



## **La dictadura del precio**

Estudio sobre la situación actual  
de los procedimientos de  
contratación del Servicio de  
Limpieza en España

Noviembre 2015

**Deloitte.**

# Contenidos

---

1. Introducción	1
2. Resumen Ejecutivo	2
3. Objetivos	4
4. Análisis del sector	5
5. Contratación en el Sector Público	9
6. Contratación en el Sector Privado	11
7. Diagnóstico	12
8. Tendencias	14
9. Propuestas de mejora	16
Anexo I	20
Anexo II	21
Anexo III	22
Anexo IV	24
Anexo V	25

---

# 1. Introducción

## Aspel

La Asociación Profesional de Empresas de Limpieza – Aspel, es una Asociación de ámbito Estatal, fundada en el año 2001. Aspel está integrada por las principales Empresas y Grupos de Empresas que componen el Sector de Limpieza de Edificios y Locales.

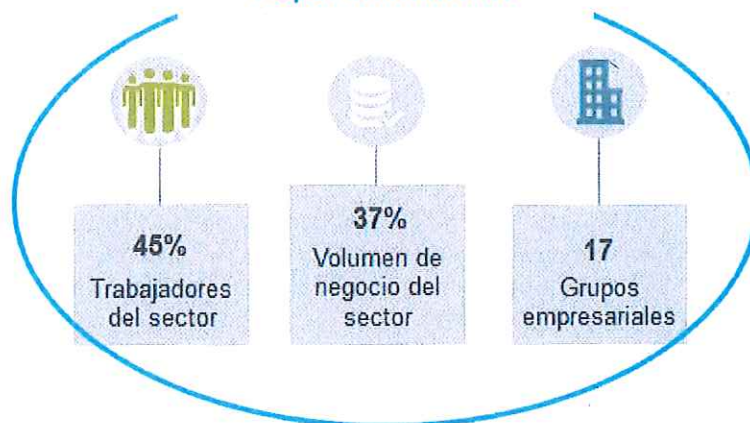
Aspel está presente en todo el territorio español y representa al Sector también fuera de nuestras fronteras. Las empresas de Aspel desarrollan su actividad profesional en todos los segmentos del mercado.

Los objetivos que persigue Aspel son: Defender los intereses del Sector, participar en los foros de diálogo entre los agentes sociales y las instituciones públicas, así como fomentar el reconocimiento de la opinión pública y de la sociedad en general ante una actividad que aporta empleo y valor añadido a la economía nacional. Para ello, Aspel manifiesta los siguientes compromisos:

- **Con el Sector – Vocación Integradora:** Aspel apuesta por fomentar, desarrollar y liderar, al máximo nivel, las relaciones con otras Asociaciones del sector y afines, así como suscribir acuerdos con las organizaciones sindicales más representativas.
- **Con la sociedad – Desarrollo Sostenible:** Sostenible en el sentido de permanencia en el tiempo y por ello la obligación de la calidad en el servicio.
- **Con sus Clientes – La Calidad del Servicio:** Conseguir la plena satisfacción del cliente es la máxima prioridad de las empresas integradas en Aspel.
- **Con sus empleados – Formación Profesional y Prevención de Riesgos Laborales:** El capital humano de las empresas de Aspel constituye su principal activo.



## Aspel en números



## 2. Resumen Ejecutivo

### 2.1 Contexto

En los últimos años, la tendencia de las empresas del sector privado y las administraciones públicas a contratar los servicios de limpieza ha aumentado de manera significativa, lo que hace que ahora sean los contratistas privados de servicios de limpieza los responsables de que se cumplan los estándares de limpieza e higiene en muchos edificios públicos y privados utilizados a diario. En este sentido, es importante destacar que estos estándares llegan a ser factores críticos en lugares como escuelas, hospitales o instalaciones de empresas de la industria alimentaria, entre otro, donde las consideraciones relativas a la limpieza e higiene adquieren especial importancia para la salud pública.

En este sentido, en la medida en que las empresas privadas y las administraciones públicas se encuentran en posición de tener que contratar en el exterior la prestación de los servicios de limpieza, su "poder adquisitivo" adquiere cada vez mayor importancia a la hora de determinar la calidad de los servicios de limpieza.

En un entorno de crisis, y con una legislación en materia de contratación pública que permite las adjudicaciones mediante subastas encubiertas, el componente precio se ha convertido en un factor determinante adjudicando los contratos de aquellos contratistas que proponen el precio más bajo, incluso por debajo de los precios de coste. Estas prácticas han acarreado importantes impactos tales como la pérdida de puestos de trabajo, actuaciones ilegales u operar bajo estándares de limpieza no óptimos para la salud laboral, entre otros.



### 2.2 Tendencias

Desde Europa, materializado en la Estrategia Europa 2020 y en la Directiva Europea D2014/24/UI del Parlamento Europeo y del Consejo, se están dando fuertes impulsos hacia favorecer una economía más "inteligente", sostenible e integradora, que se plasma en la mencionada Directiva con la definición del concepto de la *oferta económicamente más ventajosa*, que en España podrá tener lugar en la trasposición de la Directiva en La Ley de Contratos del Sector Público.

Asimismo, las expectativas alcistas en la economía española, que auguran un crecimiento en el PIB de hasta el 3% según el Fondo Monetario Internacional, permitirán un menor foco en los niveles de gasto de empresas y Administraciones Públicas, favoreciendo la utilización de criterios de selección centrados en la calidad, sin olvidar el factor precio.

## 2.3 Propuestas de mejora

Las propuestas de mejora se fundamentan en que los servicios profesionales de limpieza se contraten por su "valor óptimo". El concepto de "valor óptimo" trata de tener en cuenta no solamente un precio favorable, sino que pondera, en relación a las preferencias de la entidad contratante, los distintos elementos relativos a la calidad de una oferta de prestación de servicios, buscando la que más se adecue a sus necesidades.

En particular, las líneas de actuación sobre las que se debe actuar para una mejor gestión en materia de contratación se instrumentan en los siguientes tres ejes:

1. Exigir que se establezca un precio de salida que soporte el coste de personal además de cubrir los demás costes necesarios para la prestación del servicio tales como los materiales consumibles. A partir de este punto de partida se establecerá un margen comercial, sobre el que las entidades concursantes podrán competir.
2. Establecer criterios técnicos que cumplan con los siguientes parámetros: estar orientados a resultados, ser medibles y objetivables. En los servicios de limpieza, las claves del valor óptimo se encuentran en una correcta gestión de los recursos humanos, una buena gestión de los contratos y la adecuada utilización de los medios materiales.
3. Endurecer las normas y requisitos con el fin de eliminar a las denominadas "pseudoempresas", que son aquellas que proponen ofertas agresivas y temerarias en precio, y que posteriormente, por su tamaño y débil estructura financiera llegan a incurrir en prácticas ilegales por no tener la capacidad necesaria para hacer frente a las obligaciones asumidas.



# 3. Objetivos

Los objetivos de este estudio son:

1. Analizar y exponer los efectos que tiene sobre las empresas del sector y sus grupos de interés el hecho de considerar el precio como criterio único o preponderante para la adjudicación de los contratos de servicios de limpieza por parte tanto de las Administraciones Públicas como de las empresas del sector privado; y
2. Realizar propuestas de mejora en los procedimientos de contratación que, basados en la situación actual, los cambios normativos previstos y la experiencia, tenga como resultado último la mejora en los servicios que proporcionan las empresas de limpieza profesional.

Para alcanzar estos objetivos se ha desarrollado la siguiente:

## Metodología

Análisis del sector

Análisis de la  
normativa de  
aplicación

Análisis de  
estudios e  
informes actuales

Entrevistas con  
representantes de  
empresas del sector

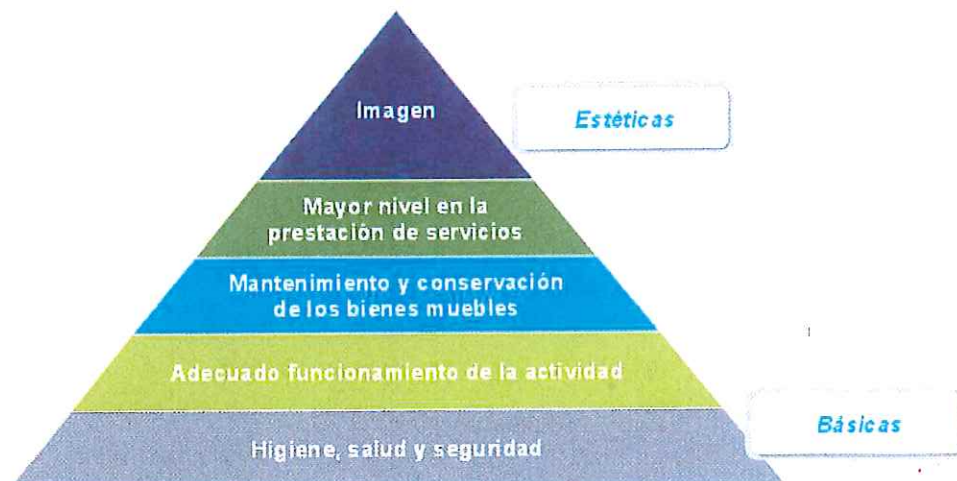


# 4. Análisis del sector

## 4.1 La importancia de los servicios de limpieza

El papel de los servicios de limpieza es indispensable para las entidades, sus trabajadores y los usuarios de los servicios. La importancia de los servicios de limpieza abarca desde necesidades básicas como pueden ser la higiene o la salud, hasta necesidades estéticas. Así, en lugares tales como escuelas u hospitales, por ejemplo, las consideraciones relativas a la limpieza y la higiene son necesarias para garantizar la salud pública; en determinadas organizaciones un precario servicio de limpieza se reflejaría negativamente en la percepción que tiene el público de dicha organización o incluso los contratistas privados también pueden suministrar el servicio de limpieza en lugares en los que se almacena información delicada, lo que plantea exigencias particulares en lo relativo a las cualificaciones e integridad del personal de limpieza.

### G.4.1. Pirámide de las necesidades de los servicios de limpieza



## 4.2 Evolución reciente

En los últimos años la tendencia de empresas del sector privado y las Administraciones Públicas a subcontratar los servicios de limpieza ha aumentado significativamente, haciendo de **este sector uno de los más relevantes de la economía**.

### Evolución del sector

El 68% del PIB español pertenece al sector servicios, y de este 68% el sector de la limpieza representa el 1%. Los servicios de limpieza, **con una facturación de más de 8.000 millones de euros** en 2013, han mantenido en los últimos años un crecimiento constante gracias a la tendencia creciente en la subcontratación de este tipo de servicios. En los últimos ejercicios el incremento en operaciones ha experimentado un crecimiento medio del 2% en la cifra de negocios en el periodo 2009 a 2013, alcanzando un total de **16.503 empresas** (fuente: Estudio DBK 2014).

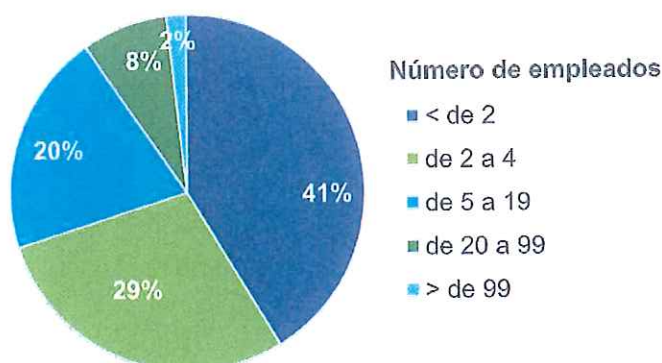
Las 10 empresas con mayor facturación dan empleo a más de 130 mil personas

### Número de empresas por número de trabajadores

El sector de la limpieza profesional está formado por 16.503 empresas y da empleo a 330.000 personas, lo que supone que 2 de cada 100 empleos en España se concentran en el sector de los servicios de limpieza. Se trata de una proporción muy significativa si la comparamos con otros sectores como por ejemplo el agrícola y pesquero que supone un 4,7% del empleo total en España; el sector de la construcción que representa el 5,8%.

Asimismo, el sector de la limpieza en España se encuentra muy fragmentado, puesto que el 41% de las empresas tienen menos de 2 empleados y tan solo el 2%, más de 99 trabajadores.

#### G.4.2.B Configuración de empresas por número de trabajadores (INE:EAS 2012)



### 4.3 Estructura de la cuenta de resultados de las empresas

Según el informe DBK de diciembre de 2014 la cuenta de resultados de las empresas de limpieza se caracterizaría por ser empresas intensivas en mano de obra, con unos costes de personal equivalentes al 80,5% de la facturación, o al 82% según el informe de OKO-Institut e.V. de 2007, lo que estrecha el resultado antes de impuestos de las empresas que se sitúa en torno al 1,8%, indicativo del estrecho margen con el que operan las compañías.

Esta situación, unido al elevado número de empresas con pocos empleados, y cuya facturación no es representativa en el sector, es indicativa de la existencia de *pseudoempresas* que a menudo ofrecen precios que no cubren el coste de la mano de obra, y hacen salir del mercado a las empresas que acatan la ley.

#### Estructura general de costes

Concepto	Porcentaje
Materias primas/aprovisionamientos	8,5 %
Otros gastos de explotación	7,4 %
Gastos de personal	80,5 %
Amortizaciones	0,8 %
Otros resultados	-0,2%
Resultado explotación	2,6 %
Resultado financiero	-0,8%
Resultado antes de impuestos	1,8 %
Facturación	100 %



## 4.4 Enfoques de contratación

Los servicios profesionales de limpieza desde un punto de vista del adjudicador, pueden ser contratados por un “enfoque horas” que serían aquellos encargos en los que se asigna un precio por hora estipulando las horas de trabajo o por un “enfoque resultados” en el que prima la calidad del servicio.

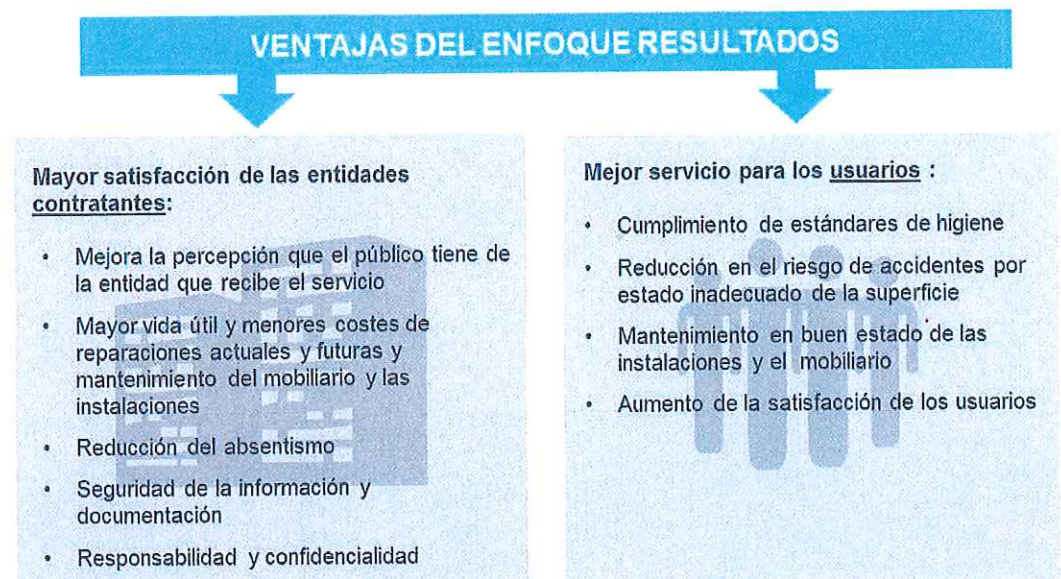
En particular, los sistemas basados en la actividad (enfoque horas) se caracterizan por los siguientes aspectos:

- No se fijan objetivos en materia de calidad
- Se caracterizan por establecer las operaciones de limpieza que han de realizarse, número de recursos, el tipo de superficies y la frecuencia de la limpieza
- El precio se configura como el único criterio de selección

En contraposición, las características de los sistemas basados en la calidad, son las siguientes:

- El objetivo principal es asegurar que se cumple con las condiciones de limpieza exigidas
- Especifican el nivel de calidad que ha de suministrarse y el estado en el que se deben encontrar las instalaciones en todo momento
- Implica la necesidad de definición y medición de indicadores
- Los criterios de selección deben incluir necesariamente, además del precio, atributos en materia de calidad en el nivel del servicio.

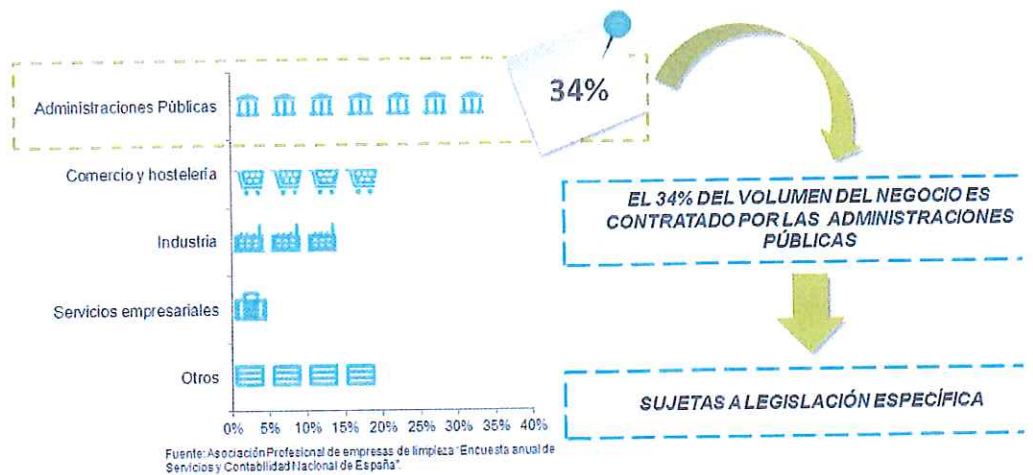
Estos últimos aseguran un mayor nivel de satisfacción tanto para las entidades contratantes, como para los usuarios de los servicios.



## 4.5 Principales clientes

Los principales clientes de los servicios profesionales de limpieza son las Administraciones Públicas, puesto que un 34% de sus contrataciones son realizadas a estas organizaciones, les sigue el Comercio y la Hostelería con un 19%.

La particularidad de este mix de clientes, con un elevado porcentaje del volumen de actividad realizado a administraciones públicas, radica de la regulación específica a la que se encuentran sujetas, la Ley de Contratos del Sector Público, que establece procedimientos y normas que condicionan el funcionamiento de los servicios profesionales de limpieza.



#### 4.6 Principales Drivers

En suma, el sector de la limpieza se ve altamente afectado por los siguientes drivers:

- **La Coyuntura económica:** las contrataciones de servicios de limpieza y la coyuntura económica se comportan de forma correlativa puesto que en épocas alcistas el gasto se incrementa. Del mismo modo, en situaciones de contracción económica, se producen ajustes que tienen especial incidencia en los niveles de gasto.
- **Legislación en materia de contratación:** determina las reglas de contratación, y al mismo tiempo, una legislación laxa puede dar pie a incurrir en prácticas irresponsables y con severos perjuicios.
- **Ley de Desindexación:** los contratos con el sector público dejan de ser actualizados por el IPC que impide que, por ejemplo, ante mejoras salariales del personal, puedan revisarse los precios las adjudicaciones, dando lugar a un menor margen y generando mayores incertidumbres a las empresas contratistas.
- **Legislación laboral:** la actual legislación permite las subrogaciones de los trabajadores entre empresas, de modo que, la empresa entrante quedará subrogada en los derechos y obligaciones laborales y de Seguridad Social del anterior operador, y, en general, cuantas obligaciones en materia de protección social complementaria hubiere adquirido el empresario cedente. En la práctica, se hace habitual en el sector tener que responder ante las prácticas ilícitas de las pseudoempresas que operan en el sector.



