular, a la hora de fijar el precio del mismo, al ser éste un elemento de carácter eminentemente técnico.

Del mismo modo, corresponde a quien impugna dicha determinación, la carga de probar que bajo las condiciones económicas propuestas no cabe esperar una concurrencia suficiente y no que estaría garantizada la viabilidad de la correcta ejecución del contrato y aportar el cálculo que lo acredite (Resolución de este Tribunal 179/2018, 20 de junio).

En el caso que nos ocupa, la recurrente fundamenta su recurso en un cálculo incorrecto del PBL de tal forma que todo él no cubre ni siquiera los costes de personal y cuanto menos la maquinaria que en el Lote 2 se exige.

Por tanto, a la vista de la doctrina expuesta, procede analizar las alegaciones de la recurrente con objeto de determinar si ha quedado acreditado que, bajo las condiciones económicas propuestas el contrato esta suficientemente dotado para no producirse un desequilibrio financiero.

Antes de proseguir conviene recordar que a esta licitación se han presentado ocho ofertas.

Siendo el único motivo de recurso el inadecuado cálculo del PBL a los precios de mercado, que en base a las características del contrato se centra en las remuneraciones que marca el convenio colectivo de jardinería 2021-2024, este Tribunal ha consultado dicho convenio colectivo siendo el resultado el siguiente:

Según las tablas que constan en el Anexo I las remuneraciones correspondientes a las categorías de jardinero y encargado para el año 2024 son:

- Jardinero: sueldo mensual 1.240,55 euros por 14 pagas: 17.360 euros.
- Encargado: sueldo anual 1363,97 euros por 14 pagas: 19.096 euros. Este profesional participará en la ejecución del contrato en jornada reducida de un 25 %, por lo que el sueldo anual será de 4.774 euros.
- Total de salarios: 74.214 euros.
- La Seguridad Social ha sido calculada con un 35 %, resultando 26.000 euros.

Si comparamos estas cifras con las recogidas en el cuadro que figura en la memoria justificativa y que han sido transcritas en el apartado de alegaciones del órgano de contratación de esta Resolución, comprobamos que las remuneraciones allí plasmadas están sobradamente consignadas en relación según lo establecido en el convenio colectivo de jardinería.

Por todo ello el primer motivo de recurso de ASEJA debe ser desestimado.

En segundo lugar y en cuanto a la desagregación del presupuesto base de licitación que se establece en el artículo 100.2 de la LCSP, este Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre el tema a debate.

Desde la Resolución 3/20219 de 9 de enero, este Tribunal ha entendido que el desglose de los costes del presupuesto base de licitación en costes directos e indirectos, debe obedecer a la distinción entre los propios de la ejecución material del contrato, costes directos, y los gastos generales y beneficio industrial, costes indirectos.

Si bien esta distinción y por ello la desagregación alcanza su mayor importancia en los contratos de servicios y especialmente en los de mano de obra masiva, como es el caso que nos ocupa, la desagregación de los costes directos deberá ser más detallada.

En el caso que nos ocupa se distingue entre costes por salarios, aunque se incluya en ellos el vestuario, costes por seguridad social a cargo del empleador y costes por absentismo. Considerando suficientemente detallada la desagregación efectuada.

En cuanto al aspecto formal de que dicha desagregación figure en el propio PCAP o bien en el expediente de contratación, este Tribunal ha mantenido el criterio de admitir que conste en cualquier documento que conforme el expediente de licitación, ya sean los pliegos de condiciones, el informe de necesidad o mediante documentos exclusivo de estudio de costes. En este sentido nos pronunciamos entre otras, en la Resolución 225/2022 de 16 de junio.

Por tanto, procede desestimar el recurso interpuesto por ASEJA.

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

## ACUERDA

**Primero.** - Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de ASOCIACIÓN DE EMPRESAS DE GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURA VERDE, contra los pliegos de condiciones que regirán el procedimiento de licitación del contrato denominado “*Mantenimiento de zonas verdes del municipio de Moralarzal Expte. 9644/2024*”.

**Segundo.** - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal mediante Resolución MMCC 38/2025 de 17 de marzo, de conformidad con lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

**Tercero.** - Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el artículo 58 de la LCSP.

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL