

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES
RESOLUCIÓN 940/2016

Recurso nº 922/2016 C.A. del Principado de Asturias 52/2016

Resolución nº 940/2016

En Madrid, a 18 de noviembre de 2016.

VISTO el recurso interpuesto por D. Y.R.O., en nombre y representación de INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR, S. A. L., contra el anuncio y los pliegos del contrato de “Servicio de limpieza de parques y jardines públicos en Pravia” (Exp. REG 21/2016), licitado por el Ayuntamiento de Pravia, enclavado en el Principado de Asturias, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. El 18 de agosto por Providencia del Alcalde de Pravia, se acuerda iniciar expediente de contratación del servicio de limpieza de parques y jardines públicos en el término municipal, exp. REG 21/2016, y se incorporan al expediente el Pliego de Cláusulas Administrativas y Técnicas (PCAT).

El 15 de septiembre en el Perfil del Contratante y en el Boletín Oficial del Principado de Asturias (BOPA), se publica la licitación.

El contrato, calificado como de servicios, categoría 27, otros servicios, referencias de nomenclatura CPV 77311000-3, servicios de mantenimiento de jardines y parques, tiene un valor estimado de 446.748 euros, siendo la licitación de tramitación ordinaria por procedimiento abierto, con varios criterios de adjudicación, dependiente de un juicio de valor, el proyecto de ejecución de la prestación del servicio, con una ponderación de hasta 50 puntos, y evaluable automáticamente o mediante fórmula, el precio más bajo, con una ponderación de hasta 50 puntos.

En el anuncio publicado se establece como lugar de obtención de la documentación tanto las dependencias del Ayuntamiento como la página Web del Perfil del contratante.

Las cláusulas 2.1, “valor estimado” y 2.2, “presupuestos”, del PCAT establecen.

“2.L VALOR ESTIMADO. El valor estimado del contrato es de 446.748€ (6 anualidades), que constituye el importe total del contrato (incluidas sus eventuales prórrogas), sin incluir el IVA, calculado según las reglas fijadas en el artículo 88 del TRLCSP.

2.2 PRESUPUESTO: El presupuesto del contrato es 74.458€ (setenta y cuatro mil cuatrocientos cincuenta y ocho euros), que constituye el importe total anual, sin incluir el IVA.

El precio del contrato, de conformidad con el artículo 302 del TRLCSP se ha determinado por anualidades”.

La cláusula 14, “cesión y subcontratación, del PCAT, establece:

“Conforme a los artículos 226, 227, 228 y 228 bis del TRLCSP.

La empresa adjudicataria estará obligada a la subrogación del personal que actualmente presta el servicio, garantizándole todos los emolumentos, beneficios y derechos adquiridos que le correspondan. (...)”

A continuación incluye un cuadro con información del personal que presta este servicio.

Más adelante la misma cláusula dispone.

“En el cuadro superior no se incluye la cuota empresarial a la seguridad social (actualmente bonificada al 100% a los Centros Especiales de Empleo).

Los salarios reflejados en el cuadro superior lo son por su importe bruto, sin tener en cuenta que, actualmente, los Centros Especiales de Empleo tienen subvencionados los costes salariales de cada trabajador por el importe del 50% del salario mínimo interprofesional.

Los trabajadores están contratados a jornada completa, y deberán estar adscritos a la ejecución del presente contrato al menos en el 90% de su jornada laboral.

EL personal se rige por XIV Convenio Colectivo General de Centros y Servicios de Atención a Personas con Discapacidad.”

Segundo. El 30 de septiembre de 2016 INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR, S. A. L., anuncia la interposición de recurso especial en materia de contratación contra el anuncio y los pliegos que rigen la licitación.

El mismo día 30 de septiembre de 2016, se presenta en el registro del órgano de contratación el recurso, en cuyo petitum consta lo siguiente “solicitamos por ello la anulación del anuncio y pliego y el incremento del importe máximo de licitación”.

Igualmente solicita como medida cautelar la suspensión del procedimiento de licitación.

Tercero. El órgano de contratación, el 4 de octubre de 2016, remite el recurso y el expediente de contratación al Tribunal, acompañándolo de su informe.

En él se contiene certificación acreditativa de que a dicha fecha había presentado proposición CIVIS GARDEEN, S. COOP. ASTUR.

Cuarto. La Secretaría del Tribunal, el 5 de octubre, dio traslado del recurso interpuesto al licitador que había presentado proposición, otorgándole un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaba oportuno, formulase las alegaciones que a su derecho conviniesen, sin que haya evacuado el trámite conferido.

Quinto. El 13 de octubre, la Secretaria del Tribunal, por delegación de éste, resolvió conceder la medida provisional consistente en suspender el procedimiento de contratación, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 y 46 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre(TRLCSF).

FUNDAMENTOS DE DERECHO.

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41.4 del TRLCSF y 22.1.1º 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 (RPERMC), en aplicación de la cláusula tercera, apartado 2, del Convenio de colaboración, suscrito el 3 de octubre de 2013, entre el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el BOE de 28 de octubre de 2013, al tratarse de una entidad local ínsita en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Segundo. Está legitimada la recurrente, que en razón de su objeto social puede ser licitadora en el procedimiento, conforme a los artículos 42 del TRLCSF, 22.1.2º del RPERMC.

Tercero. Se recurren los anuncios y los pliegos del procedimiento de licitación de un contrato calificado como de servicios, categoría 17, CPV 77311000-3, con un valor estimado de 446.748 euros.

Debemos analizar por separado, primero si el contrato en cuestión está dentro del ámbito de aplicación del recurso especial en materia de contratación, y en segundo lugar, si los actos impugnados son susceptibles de dicho recurso.

De acuerdo con el artículo 16 del TRLCSP, son contratos de servicios sujetos a una regulación armonizada los comprendidos en las categorías 1 a 16 del Anexo II.

Por su parte, el artículo 40.1.b) del TRLCSP, establece que serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los actos recurribles de los contratos de servicios comprendidos en las categorías 17 a 27 del Anexo II del TRLCSP cuyo valor estimado sea igual o superior a 209.000 euros.

El 26 de febrero de 2014 se aprobó la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE (en adelante Directiva de contratos).

El plazo de transposición de la Directiva expiró el 18 de abril de este año.

Dicha transposición no se ha llevado a cabo por el Reino de España con carácter global, si bien por diversas normas legales se ha introducido parte del contenido de dicha Directiva en el TRLCSP. Ahora bien, el hecho de que el Estado miembro no haya transpuesto el contenido de las Directivas, no impide su aplicación directa, si se dan los requisitos necesarios para ello fijados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

En virtud de ello, los procedimientos de contratación sujetos a regulación armonizada, que se hubieran iniciado con posterioridad al 18 de abril de 2016 –entendiendo por tales conforme a la disposición transitoria primera, apartado 1, del TRLCSP, sensu contrario, aquellos procedimientos abiertos en que se hubiera publicado la correspondiente convocatoria del procedimiento de adjudicación del contrato, con posterioridad a dicha fecha y, en el caso de procedimientos negociados, se hubieran aprobado los pliegos igualmente con posterioridad a dicha fecha–, están sujetos al efecto directo de la Directiva de contratos.

A tal efecto, ha de tenerse en cuenta los siguientes criterios interpretativos.

La recomendación de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), en relación con la aplicación de las nuevas directivas de contratación pública, de 15 de marzo (R JCCA de 15 de marzo de 2016).

Los criterios fijados sobre el efecto directo de las Directivas por los Tribunales administrativos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación acordaron, de 1 de marzo de 2016.

Conforme a dichos criterios, el objeto del recurso especial en materia de contratación depende del contenido de las Directivas de contratación pública, de tal forma que si éstas cambian, cambia la materia susceptible de recurso especial en materia de contratación pública; ello aunque no haya cambiado la redacción de la Directiva 89/665/CEE, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras modificada por la Directiva 2007/66/CE, de 11 de diciembre de 2007, que es una norma de carácter adjetivo.

Como consecuencia del efecto directo del artículo 2.9 de la Directiva de contratos, a partir del 18 de abril pueden ser objeto de los contratos de servicio sujetos a regulación armonizada, cualesquiera servicios y no solo los servicios de las categorías 1 a 16 del Anexo II del TRLCSP, distintos de aquéllos susceptibles de ser objeto de un contrato de obras sujeto a regulación armonizada, siempre y cuando no estén expresamente excluidos por la Directiva de contratos de su ámbito objetivo de aplicación, en virtud de sus artículos 7 a 17; entendiéndose por todo ello desplazado el artículo 16.1 del TRLCSP por la Directiva de contratos.

En cuanto a los umbrales, tiene efecto directo la distinción que hace la Directiva de contratos en su artículo 4, letras b), e) y d), entre, por una parte los contratos públicos que tienen por objeto los denominados “servicios sociales y otros servicios específicos” que son los enumerados en su Anexo XIV de la Directiva, y por otra aquéllos contratos que tienen por objeto las demás prestaciones susceptibles de ser objeto de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada.

Respecto de los contratos de servicios del Anexo XIV de la Directiva de contratos el umbral es de 750.000 euros, de acuerdo con la letra d) del citado artículo 4 de la Directiva.

Respecto de los demás contratos de servicios el umbral es de 135.000 euros o 209.000 euros, según el caso, de acuerdo con las letras b) y e) del artículo 4 de la Directiva de contratos respectivamente; coincidiendo así con los umbrales actualmente vigentes en la TRLCSP, por aplicación del Reglamento (UE) 2015/2342 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2015, por el que se modifica la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a los umbrales de aplicación en los procedimientos de adjudicación de contratos.

Pues bien, aquí estamos en un servicio clasificado con la nomenclatura CPV 77311000-3, no incluido en el Anexo XIV de la Directiva de contratos, y cuyo valor estimado excede del umbral de 209.000 euros, tratándose pues de un contrato armonizado sujeto al ámbito del recurso especial en materia de contratación, sin perjuicio de que lo estaría también con anterioridad al efecto directo de la Directiva de contratos por aplicación del artículo 40.1.b) del TRLCSP.

Pero no basta con que el contrato esté en el ámbito del recurso, es necesario también que los actos recurridos seas susceptible de impugnación.

Los actos son los anuncios y los pliegos de contratación que se declaran expresamente recurribles por el artículo 40.2.a) del TRLCSP.

En consecuencia, el acto es recurrible, conforme a los artículo 16.1.b), 40.1.a) y 2.a), y disposición transitoria primera, apartado 1, del TRLCSP, en conexión con el artículo 2.9 la Directiva de contratos, y 22.1.3º y 4º del RPERMC.

Cuarto. El anuncio de licitación publicado señala como forma de acceso a los pliegos indistintamente su recogida en las dependencias del Ayuntamiento o su descarga de la dirección Web del Perfil del contratante.

El anuncio se publicó en el Perfil del contratante y en el BOPA el 15 de septiembre de 2016.

El artículo 44, apartados 1 y 2ª, del TRLCSP señala.

“1. Todo aquel que se proponga interponer recurso contra alguno de los actos indicados en el artículo 40.1 y 2 deberá anunciarlo previamente mediante escrito especificando el acto del procedimiento que vaya a ser objeto del mismo, presentado ante el órgano de contratación en el plazo previsto en el apartado siguiente para la interposición del recurso.

2. El procedimiento de recurso se iniciará mediante escrito que deberá presentarse en el plazo de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que se remita la notificación del acto impugnado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151.4.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior:

a) Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los licitadores o candidatos para su conocimiento conforme se dispone en el artículo 158 de esta Ley”.

El artículo 19.1 y 2 del RPERMC preceptúan.

“1. Cuando el recurso se interponga contra el anuncio de licitación, el plazo comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, salvo que la Ley no exija que se difunda por este medio. En este último caso el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a la fecha de publicación en el perfil de contratante del órgano de contratación, y en el supuesto de que ésta última fecha no estuviera acreditada fehacientemente desde el día siguiente a la fecha de publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o, en su caso, en los diarios o boletines oficiales autonómicos o provinciales, según proceda.

2. Cuando el recurso se interponga contra el contenido de los pliegos y demás documentos contractuales, el cómputo se iniciará a partir del día siguiente a aquel en que se haya publicado en forma legal la convocatoria de la licitación, de conformidad con lo indicado en el apartado 1 de este artículo, si en ella se ha hecho constar la publicación de los pliegos en la Plataforma de Contratación del Sector Público o el lugar y forma para acceder directamente a su contenido.

En caso contrario, el cómputo comenzará a partir del día siguiente a aquél en que los mismos hayan sido recibidos o puestos a disposición de los interesados para su conocimiento. En este último caso, cuando dichos documentos hayan sido puestos a disposición de los interesados solamente por medios electrónicos,

el plazo para recurrir comenzará a computarse a partir de la fecha en que concluya el de presentación de las proposiciones, salvo que hubiese constancia de que fueron conocidos con anterioridad a dicha fecha. Cuando no se hubieran puesto a disposición de los interesados por medios electrónicos el plazo comenzará a contar desde el día siguiente a aquel en se hayan entregado al recurrente”.

El recurso se interpuso el 30 de septiembre de 2017, precedido de su anuncio, ante el órgano de contratación.

Así las cosas, de conformidad con los preceptos transcritos, el recurso especial en materia de contratación se interpuso en tiempo y forma.

Quinto. La recurrente formula la siguiente alegación contra los pliegos.

Que el importe máximo de licitación no cubre los costes laborales vulnerándose los derechos de los trabajadores en lo que respecta a su subrogación de personal como específica el convenio de Centros Especiales de Empleo aplicable a los centros adscritos al Área de Asturias, publicado en BOE de 12 de septiembre de 2012, que resulta de aplicación. A tal efecto presenta el cuadro de cálculo justificativo de la diferencia entre el precio establecido para la licitación y el resultado correspondiente a aplicar los costes de las tablas del Convenio colectivo a la lista de personal a subrogar que aparece en el PCAT.

La diferencia según sus cálculos asciende a 42.263,48 euros, por lo que los licitadores al presentar sus ofertas económicas, han de tener en cuenta, al menos, los siguientes conceptos que son absolutamente necesarios para llevar a cabo el servicio objeto de la licitación, lo cual incrementaría el precio de la misma, i) sueldos y salarios para las horas máximas de convenio, ii) sustitución de vacaciones, iii) seguridad social, iv) porcentaje de absentismo, v) coste materiales, uniformes y útiles, v) amortización de maquinaria, vi) coste de supervisión, viii) beneficio empresarial, y otros.

El informe del órgano de contratación, señala que, si bien el artículo 87 del TRLCSP dispone que 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 y, en el mismo sentido el artículo 88.2, también se refiere a que la estimación deberá hacerse teniendo en cuenta los precios habituales en el mercado, hay que considerar que dichos precios de mercado pueden obtenerse por el método comparativo del precio establecido en supuestos análogos, ya se trate de Ayuntamientos de similares características para contratos o servicios del mismo tipo del que nos ocupa, o ya se trate del mismo Ayuntamiento en el mismo supuesto, siendo así que el Ayuntamiento contratante ha venido efectuando hasta la actualidad y durante al menos los últimos cuatro años, y también mediante contratación con una empresa que es Centro Especial de Empleo las mismas prestaciones objeto del nuevo contrato y por el mismo precio por el que sale a licitación ahora éste y que se cuestiona por la recurrente.

De otra parte el artículo 88.5 del TRLCSP permite que en los contratos de servicios en los que se marque cierta periodicidad o que se deban renovar en un periodo de tiempo determinado, se tome como base para el cálculo del valor estimado del contrato el valor total real de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, lo que redundaría en lo anteriormente expuesto, siendo así que el Ayuntamiento viene pagando, por las mismas prestaciones, el mismo precio que ahora se cuestiona, precio que dadas las características de los Centros Especiales de Empleo (subvenciones para gastos de personal, pero también para maquinaria, etc.) ha permitido hasta el momento la viabilidad de un contrato con unos precios y costes similares a los ahora cuestionados, sin vulneración de los derechos de los trabajadores, todos con algún grado de discapacidad, y aún más tratándose de un Ayuntamiento sujeto a un Plan de Ajuste que le impone fuertes limitaciones de gasto.

En suma, que el Ayuntamiento dentro de las diversas opciones de que dispone para fijar el precio del contrato ha elegido aquella que ha considerado más acertada y que su propia experiencia le señala como posible, a efectos de que el contrato pueda efectivamente cumplirse.

