

Informe 20/2008, de 24 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Asunto: “Cláusula de revisión de precios en contratos de servicios de limpieza en centros sanitarios”.

I ANTECEDENTES

El Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud del Gobierno de Aragón, se dirige a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, mediante oficio de fecha 5 de junio de 2008, solicitando informe sobre la cláusula de revisión de precios en contratos de servicios de limpieza en centros sanitarios. A continuación se reproduce el contenido de la citada solicitud:

“ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Convenio colectivo del sector.

El servicio de limpieza de los centros sanitarios tiene la peculiaridad de que existe un convenio colectivo regional aplicable a los centros dependientes del Servicio Aragonés de Salud.

Este convenio tiene su origen a mediados de los años 80 para los centros del INSALUD de la provincia de Zaragoza, consecuencia de una prolongada huelga. A partir del año 2002, y coincidiendo con el traspaso de la competencia de la asistencia sanitaria a la C.A. de Aragón, se extendió a las provincias de Huesca y de Teruel, teniendo desde entonces un ámbito de Comunidad Autónoma e incluyendo a todos los centros asistenciales (tanto de Atención Especializada como de Atención Primaria) dependientes del SALUD.

La característica fundamental del convenio colectivo es la total equiparación de las condiciones retributivas y laborales (jornada, permisos) del personal acogido al mismo, con las del personal estatutario propio del SALUD de categoría equivalente (limpiadoras de Atención Primaria y Atención Especializada). El convenio actual, de 2 de diciembre de 2005 (BOA de 23 de noviembre de 2006), recoge en su artículo 2 (Ámbito funcional): “Cualquier pacto alcanzado en material salarial, así como cualquier modificación relativa a jornada y vacaciones entre los representantes de los sindicatos y la DGA en la Mesa General de la Función Pública o en la Mesa Sectorial de Sanidad de la CCAA que afecta al personal estatutario de la misma categoría o similar, se aplicará al personal recogido en el ámbito funcional del presente Convenio Colectivo en el plazo no superior de un mes a contar desde la firma del Acuerdo.” Así, hasta el presente ejercicio 2008, para el que ya se han actualizado las retribuciones de acuerdo a las tablas salariales del personal estatutario, incluidos la carrera profesional (Acta de la Comisión Paritaria del Convenio. BOA de 5 de marzo de 2008).

Acuerdos Sanitarios.

El artículo 40.1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, establece que las CC.AA., previa negociación en las mesas correspondientes, establecerían, para el personal estatutario de sus servicios de salud, mecanismos de carrera profesional de acuerdo con lo establecido con carácter general en las normas aplicables al personal del resto de sus servicios públicos.

Las previsiones establecidas en la Ley del Estatuto fueron asumidas por los firmantes del Acuerdo Profesional Sanitario de 26 de abril de 2005, al estipular en su apartado 5.2 que "De conformidad con lo previsto en el artículo 40.1 del Estatuto Marco, los mecanismos de carrera profesional que se establezcan con carácter general en las normas aplicables al personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, serán de aplicación al personal estatutario del SALUD de los Grupos C, D y E, así como A y B no sanitario".

El Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración General de 26 de mayo de 2005, recogió la voluntad de las partes que lo suscribieron de implantar "un sistema de desarrollo profesional que cumpla los requisitos marcados anteriormente", comprometiéndose a tal efecto "a destinar sus esfuerzos y a vincular futuros acuerdos retributivos a la mejora y cierre del sistema de desarrollo profesional". Así, en dicho Acuerdo se estableció un denominado "componente singular del complemento específico de perfeccionamiento profesional" que vino a anticipar, para el personal funcionario de carrera y laboral fijo, los efectos económicos del futuro sistema de desarrollo profesional.