# 5. Contratación en el Sector Público



## 5.1 Evolución

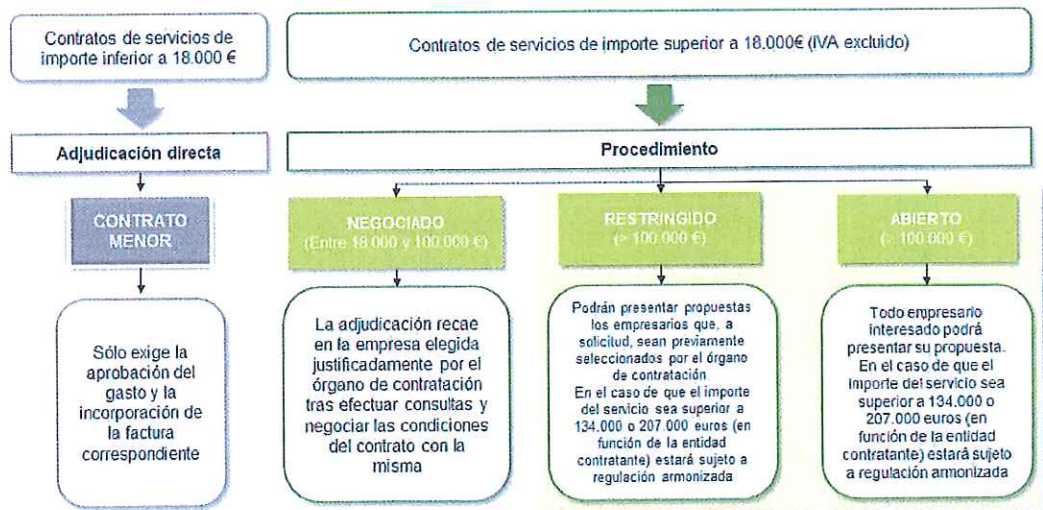
El Sector Público desempeña un papel fundamental en la economía española. El gasto público supone un 43% del Producto Interior Bruto, y en el periodo 2007-2013 ha evolucionado de forma correlativa con el PIB. El mencionado periodo se ha caracterizado por un decrecimiento de la economía española y un elevado endeudamiento en el Sector Público, lo que ha dado lugar a relevantes restricciones presupuestarias que se han traducido en la contención del gasto, favoreciendo la utilización del precio como único factor en la toma de decisiones.

## 5.2 Contratación

La contratación por parte de las administraciones públicas está sometida a reglas específicas, en virtud del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

### Tipos de contratación

Las modalidades de contrataciones que existen se presentan en la tabla a continuación:



Debido a las características de los contratos de servicios de limpieza, una parte importante de éstos se adjudican por las Administraciones Públicas a través de procedimientos "Abiertos" o "Restringidos".

### Requisitos

La actual normativa en materia de contratación, regulada por Real Decreto Legislativo 3/2011, exige el cumplimiento de determinados requisitos previos para contratar con la Administración Pública. La falta de rigidez en estos requisitos tiene como consecuencia la posibilidad de que la Administración Pública contrate con entidades que no estén suficientemente preparadas para asumir el servicio.

A continuación se muestran los principales aspectos con los que ya cuenta la actual legislación y los riesgos que implicaría su aplicación laxa:

Requisitos referidos a la legalidad	RIESGOS DE LA APLICACIÓN DE CRITERIOS LAXOS O INSUFICIENTES
<ul style="list-style-type: none"> <li>No haber sido condenada mediante sentencia firme</li> <li>No estar incurso en concurso voluntario/insolvencia</li> <li>No haber incumplido obligaciones tributarias y de la Seguridad Social</li> <li>No haber incurrido en falsedad documental y otras similares</li> </ul>	Empresas con situación financiera delicada, propensas a asumir riesgos por encima de lo normal
<b>Requisitos de solvencia económica y financiera y técnica o profesional</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Haber realizado trabajos de similares características con anterioridad</li> <li>Disponer de instalaciones y personal técnico suficiente</li> <li>Acreditar las correspondientes titulaciones académicas y profesionales</li> <li>Presentar una declaración sobre la plantilla media y otros requerimientos</li> </ul>	Empresas sin el personal suficientemente cualificado
<b>Requisitos para la documentación acreditativa del cumplimiento de requerimientos</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Acreditación de la personalidad jurídica del empresario</li> <li>Clasificación de la empresa o documentos que acrediten la solvencia económica</li> <li>Declaración responsable de no estar incurso en prohibición de contratar</li> <li>Certificados acreditativos de buena ejecución en proyectos anteriores</li> </ul>	Empresas sin capacidad para afrontar imprevistos
	Empresas sin experiencia contrastada

### Concursos Vs subastas de precio

Las contrataciones se pueden realizar mediante concurso o bien mediante subasta. La contratación mediante concurso, permite llegar a la oferta más ventajosa, que es aquella que más se ajusta de acuerdo a la relevancia de ciertas características previamente definidas, como puede ser el ciclo de vida, la calidad del servicio, el coste de los materiales o el mantenimiento entre otros. Por contra, la adjudicación por subasta, resalta la oferta más barata, teniendo en consideración el precio como único criterio electivo.

### 5.3 Deficiencias de la actual legislación y sus consecuencias

La normativa actual incluye determinados aspectos tendentes a flexibilizar los procedimientos de contratación que ha dado lugar a unos resultados distintos a los que se perseguían, en virtud de los siguientes aspectos:

- **Criterios de exclusión laxos o insuficientes:** las prohibiciones para contratar así como los requisitos de solvencia no son lo suficientemente potentes como para que no se filtren en las contrataciones empresas que no cuentan con la estructura suficiente como para hacer frente a todas las obligaciones existentes en los contratos.
- **Permisividad en el precio como único criterio:** en la práctica, los procedimientos que formalmente revisten la forma de concurso terminan en convertirse en subastas encubiertas, utilizando como único criterio de selección aquella oferta que presente el precio más bajo, a través de los porcentajes asignados a la valoración del precio, o por la utilización de determinadas fórmulas de cálculo para evaluar las propuestas.
- **Flexibilidad en la interpretación de las ofertas anormalmente bajas:** los procesos de evaluación de ofertas anormalmente bajas se realizan a través del estudio de explicaciones y argumentos que no siempre contienen las explicaciones necesarias que permiten un análisis riguroso para su aceptación o descarte.