Así, si bien el PCAT establece la obligación de subrogación del personal que actualmente presta el servicio, y adjunta información sobre el mismo, ascendiendo a 116.721,48 euros el importe de los salarios brutos, en el mismo PCAT se da cuenta y explicación de la aparente contradicción entre dichas cifras y el tipo de licitación, que asciende a 74.458 euros, diciéndose expresa y literalmente en el PCAT que “los salarios reflejados en el cuadro superior lo son por su importe bruto, sin tenerse en cuenta que, actualmente, los Centros Especiales de Empleo tienen subvencionados los costes salariales de cada trabajador por el importe del 50% del salario mínimo interprofesional. Los trabajadores están contratados a jornada completa, y deberán estar adscritos a la ejecución del presente contrato al menos en el 90% o de su jornada laboral”.

Así la explicación se obtiene del examen del mismo PCAT, de acuerdo con la siguiente operación.

90% (de la jornada) de 116.721,48 euros=105.049,33 euros.

50% salario mínimo interprofesional, 8 obreros, 14 pagas=36.691,20 euros.

105.049,33 euros–36691,20 euros=68.358,13 euros, coste inferior al tipo de licitación anual (fijado en 74.458 euros).

Sexto. Como ya hemos dicho el régimen jurídico del contrato que nos ocupa está determinado por las normas de efecto directo de la Directiva de contratos, en cuanto desplazan a las nacionales, y en todo lo demás por el TRLCSP, al haberse iniciado el procedimiento de licitación con posterioridad al 18 de abril de 2016.

En efecto, el hecho de que el Estado miembro no haya transpuesto el contenido de las Directivas, no impide su aplicación directa, si se dan los requisitos necesarios para ello fijados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Dichos requisitos son los siguientes:

- Que la disposición sea lo suficientemente clara y precisa.
- Que la disposición establezca una obligación que no esté sujeta a ninguna excepción ni condición. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha señalado en diversas ocasiones que una disposición es incondicional cuando no otorga a los Estados miembros ningún margen de apreciación. El efecto directo no se predica de las Directivas en su conjunto, sino tan solo de aquellas disposiciones incluidas en ellas que cumplan los requisitos establecidos por el Tribunal de Justicia que se han citado.

Además ha de tenerse en cuenta la prohibición del efecto directo vertical descendente.

El efecto directo de las Directivas de contratación pública es el denominado vertical ascendente, lo que significa que lo pueden invocar válidamente los particulares para hacer valer sus intereses frente a los Estados.

Ahora bien, se excluye la posibilidad de que el efecto directo pueda ser horizontal, invocado entre particulares, o descendente, invocada por los poderes públicos en perjuicio de los particulares.

En este sentido, la jurisprudencia del TJUE entiende que el carácter obligatorio de la Directiva es el fundamento del efecto directo y dicho carácter solo existe respecto del Estado destinatario de la misma, por lo que es una norma que no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular ni puede alegarse contra él; se trata de “evitar que el Estado pueda sacar partido de su incumplimiento del Derecho de la Unión” (STJUE de 12 de diciembre 2013, Portgás, asunto C-425/12), debiendo considerarse a estos efectos que los poderes adjudicadores como Estado.

A los efectos de determinar las normas con efecto directo de la Directiva de contratos, han de tenerse en cuenta, como dijimos, tanto la R JCCA de 15 de marzo, como los criterios fijados sobre el efecto directo de las Directivas por los Tribunales administrativos encargados de la resolución del recurso especial en materia de contratación en su reunión de 1 de marzo de 2016.

En este marco normativo de referencia hemos de examinar los argumentos de la recurrente.

Así dispone el artículo 87.1 del TRLCSP, lo siguiente:

“En los contratos del sector público, la retribución del contratista consistirá en un precio cierto que deberá expresarse en euros, sin perjuicio de que su pago pueda hacerse mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que ésta u otras Leyes así lo prevean. 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

de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados.”

Por su parte preceptúa el artículo 88.4 y 5 del TRLCSP lo siguiente.

“5. En los contratos de suministro o de servicios que tengan un carácter de periodicidad, o de contratos que se deban renovar en un período de tiempo determinado, se tomará como base para el cálculo del valor estimado del contrato alguna de las siguientes cantidades:

- a) El valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente o durante los doce meses previos, ajustado, cuando sea posible, en función de los cambios de cantidad o valor previstos para los doce meses posteriores al contrato inicial.
- b) El valor estimado total de los contratos sucesivos adjudicados durante los doce meses siguientes a la primera entrega o en el transcurso del ejercicio, si éste fuera superior a doce meses.