Al propio tiempo, en el ámbito del Servicio Aragonés de Salud, el personal Licenciado y Diplomado Sanitario estatutario fijo pudo participar en la fase previa a la implantación del sistema de carrera profesional, y percibir por ello las cantidades correspondientes en concepto de "anticipo de carrera". Por tanto, sólo el personal estatutario de los grupos C, D y E, así como de los grupos A y B de Gestión y Servicios del SALUD, se hallaban excluidos de uno u otro sistema, por lo que, de conformidad con lo expresado en la sesión de la Mesa de la Función Pública de fecha 7 de abril de 2006 y sin perjuicio del sistema de carrera profesional que se estableciera de manera definitiva, mediante la Resolución de 10 de noviembre de 2006 de la Dirección Gerencia del Servicio Aragonés de Salud que estableció la fase previa a la implantación del sistema de carrera profesional y se reguló el acceso provisional al grado I por parte del personal estatutario fijo del SALUD, reconociendo al grupo E, en concepto de "Complemento de Carrera – Anticipo" una cuantía anual de 351'90 €, a devengar en doce mensualidades, devengándose dos tercios de su importe a partir de 1 de julio de 2006 y el tercio restante a partir de 1 de julio de 2007.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

Primero.- Dentro de ese contexto, durante el ejercicio 2005 se licitaron sendos expedientes anticipados para la contratación del servicio de limpieza, respectivamente del Hospital Miguel Servet y del Hospital Clínico Universitario "Lozano Blesa", con los datos relevantes siguientes:

- *Servicio de limpieza del Hospital Universitario "Miguel Servet", de los Centros Médicos de Especialidades "Ramón y Cajal" y "San José" de Zaragoza y del transporte interno de ropa sucia de las unidades a la lavandería del hospital (expediente 30 DG/05).*

Importe: 16.958.326,27 € (dieciséis millones novecientos cincuenta y ocho mil trescientos veintiséis euros con veintisiete céntimos)

Plazo: dos años.

- *Servicio de limpieza del Hospital Clínico Universitario "Lozano Blesa", del edificio adjunto de Consultas Externas y del C.M.E. "Inocencio Jiménez" de Zaragoza (expediente 31 DG/05).*

Importe: 11.313.100,00 € (once millones trescientos trece mil cien euros)

Plazo: dos años.

Segundo.- El contrato del Hospital Miguel Servet, se adjudicó con fecha 24 de noviembre de 2005, a KLÜH LINAER ESPAÑA, S.L., por un importe de 16.958.326'27 € y una duración inicial de 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2007. El contrato se formalizó el día 16 de diciembre de 2005.

Tercero.- Por su parte, el contrato del Hospital Clínico Universitario Lozano Blesa, se adjudicó con fecha 5 de diciembre de 2005, a ISS FACILITY SERVICES, S.A., por un importe de 11.313.100 € y una duración inicial de 1 de enero de 2006 a 31 de diciembre de 2007. El contrato se formalizó el día 19 de diciembre de 2005.

Cuarto.- En los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) de ambos contratos, se introdujo como fórmula de revisión de precios la cláusula literal siguiente:

Índice o fórmula:

- HABERES, SALARIOS DEL PERSONAL Y COTIZACIONES SOCIALES: Incremento anual autorizado para la categoría de limpiadora del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, en el período 2007-2006.
- RESTANTES CONCEPTOS (AMORTIZACIÓN DE MAQUINARIA, UNIFORMES, BENEFICIO INDUSTRIAL, ETC.): I.P.C. General Interanual correspondiente al mes de diciembre anterior al período a revisar.

Método de revisión:

Procederá la revisión de precios cuando se haya ejecutado el 20% del importe del contrato y hubiese transcurrido un año desde su adjudicación, de tal modo que ni el porcentaje del 20%, ni el primer año de ejecución, puedan ser objeto de revisión.

EN CASO DE PRÓRROGA SE APLICARÁN LOS ÍNDICES O FÓRMULAS ANTERIORMENTE INDICADOS PERO REFERIDOS A LOS EJERCICIOS RESPECTIVOS:

Ejercicio 2008: Incrementos salariales 2008-2007 e I.P.C. General Interanual del mes de diciembre de 2007.

Ejercicio 2009: Incrementos salariales 2009-2008 e I.P.C. General Interanual del mes de diciembre de 2008.