# 6. Contratación en el Sector Privado



## 6.1 Evolución

El gasto privado supone un 57% del Producto Interior Bruto, y en el periodo 2005-2013 ha evolucionado con una alta correlación con el PIB. El mencionado periodo se ha caracterizado por un decrecimiento de la economía española y por el deterioro de los estados financieros de las empresas españolas. Ante esta situación, las organizaciones privadas han optado por establecer fuertes restricciones presupuestarias limitando las partidas de gastos. Esto se ha hecho mediante la supresión de gastos superfluos y reduciendo al máximo las partidas de gastos fundamentales, entre otros, los gastos en servicios profesionales de limpieza, ejerciendo una fuerte presión a la baja en los precios.

## 6.2 Proceso de Contratación

Más allá de la normativa interna de las compañías, la contratación en la empresa privada no se adhiere a una legislación que indique el procedimiento a seguir como ocurre en el sector público.

No obstante, pese a que la contratación se origina por una necesidad de contratación de servicios por parte del potencial usuario, en los que se definen habitualmente criterios de calidad y nivel de servicio, las fuertes restricciones presupuestarias y procesos de contratación liderados por los departamentos de compras de las empresas, ponen el foco en la contención del gasto.

Consecuentemente, los procesos de contratación culminan en muchos casos con la elección de la oferta más barata, obviando los criterios cualitativos inicialmente establecidos por el usuario del servicio.



# 7. Diagnóstico

## 7.1 Situación del sector

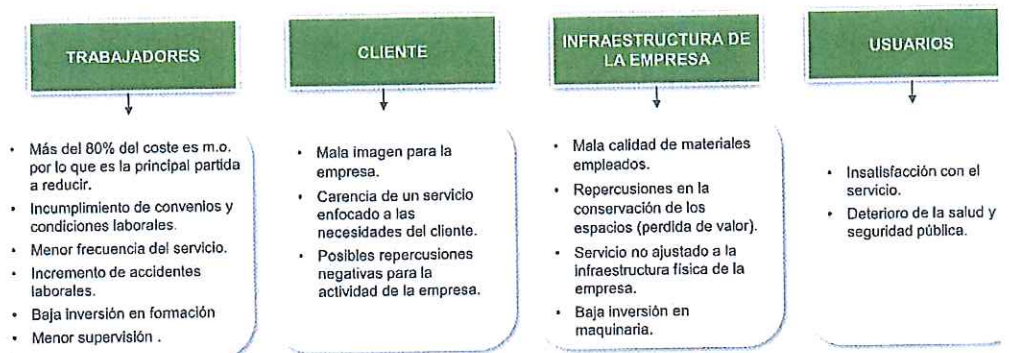
En definitiva, el hecho de que *pseudoempresas* entren a competir en los contratos, que la legislación permita la utilización del precio como factor decisivo a la hora de contratar, que no haga uso de la exclusión de ofertas temerarias, así como a las medidas de contención del gasto experimentadas tanto en los sectores público como privado, ha dado lugar a que en los últimos años las contrataciones en materia de servicios de limpieza se hayan venido realizando a aquellas organizaciones que presentasen el precio más bajo, muchas veces a través de subastas encubiertas.



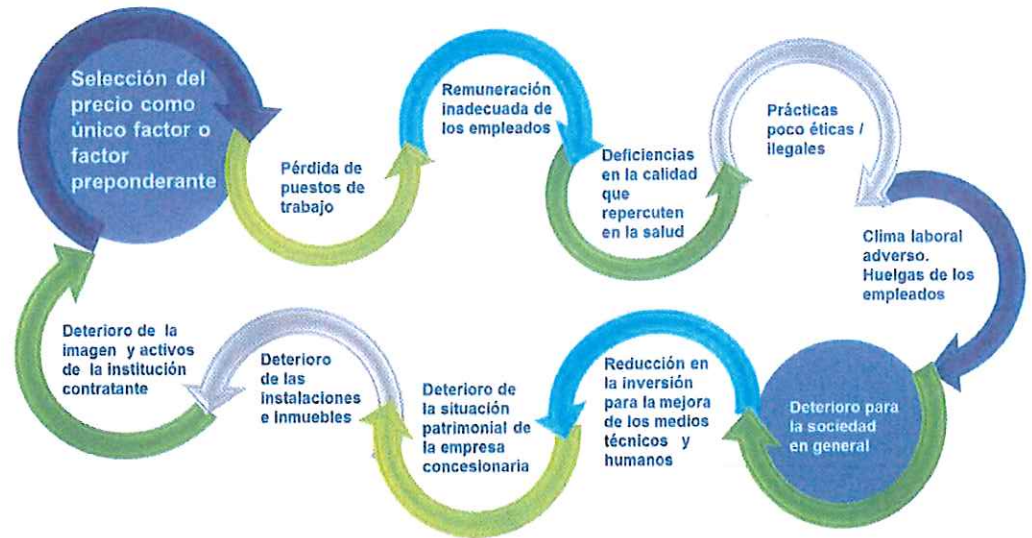
## 7.2 Consecuencias

Debido a la alta representatividad de la mano de obra en el sector, una bajada en los precios se traduce en una fuerte presión hacia el empleo y una notable disminución en la calidad del servicio.