La elección del método para calcular el valor estimado no podrá efectuarse con la intención de sustraer el contrato a la aplicación de las normas de adjudicación que correspondan.

6. En los contratos de servicios, a los efectos del cálculo de su importe estimado, se tomarán como base, en su caso, las siguientes cantidades:

- a) En los servicios de seguros, la prima pagadera y otras formas de remuneración.
- b) En servicios bancarios y otros servicios financieros, los honorarios, las comisiones, los intereses y otras formas de remuneración.
- c) En los contratos relativos a un proyecto, los honorarios, las comisiones pagaderas y otras formas de remuneración, así como las primas o contraprestaciones que, en su caso, se fijen para los participantes en el concurso.
- d) En los contratos de servicios en que no se especifique un precio total, si tienen una duración determinada igual o inferior a cuarenta y ocho meses, el valor total estimado correspondiente a toda su duración. Si la duración es superior a cuarenta y ocho meses o no se encuentra fijada por referencia a un período de tiempo cierto, el valor mensual multiplicado por 48.”

El contenido del 88.4 y 5 del TRLCSP no resulta variado por el artículo 5, apartados 11 y 14, de la Directiva de contratos, que, aun cuando tiene efecto directo, por ser suficientemente claro, preciso e incondicionado, no es contradictorio con el precepto del TRLCSP, sin que la Directiva contenga un precepto similar al artículo 87.1 del TRLCSP.

Llegados a este punto, fijada la plena aplicación del derecho nacional, hemos de recordar nuestra reiterada doctrina en materia de fijación del presupuesto del contrato.

Así hemos señalado en numerosas Resoluciones (por todas las números 185/2012, de 6 de septiembre, 310/2012, de 28 de diciembre, 83/2013, de 20 de febrero, 112/2013, de 21 de marzo, 251/2013, de 4 de julio, 264/2013, de 4 de julio, 341/2013, de 2 de septiembre, 143/2014, de 21 de febrero, 313/2014, de 11 de abril, 629/2014, de 8 de septiembre, 794/2014, de 24 de octubre, 891/2014, de 5 de diciembre, 88/2015, de 30 de enero, 336/2015, 17 de abril, 797/2015, de 11 de septiembre, y la más reciente, 764/2016, de 30 de septiembre), al fijar el presupuesto de un contrato hay que partir del principio de eficiencia y de los objetivos de estabilidad presupuestaria y control del gasto.

Así lo establece el artículo 1 del TRLCSP, al disponer que la regulación de la contratación tiene por objeto, entre otros, el de "...asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos...".

De acuerdo con este objetivo de control del gasto hay que interpretar el artículo 87 del TRLCSP cuando indica que "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 de licitación y la aplicación, en su caso, de las normas sobre ofertas con valores anormales o desproporcionados".

Como se indica en la Resolución número 185/2012, de 6 de septiembre, "no se impone a la Administración un «suelo» consistente en el precio general de mercado, por debajo del cual no pueda admitir ofertas, sino todo lo contrario, se persigue el precio más económico, fijado en concurrencia, con el límite de los precios anormales o desproporcionados a la baja. De modo que lejos de encontrarnos con un «suelo» nos encontramos con un «techo» indicativo".

En cuanto a los efectos de los convenios colectivos sobre la fijación del presupuesto del contrato en los casos de subrogación y en particular si la entidad contratante está ligada por los convenios colectivos a la hora de diseñar las prestaciones, concretamente el presupuesto, que van a definir el nuevo contrato, señalamos en nuestra Resolución número 281/2012, de 5 de diciembre, que "el criterio que hemos venido manteniendo de manera reiterada es que no es así, que la entidad contratante debe tener plena libertad para definir el objeto del contrato conforme a las disponibilidades presupuestarias y a las circunstancias concurrentes. Este problema se ha planteado en relación con la posible existencia de bajas temerarias en las ofertas de determinados licitadores que no respetarían presuntamente las condiciones mínimas establecidas en el convenio colectivo y también en relación con la indebida determinación de los precios del contrato que se iba a licitar extrayendo siempre una misma conclusión como es que la entidad contratante no debe quedar vinculada por esta circunstancia y que las posibles reclamaciones que se pudieran presentar en este punto serían siempre competencia de la jurisdicción laboral".