La citada cláusula de revisión precios, fiscalizada de conformidad por la Intervención General en sus informes de 1 y 2 de agosto de 2005, fue redactada en dichos términos con el objeto de que, en la variación del precio del contrato se reflejase el incremento de los costes de personal. Ya que, por un lado, en este tipo de servicios, los gastos salariales (retribuciones y cotizaciones sociales) suponen cerca del 90 por ciento del presupuesto de contrata (presupuesto base de licitación menos I.V.A.), y por el otro, para amparar el previsible futuro impacto en el contrato del complemento de carrera profesional, que en el momento de elaboración de los pliegos, administrativo y técnico, únicamente estaba reconocido al personal Licenciado y Diplomado Sanitarios y que se extendió con posterioridad al resto de las categorías de personal estatutario.

Todo ello con la finalidad de incrementar el precio de los contratos en el mismo porcentaje que lo hicieran los costes reales del servicio para evitar minimizar los posibles conflictos laborales.

Quinto.- Iniciada la tramitación de los expedientes de revisión de precios (para el año 2007) de los dos contratos, la Intervención Delegada en el Servicio Aragonés de Salud emitió reparo parcial, aceptando, a pesar de discrepar de la validez de la cláusula de revisión incluida en el Pliego, el incremento de las retribuciones establecido en las tablas salariales aprobadas en aplicación de los importes autorizados en la Ley de Presupuestos, pero rechazando la inclusión del nuevo concepto retributivo de la carrera profesional en la citada revisión de precios. Dicho criterio fue ratificado por la Intervención General al resolver la discrepancia planteada por este Organismo Autónomo, entendiendo ese órgano fiscalizador que procedía iniciar un expediente de modificación del contrato, si a juicio del órgano de contratación se había producido el desequilibrio financiero alegado.

Sexto.- El Servicio Aragonés de Salud aceptó el criterio de la resolución de la discrepancia y, siguiendo el razonamiento dado por la propia Intervención General, acordó iniciar los expedientes de modificación de los contratos del servicio limpieza de los hospitales "Miguel Servet" y "Lozano Blesa"; los cuales han sido

nuevamente objeto de reparo por Intervención Delegada, en primer lugar (volviendo a manifestar su oposición a la legalidad de la cláusula de revisión de precios), y posteriormente ratificado por Intervención General al resolver la discrepancia del SALUD, fundamentados ambos informes de rechazo en argumentos similares, cuando no idénticos, a los aducidos en la revisión de precios.

Séptimo.- El Servicio Aragonés de Salud ha mantenido la discrepancia, remitiéndola al Departamento de Salud y Consumo que ha estimado conveniente someterla ante el Gobierno de Aragón, quien decidirá sobre la misma en su reunión de 10 de junio de 2008.

Por todo lo expuesto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3.2 del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la C.A. de Aragón y se aprueba su Reglamento, se solicita informe a ese órgano consultivo sobre los siguientes extremos:

- 1º - Si la cláusula de revisión de precios, que se vuelve a reproducir a continuación, es conforme a la legislación vigente y en particular a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y puede ser incluida, por tanto, en los Pliegos de los contratos de servicios de limpieza de centros sanitarios dependientes del Servicio Aragonés de Salud.

Índice o fórmula:

- HABERES, SALARIOS DEL PERSONAL Y COTIZACIONES SOCIALES: Incremento anual autorizado para la categoría de limpiadora del personal estatutario del Servicio Aragonés de Salud, en el período 20XX-20XX-1
- RESTANTES CONCEPTOS (AMORTIZACIÓN DE MAQUINARIA, UNIFORMES, BENEFICIO INDUSTRIAL, ETC.): I.P.C. General Interanual correspondiente al mes de diciembre anterior al período a revisar.

Método de revisión:

Procederá la revisión de precios cuando se haya ejecutado el 20% del importe del contrato y hubiese transcurrido un año desde su adjudicación, de tal modo que ni el porcentaje del 20%, ni el primer año de ejecución, puedan ser objeto de revisión.