Un criterio de precio único despersonaliza la oferta, llevando consigo una “**precarización del servicio**”. Las consecuencias que tienen impacto en los diferentes stakeholders se ponen de manifiesto a continuación:



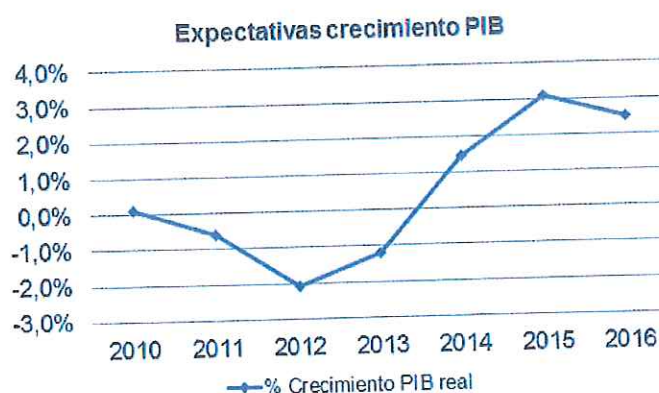
Como se ha visto, la utilización del precio como único factor o factor preponderante tiene consecuencias negativas, además de para la propia empresa de limpieza, para sus empleados, para los usuarios de los servicios y, por tanto, para la entidad contratante, generándose la siguiente retroalimentación:



# 8. Tendencias

## 8.1 Coyuntura económica

Las expectativas de la economía española para los próximos ejercicios auguran un crecimiento en el PIB de hasta el 3% según el Fondo Monetario Internacional. Este cambio de tendencia podrá aprovecharse para que tanto Administraciones Públicas como Privadas revisen los presupuestos y puedan promover la contratación de los servicios, de limpieza u otra índole, teniendo en consideración otros factores además del precio.



## 8.2 Legislación

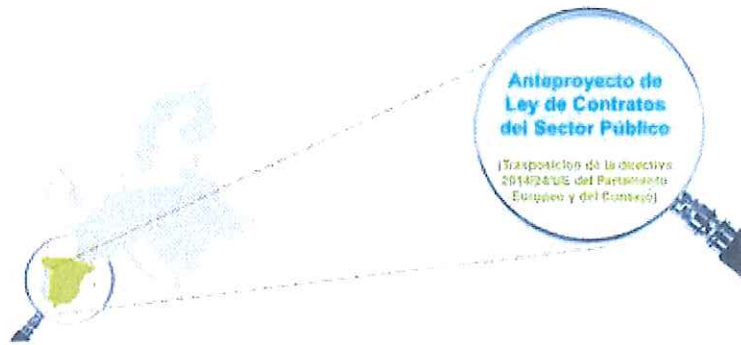
### Estrategia Europa 2020

En el plan de crecimiento para Europa, reflejado en las Directivas comunitarias, la contratación pública desempeña un factor clave ya que se configura como uno de los instrumentos que deben ser utilizados para conseguir los siguientes objetivos:

- **Crecimiento inteligente:** desarrollo de una economía basada en el desarrollo y en la innovación.
- **Crecimiento sostenible:** promoción de una economía que utilice eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- **Crecimiento integrador:** fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

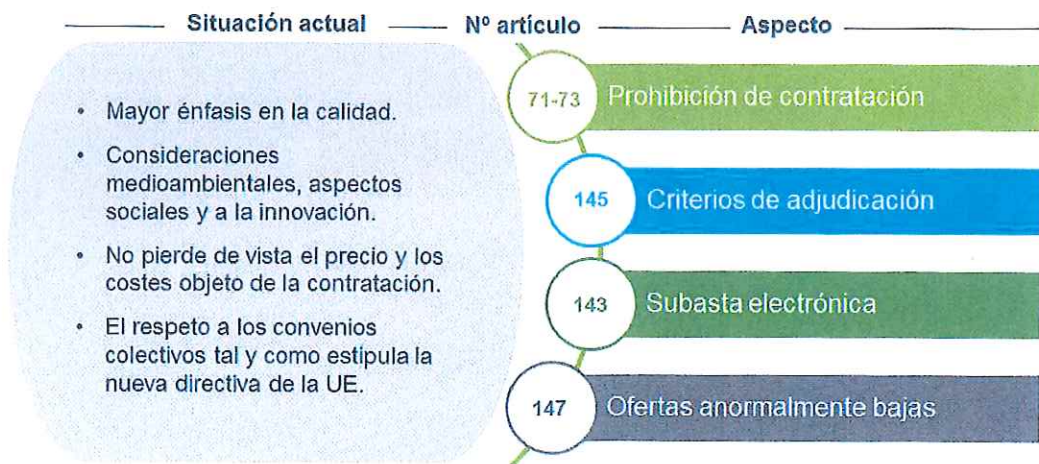
Asimismo, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo define la oferta económicamente más ventajosa como aquella que se determinará sobre la base del precio o coste utilizando un planteamiento que atienda a la relación coste-eficacia y que podrá incluir la mejor relación calidad-precio, que se evaluará en función de criterios que incluyan aspectos cualitativos, medioambientales y/o sociales vinculados al objeto del contrato público de que se trate.