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa en su informe 9/1997, de 20 de marzo de 1997, considera que "la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración para llegar a un resultado concreto en cuanto

a la cuantía de su proposición económica, en particular, en el caso consultado, si los licitadores en su proposición económica han tenido en cuenta los efectos derivados del... Convenio Colectivo...", en su Informe 34/2001, de 13 de noviembre, refiriéndose a un contrato de servicios de seguridad, señala que la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en consideración para formular su proposición económica y, en concreto, los efectos derivados del convenio colectivo de empresas de seguridad, puesto que ello desvirtuaría el sistema de contratación administrativa obligando al órgano de contratación a realizar un examen y comprobación de diversos elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, además de los del convenio respectivo, el pago de Impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones u otros aspectos de la legislación laboral. Y concluye que "la circunstancia de que una proposición económica en un concurso sea inferior a la cantidad resultante de aplicar el coste hora fijado en el Convenio colectivo del sector no impide la adjudicación del contrato en favor de dicha proposición económica, sin perjuicio de la posible aplicación de los criterios para apreciar bajas desproporcionadas o temerarias en concurso con los requisitos del artículo 86, apartados 3 y 4, de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en esencia, el que dichos criterios figuren en el pliego de cláusulas administrativas particulares".

A tenor de lo expuesto, los convenios colectivos no vinculan a la Administración contratante a la hora de establecer el presupuesto del contrato, si bien constituyen una fuente de conocimiento, aunque no la única, a efectos de determinar el valor de mercado (artículo 87 del TRLCSP).

Lo fundamental, en suma, es que el presupuesto de licitación esté en consonancia con el precio de mercado de la prestación en proporción a su contenido (Resoluciones números 66/2012, de 14 de marzo, y 292/2012, de 5 de diciembre), siendo forzoso reconocer en esta materia un amplio margen de estimación a la Administración (Resolución número 420/2013, de 26 de septiembre).

Entrando ya en el análisis del recurso, el órgano de contratación aplica para determinar el presupuesto del contrato en lo que a los costes salariales se refiere a lo dispuesto en el artículo 88.5 del TRLCSP, coincidente con el artículo 5.11 de la Directiva de contratos, de modo que, al tratarse de un contrato de servicios que se deban renovar en un período de tiempo determinado, ha tomado como base para el cálculo el valor real total de los contratos sucesivos similares adjudicados durante el ejercicio precedente.

En ese valor ha tenido, como pone de manifiesto el PCAT, un componente decisivo la condición de que los trabajadores respecto de los que se produce la subrogación son personas discapacitadas, condición que lleva ligada los beneficios del Empleo protegido, lo que ha permitido a las empresas contratantes disfrutar, en su condición de centro especial de empleo, de subvenciones públicas de los costes salariales de cada trabajador por importe del 50 % del salario mínimo interprofesional, conforme al texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, y sus normas reglamentarias de desarrollo.

Atendiendo a la referida justificación, a lo dispuesto en el artículo 87.1 y 88.5 del TRLCSP, en consonancia con el artículo 5 de la Directiva de contratos, y de acuerdo con nuestra doctrina que otorga a la entidad contratante un amplio margen en la estimación del presupuesto del contrato, sin que para ello esté vinculada por el contenido del convenio colectivo, debe estimarse que las cláusulas impugnadas son conformes a Derecho y, en consecuencia, rechazamos la impugnación formulada.

Por todo lo anterior, VISTOS los preceptos legales de aplicación, ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA:**

Primero. Desestimar el recurso interpuesto por D. Y.R.O., en nombre y representación de INSTITUTO MINUSVÁLIDO ASTUR, S. A. L., contra el anuncio y los pliegos del contrato del “Servicio de limpieza de parques y jardines públicos en Pravia” (Exp. REG 21/2016), licitado por el Ayuntamiento de Pravia, enclavado en el Principado de Asturias.

Segundo. Levantar la suspensión del procedimiento de contratación producida de conformidad con los artículos 47.4 del TRLCSP y 31.3 del RPERMC.

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 sanción prevista en el artículo 47.5 del TRLCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, 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, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.