EN CASO DE PRÓRROGA SE APLICARÁN LOS ÍNDICES O FÓRMULAS ANTERIORMENTE INDICADOS PERO REFERIDOS A LOS EJERCICIOS RESPECTIVOS:

- 2º - Si la citada cláusula de revisión, de ser conforme a normativa, puede ser interpretada por los órganos de contratación, de forma que amparen alteraciones del precio de dichos contratos como consecuencia de variaciones efectivas de los costes de personal, que se deriven de incrementos extraordinarios posteriores a la licitación o adjudicación del contrato, bien por la creación de nuevos conceptos retributivos (como en el caso de la carrera profesional) y/o por la modificación de las condiciones de trabajo que supongan un incremento de los costes de personal (permisos, jornada, conciliación), los cuales hayan sido aprobados por la Administración. O bien, estos incrementos deberían ser aprobados por el procedimiento previsto en el artículo 79.2 de la Ley de Contratos del Sector Público.
- 3º - Si la citada cláusula de revisión, resulta a juicio de ese órgano consultivo no conforme a normativa, cual debería ser la redacción o el contenido de la misma para que alcanzara idéntico objeto de adecuar el precio del contrato al incremento de los costes de personal."

Al oficio se acompaña la copia de toda la documentación citada en el mismo.

El Pleno de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión celebrada el 24 de septiembre de 2008, acuerda informar lo siguiente:

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

I. Competencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.

El presente informe se emite con carácter facultativo a petición del Director Gerente del Servicio Aragonés de Salud, de conformidad con lo previsto en los artículos 3.2 y 4.b) del Decreto 81/2006, de 4 de abril, del Gobierno de Aragón, por el que se crea la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y se aprueba el reglamento de atribuye a ésta la competencia para informar sobre las cuestiones que se sometan a su consideración en materia de contratación administrativa y la función de velar por el debido y estricto cumplimiento de la normativa reguladora de los contratos de la Administración y, especialmente, por el respeto de los principios de objetividad, publicidad y concurrencia.

Por otro lado, la petición de informe ha sido formulada por órgano legitimado, tal y como exige el artículo 6.b) del citado Decreto.

II. Sobre la revisión de precios en los contratos de las Administraciones Públicas.

La LCSP ha venido a regular con precisión el sistema de revisión de precios aplicable a los contratos de las *Administraciones Públicas*, mientras que ha dejado a la libertad de las partes para fijar su régimen jurídico en los contratos del resto de entes del sector público.

Así, el artículo 75 relativo al precio de los contratos, en su apartado tercero señala que *“Los precios fijados en el contrato podrán ser revisados o actualizados, en los términos previstos en el Capítulo II de este Título, si se trata de contratos de las Administraciones Públicas, o en la forma pactada en el contrato, en otro caso, cuando deban ser ajustados, al alza o a la baja, para*

tener en cuenta las variaciones económicas que acaezcan durante la ejecución del contrato.”

Así pues, todos los órganos de contratación de las Administraciones Públicas estarán limitados por lo previsto en el Capítulo II del Título III, Libro I LCSP a la hora de fijar los índices o fórmulas de revisión de precios en sus pliegos contractuales.

III. Sobre la posibilidad de incluir costes salariales en las fórmulas de revisión de precios.

El artículo 78 LCSP circunscribe el sistema de revisión de precios a la aplicación de *índices oficiales o de la fórmula aprobada por el Consejo de Ministros, previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, para cada tipo de contratos*, siendo únicamente entre éstas entre las que deba elegir el órgano de contratación para su aplicación a un contrato determinado, lo que imposibilita la confección de fórmulas ad hoc. Además, con carácter básico en virtud de la Disposición Final Séptima, la Ley exige que las distintas fórmulas sean aprobadas por el Consejo de Ministros, sin que en este punto se atribuyan competencias a los órganos ejecutivos autonómicos.

Por otro lado, a diferencia de la regulación anterior, la LCSP ha venido a excluir expresamente el coste de la mano de obra en las fórmulas que se aprueben para la revisión de precios. Así lo dispone de forma contundente el apartado primero del artículo 79 cuando dispone que *las fórmulas que se establezcan reflejarán la ponderación en el precio del contrato de los materiales básicos y de la energía incorporados al proceso de generación de las prestaciones objeto del mismo. No se incluirán en ellas el coste de la mano de obra, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial.*

Descartada, pues, la posibilidad de que en el sistema de revisión de precios se tenga en cuenta la mano de obra, la LCSP regula un supuesto excepcional en el apartado 2º del artículo 79, admitiendo que *cuando por*

circunstancias excepcionales la evolución de los costes de mano de obra o financieros acaecida en un periodo experimente desviaciones al alza que puedan reputarse como impredecibles en el momento de la adjudicación del contrato, el Consejo de Ministros o el órgano competente de las Comunidades Autónomas podrá autorizar, con carácter transitorio, la introducción de factores correctores de esta desviación para su consideración en la revisión del precio, sin que, en ningún caso, puedan superar el 80 por ciento de la desviación efectivamente producida.

