



NOTA SOBRE EL INFORME CNMC A LOS PLIEGOS DE CLÁSULAS ADMINISTRATIVAS PARTICULARES Y DE PRESCRIPCIONES TÉCNICAS QUE RIGEN LA CONTRATACIÓN CENTRALIZADA DEL SERVICIO INTEGRAL DE LIMPIEZA EN LOS EDIFICIOS DE LA AGE UBICADOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID (INF/DP/0014/14)

Con fecha 11 de julio de 2014, se ha recibido Informe de la CNMC, previa solicitud de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (en adelante, DGRCC), sobre el proyecto de pliegos de condiciones que deberán regir la primera fase de la contratación centralizada del servicio de limpieza integral en los edificios, locales y dependencias de la AGE ubicados en la Comunidad de Madrid.

En relación con las observaciones particulares incluidas en el apartado III.2 de dicho informe se realizan las siguientes consideraciones:

III.2.1.1. Lotes 1 a 9 (zonas geográficas)

En su informe, la CNMC señala que *“resulta cuestionable que el criterio mayoritariamente elegido para distribuir los lotes sea un criterio geográfico”,* y que *“parecería preferible organizar dichos lotes atendiendo al criterio relativo al número de edificios afectados e, incluso, delimitarlo considerando la superficie de los mismos objeto de limpieza”.*

Esta DGRCC a la hora de determinar qué barrios o municipios se incluyen en cada lote, ha tenido en cuenta **tanto el número de edificios existentes en cada zona, como el coste actual de la limpieza de los distintos edificios, por lo que la configuración de lotes geográficos ya recoge algunos de los parámetros señalados por la Comisión.**



LOTE	Importe 2016 con IVA	Importe total con IVA	Nº edificios
Lote 1 - Oeste	9.800.933,38 €	19.183.680,16 €	49
Lote 2 - Centro	8.928.190,52 €	19.939.301,01 €	45
Lote 3 - Colón	10.343.145,52 €	21.307.854,59 €	60
Lote 4 - Nuevos Ministerios	7.956.098,29 €	16.145.422,43 €	23
Lote 5 - Noroeste	9.257.385,82 €	18.589.907,15 €	38
Lote 6 - Norte	4.446.232,58 €	8.070.731,21 €	19
Lote 7 - Arturo Soria-Ventas	4.012.180,88 €	9.384.744,17 €	35
Lote 8 - Este	2.737.374,71 €	6.087.942,63 €	37
Lote 9 - Sur	2.547.301,39 €	5.410.516,51 €	55
Lote 10 - Reservado a Centros Especiales de Empleo	537.218,73 €	1.278.451,41 €	10
Lote 11 - Laboratorios	8.822.012,60 €	20.410.866,96 €	56
TOTAL	69.388.074,40 €	145.809.418,24 €	427

Para determinar el número y configuración de los lotes, se han tomado en consideración las recomendaciones de la Guía que establece que *“si se opta por fraccionar los contratos objeto de la licitación, el número de lotes no debe ser similar al número estimado de participantes, evitándose en todo caso que todos los lotes sean del mismo tamaño”*.

Como puede apreciarse en el cuadro anterior, para permitir la **entrada de empresas de distinto tamaño y evitar las prácticas colusorias**, el contrato se ha estructurado en **lotes de distinto tamaño**. Los **lotes geográficos que se proponen no son homogéneos**, ya que tanto el coste como el número de edificios incluidos en cada uno varían notablemente.

Respecto al **ahorro de costes que permite la estructura de lotes propuesta**, aunque como acertadamente señala la Comisión *“el contrato sólo sería aplicable a edificios y dependencias radicados en la Comunidad de Madrid y con escasa distancia entre ellos”*, se ha considerado que **la cercanía entre los edificios permite ahorros**, tanto para la empresa como consiguientemente para la Administración, derivados de:

- la distribución del personal entre los edificios (bien destinando parte de la jornada a un edificio parte a otro), puesto que de acuerdo con los convenios colectivos analizados los tiempos de desplazamiento entre edificios computan en determinados supuestos como jornada de trabajo; efectuar traslados de personal entre centros (reubicando al personal en un edificio diferente si lo considera necesario);



- la posibilidad de emplear la misma maquinaria en varios edificios, reduciendo costes del contrato y tiempos de transporte de un lugar a otro;
- el establecimiento de zonas de reparto para la distribución del material consumible;
- la optimización de las horas de trabajo (ratio entre horas de trabajo efectivo/ horas contratadas) de los especialistas (como cristaleros), reduciendo el tiempo empleado en los desplazamientos entre edificios cercanos.

Por todo ello, se considera que **debe mantenerse el criterio geográfico propuesto para la configuración de los lotes 1 a 9**, ya que el distinto número de edificios y tamaño de los lotes propuestos garantiza una adecuada concurrencia y competencia entre empresas de distintos tamaños de cara a la licitación, evita las prácticas colusorias y es el más óptimo de cara a la ejecución y el seguimiento del nuevo contrato centralizado.

III.2.1.2. Lote 10 (Reserva a centros especiales de empleo)

Como señala la Comisión en su informe, la reserva del lote 10 a centros especiales de empleo es *“una medida de política social que encuentra amparo tanto en el Derecho comunitario como en el Derecho nacional”*, con la que se ha pretendido consolidar la situación de los contratos actualmente vigentes, por lo que se trata de un lote bastante restringido (es el de menor importe y afecta solo a 10 edificios).

La reserva del lote 10 a centros especiales de empleo no supone una restricción de estos a concurrir al resto de lotes, siempre y cuando cumplan los requisitos establecidos en los pliegos. En los **borradores de pliegos remitidos no se establece ningún límite que impida a los centros especiales de empleo licitar al resto de lotes**. Sin embargo, **siguiendo las recomendaciones de la Comisión, se aclarará y completará la redacción de los pliegos incluyendo una mención expresa de que los centros especiales de empleo pueden concurrir al resto de lotes**.

III.2.2. Duración

La Comisión señala que *“sobre la contemplada posibilidad de prórroga, se recomienda que sea interpretada de forma restrictiva por el órgano de contratación, examinando su necesidad, proporcionalidad y mínima restricción”*, y que *“no debería justificarse por el retraso en futuras licitaciones pues, en principio, dichas licitaciones pueden ser previstas con tiempo suficiente”*.



Este centro directivo **comparte plenamente los criterios de la Comisión**, en particular la necesidad de **prever con la suficiente antelación las nuevas licitaciones y no recurrir con carácter automático a las prórrogas**, sino sólo cuando las circunstancias concretas, de acuerdo con los principios antes enumerados, justifiquen su necesidad e idoneidad.

III.2.3. Limitación del número de lotes a adjudicar a una misma empresa

Como señala la Comisión, aunque la Directiva 2014/24/UE de contratación pública admite la posibilidad de que los poderes adjudicadores limiten la presentación de ofertas a todos los lotes en que se estructure el contrato, el TRLCSP no las contempla, *“por lo que en la actualidad su encaje en la normativa aplicable presenta serias dudas”*.

Estas dudas fueron las que motivaron que la Entidad Empresarial Red.es elevara consulta por un tema similar a la Dirección General del Servicio Jurídico(*“La entidad Pública Empresarial Red.es, ... solicita a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado informe sobre la posibilidad de que, en los procedimientos de licitación que comprendan varios lotes, se establezca el requisito de que los licitadores puedan presentarse únicamente a uno de los lotes del procedimiento o bien el requisito de que un mismo licitador no pueda resultar adjudicatario de más de un lote”*).

La Dirección General del Servicio Jurídico del Estado en su informe de 28 de julio de 2006 señala que **“resulta admisible, al amparo de lo dispuesto en los artículos 67.5.a), 67.6.a) y 67.7.a) del RGCAP, establecer, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de los contratos de suministro, consultoría y asistencia y servicios, limitaciones a la posibilidad de licitar de los empresarios, circunscribiendo ésta a uno, varios o todos los lotes en los que se divida un contrato administrativo, haciendo constar dichas limitaciones en el correspondiente anuncio de licitación, que habrá de ajustarse al modelo establecido en el Anexo VIII del propio RGCAP”**.

En base a la interpretación de la Dirección General del Servicio Jurídico esta DGRCC considera necesario **mantener esta limitación en los pliegos**, que se justifica en el riesgo que supondría para la Administración en un contrato de estas características quedarse totalmente **desabastecida** en caso de que una misma empresa fuera adjudicataria de todos los lotes, que no sería extraño al ser el único criterio exigible el precio, y fuera después incapaz de cumplir con la totalidad de las obligaciones del contrato.