Se considerará que concurren las circunstancias a que se refiere el párrafo anterior cuando la evolución del deflactor del Producto Interior Bruto oficialmente determinado por el Instituto Nacional de Estadística supere en 5 puntos porcentuales las previsiones macroeconómicas oficiales efectivas en el momento de la adjudicación o el tipo de interés de las letras del Tesoro supere en cinco puntos porcentuales al último disponible en el momento de la adjudicación del contrato. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán incluir las referencias a las previsiones macroeconómicas y tipo de interés existentes en el momento de la licitación.

Así, en el momento de la preparación del contrato no pueden incorporarse fórmulas de revisión de precios que no hayan sido aprobadas por el Consejo de Ministros y, aunque aprobadas, éstas nunca podrán contener como factor el correspondiente a la mano de obra. La única opción que quedaría es la remota posibilidad descrita en el párrafo anterior y, con relación a la cual, la LCSP permite que se introduzca en los pliegos de cláusulas administrativas particulares *las referencias a las previsiones macroeconómicas y tipo de interés existentes en el momento de la licitación.*

Esta prohibición expresa de incorporar *el coste de la mano de obra* a las fórmulas de revisión de precios, se ve afianzada con la redacción de la Disposición Transitoria Segunda LCSP cuando señala:

1. *Hasta que se aprueben las nuevas fórmulas de revisión por el Consejo de Ministros adaptadas a lo dispuesto en el artículo 79, seguirán aplicándose las aprobadas por el Decreto 3650/1970, de 19 de diciembre; por el Real Decreto 2167/1981, de 20 de agosto, por el que se complementa el anterior, y por el Decreto 2341/1975, de 22 de agosto, para contratos de fabricación del Ministerio de Defensa.*

2. *En todo caso, transcurrido un año desde la entrada en vigor de esta Ley sin que se hayan aprobado las nuevas fórmulas, la aplicación de las actualmente vigentes se efectuará con exclusión del efecto de la variación de precios de la mano de obra.*

IV. Alternativas para adecuar el precio del contrato al incremento de los costes de personal

El artículo 75 LCSP impone a los órganos de contratación la obligación de cuidar 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.

En el caso que nos ocupa, donde los costes laborales suponen cerca del 90 por ciento del presupuesto de contrata (presupuesto base de licitación menos I.V.A.) según se indica en el oficio remitido, se hace altamente dificultoso cumplir con el designio del artículo 75 sin que puedan actualizarse los precios a través de fórmulas de revisión.

Ello obligará a los órganos de contratación, probablemente, a acudir a vigencias anuales en este tipo de contratos de servicios, con la complejidad en la gestión que ello supone al tratarse de contratos armonizados dada su elevada cuantía. Por ello, se sugiere que se acuda a la técnica de los Acuerdos Marco regulados en los artículos 180 y siguientes LCSP, por ajustarse mejor a

las necesidades al permitir fijar condiciones para la adjudicación posterior de contratos derivados de forma más ajustada al momento de prestación efectiva del servicio.

III CONCLUSIONES

I.- El artículo 79 LCSP imposibilita que se incluya el coste de la mano de obra en las fórmulas de revisión de precios.

II.- Como posible método para tratar de ajustar el precio del contrato al precio general de mercado se podrá acudir a contratos de vigencia anual o a técnicas como los Acuerdo Marco por ajustarse mejor a las necesidades al permitir fijar condiciones para la adjudicación posterior de contratos derivados de forma más ajustada al momento de prestación efectiva del servicio.

Informe 20/2008, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa adoptado en su sesión de 24 de septiembre de 2008.