Por otro lado, con esta limitación se **pretende garantizar una mayor concurrencia** ya que genera condiciones más favorables de acceso a las PYMEs a las licitaciones públicas y **reduce los riesgos de**



concentración del número de operadores. Si ello se conjuga con el hecho de que únicamente se valorará el precio, la limitación permitirá que las PYMEs puedan ser adjudicatarias de los lotes de menor importe, mientras que las empresas mejor posicionadas es previsible que opten por lotes de mayor importe.

Finalmente, la CNMC sugiere que para evitar que las empresas más poderosas económicamente acaparen la mayoría de lotes podría optarse por formas menos restrictivas como establecer junto a los criterios de adjudicación que justifican una ponderación preferente en la puntuación (precio) *“otros criterios minoritarios como por ejemplo la disponibilidad de personal para eventos excepcionales, en los que empresas de diverso tamaño pudieran ser más competitivas o innovadoras”*.

A este respecto, cabe indicar que siguiendo precisamente la recomendación contenida en la Guía de contratación pública de esa CNMC se ha establecido como **único criterio de valoración el precio** *“por ser el criterio objetivo y económicamente cuantificable que mejor suele revelar el grado de eficiencia de los licitadores”*. Ello ha obligado a definir con precisión los requisitos técnicos que determinan cómo debe prestarse el servicio y son obligatorios para todos los licitadores (por ejemplo, la bolsa de horas no es objeto de valoración, sino que se ha determinado en los pliegos la que se considera necesaria, que tiene carácter de obligatorio y debe estimar su coste el licitador a la hora de formular su oferta).

Tal y como se indica en la citada Guía, el excesivo peso de criterios escasamente relevantes para la ejecución imponen costes adicionales a los licitadores y dificultan la realización de posibles ahorros de costes. De este modo, no se ha considerado relevante de cara a la ejecución del contrato establecer otros criterios distintos del precio (como la bolsa de horas) que no sólo no suelen discriminar las ofertas, sino que favorecen a las empresas más grandes que están en mejor posición, ya que suelen ser las que disponen de una mayor infraestructura y personal para poder ofrecer estos servicios (que por su propia naturaleza no se sabe a priori cuándo van a ser demandados).

III.2.4. Requisitos de solvencia

La Comisión considera que el umbral para la solvencia técnica o profesional que se exige a los empresarios extranjeros nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea *“excede al contemplado para los empresarios nacionales mediante la clasificación... por lo que se recomendaría su alineamiento”*.

Debe indicarse, como ya se señaló en la nota de respuesta al informe sobre los pliegos del contrato centralizado de seguridad, que la no equiparación entre licitadores nacionales y no nacionales, a la que se refiere el informe, no es una cuestión debida al planteamiento del contrato y previsiones del PCAP, sino



que es una consecuencia ineludible de los diferentes regímenes jurídicos previstos para cada caso en el TRLCSP.

III.2.5.1. Condiciones especiales de ejecución del contrato: número mínimo de horas de limpieza

En su informe la Comisión considera que *“estas medidas deben ser cuestionadas por cuanto suponer una excesiva intromisión en la libertad de organización de cada operador económico y limitan la competencia efectiva que se pretende garantizar en el proceso de licitación. Estas condiciones no permiten que aquellas empresas más eficientes pudieran ofertar un número de horas más bajo para prestar adecuadamente el servicio atendiendo a sus medios, recursos y capacidad de organización”*.

Este Centro Directivo no comparte el criterio de la Comisión, puesto que tal y como están configurados los borradores de pliegos **el objeto del contrato no son las horas de trabajo efectivo, sino un resultado, la limpieza integral de los edificios**, que se consigue a través del cumplimiento de unas tareas, con unas frecuencias y unos estándares de calidad establecidos en los Anexos XII y XIII del pliego de prescripciones técnicas. Prueba de ello es que el seguimiento y control de las operaciones incluidas en el contrato se basan en las frecuencias y los estándares de calidad antes indicados, no en un control por parte de la Administración de las horas de servicio prestado (salvo la bolsa de horas extraordinarias).

Sin embargo, se ha considerado adecuado fijar unas **horas mínimas** de servicio que se consideran imprescindibles para el adecuado cumplimiento de dichas frecuencias y estándares de calidad. Al **fijar horas por lote y no por edificio** se ha buscado intencionadamente permitir a las **empresas** que, en base a su **capacidad organizativa**, puedan determinar el número de horas mínimas que considere necesarias para la limpieza de cada edificio, así como la distribución del personal entre los mismos.

Siguiendo una vez más las recomendaciones de la Guía de la Comisión, se ha considerado preferible **no valorar el número de horas, sino fijar las horas mínimas por lote** que se consideran imprescindibles para garantizar una buena ejecución del contrato, de modo *“que su cumplimiento se establezca como **condición especial de ejecución del contrato**, en vez de intentar asegurar su continuidad considerándolas como elementos puntuables a los que se otorgue una puntuación considerable dentro del total”*. Desde el punto de vista de la defensa de la competencia y **con la finalidad de evitar prácticas desleales entre empresas, se han fijado claramente las exigencias del contrato** para que, una vez que el licitador las conoce pueda formular la mejor oferta económica en igualdad de condiciones.



Para **determinar el número mínimo de horas/año** por lote indicadas en el borrador de pliegos, se han tenido en cuenta tanto los **parámetros objetivos basados en niveles estándar de calidad** (como los ratios horas de limpieza al año por cada 1000 metros cuadrados, coste por hora de trabajo efectivo, coste-año por metro cuadrado limpio, etc calculados en base a los datos de los contratos analizados), como otras circunstancias que determinan la carga de trabajo asociada a este contrato, en particular las **frecuencias de las distintas tareas de limpieza**. Se ha hecho un importante esfuerzo en ajustar y reducir las frecuencias medias de los contratos actuales el máximo posible, siempre garantizando las condiciones mínimas de salubridad, con la finalidad de racionalizar la prestación del servicio permitiendo que se generen ahorros (por ejemplo, se pasa de una frecuencia diaria de limpieza de despachos a una de días alternos, salvo la recogida de las papeleras, o de una frecuencia semanal a mensual en el tratamiento de suelos con elementos mecánicos en zonas que no son de atención al público).

El resultado de este análisis ha permitido **fixar el número mínimo de horas por lote que se establece como condición especial de ejecución**, que **creemos debe mantenerse porque**, por un lado son un mínimo que garantiza la cobertura de las frecuencias y los estándares de calidad fijados en los pliegos, y por otra parte el adjudicatario tiene flexibilidad para distribuir al personal encargado de la ejecución del contrato como considere oportuno y para fijar el número de horas/año necesarias para la limpieza de cada edificio siempre que respete el mínimo por lote.

III.2.5.2. Subrogación de personal

La Comisión considera que el establecimiento como condición especial de ejecución de que *“en caso de que se produzcan sustituciones del personal subrogado, el nuevo miembro será de la misma categoría y una antigüedad no superior al del sustituido”* supone una *“limitación a la capacidad de organización empresarial sin que se considere aceptable la justificación de que se trata de evitar genera incrementos injustificados en el coste del contrato de cara a la siguiente licitación que se convoque”*.

Si bien es cierto, tal y como indica esa CNMC, que la Administración tiene un precio cerrado de antemano derivado de la adjudicación y que la sustitución no modifica durante la ejecución del contrato el coste para la misma (ya que los costes de las medidas de organización que adopte el contratista durante su ejecución son por su cuenta y riesgo), es cierto **que los costes del servicio viene determinados por los costes del personal, especialmente en los casos como éste en que los convenios colectivos prevén la subrogación del personal.**

La cláusula referida, en la que se prevé que en caso de sustitución el nuevo miembro sea de la misma categoría y no más antigüedad que el sustituido, pretende que no se incrementen los costes del servicio de cara a la siguiente licitación que se convoque y **evitar la competencia desleal entre empresas.**



En este tipo de contratos los costes de personal son muy elevados, estimándose en el caso de limpieza entorno al 80% del coste del presupuesto del contrato, por tanto un incremento excesivo en la antigüedad de las plantillas objeto de subrogación supone un incremento directo en los costes del servicio, que tendrá su consecuencia de cara a la siguiente licitación que se convoque.

A pesar de ello, para no interferir en la capacidad de organización empresarial más allá de lo que sea preciso para salvaguardar los intereses de la administración de cara a una futura licitación, se adaptarán los pliegos para restringir esta condición solo a los 6 meses anteriores a la finalización del contrato.