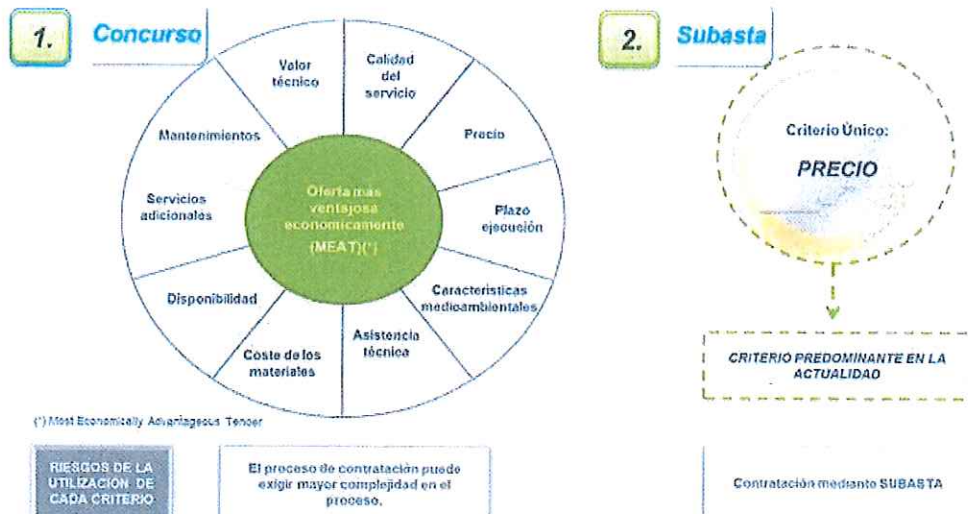


### Anteproyecto de Ley (Directiva 2014/24/UE)

Basada en las recientes Directivas Comunitarias surge el Anteproyecto de Ley del Sector Público, que entre otros aspectos incorpora en su exposición de motivos las siguientes tendencias:



A pesar de que tanto en la directiva como en la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley se introducen importantes novedades, como la referencia a la “calidad-precio”, consideraciones medioambientales o sociales, o a la innovación, no se han producido modificaciones sustanciales en el articulado que pudieran suponer mejoras en los procesos de contratación (véanse artículos: 71-73 sobre la prohibición de contratación, 145 sobre criterios de adjudicación, 143 sobre subasta electrónica y 147 sobre ofertas anormalmente bajas).



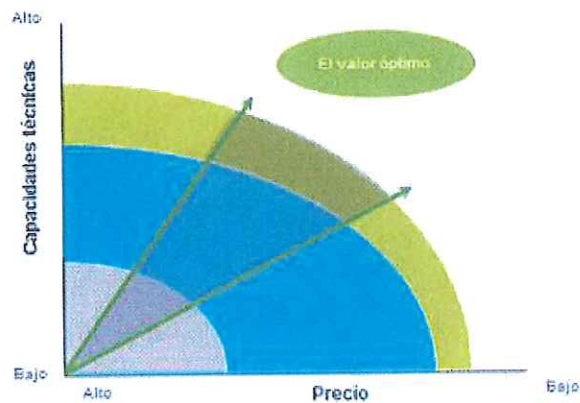
# 9. Propuestas de mejora

## 9.1 Objetivo

Los servicios profesionales de limpieza han de contratarse por su “valor óptimo”. El concepto de “valor óptimo” trata de tener en cuenta no solamente un **precio favorable**, sino que pondera los distintos elementos relativos a la calidad de una oferta de prestación de servicios, buscando la que más se adecue a las necesidades concretas del cliente.

Una propuesta óptima tenderá a **ponderar equilibradamente el factor precio y las capacidades técnicas**. El peso de cada uno de estos factores se encontrará en una horquilla del 40-60% en función de los objetivos de cada proyecto.

### G.9.1 El valor óptimo (value for money)



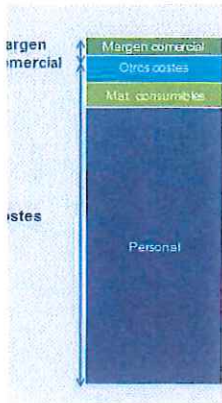
Asimismo, este Estudio se completa con la **Guía “Selección del valor óptimo”**: Guía para las organizaciones adjudicadoras de contratos de servicios de limpieza que se puede solicitar a través de [www.aspel.es](http://www.aspel.es)

## 9.2 Ejes de mejora

El nuevo marco deberá basarse en los siguientes tres pilares:



## Razonabilidad presupuestaria: el precio



Se deberá establecer un precio de salida que soporte el coste de personal además de cubrir los demás costes incurridos tales como los materiales consumibles. A partir de este punto de partida se establecerá un margen comercial sobre el que los licitadores podrán competir.

En particular, las medidas a adoptar son las siguientes:

1. **Los órganos contratantes** deben realizar los presupuestos para los procedimientos de contratación **teniendo en consideración el coste real de los servicios**, habida cuenta que son conocidos los costes mínimos de los servicios a contratar.

Por tanto, el precio de licitación establecido como punto de partida por la entidad contratante deberá cubrir necesariamente los costes de personal. En este sentido, ya existen ejemplos de mejores prácticas, como el de la Generalitat que ha alcanzado un Acuerdo Marco de Limpieza que recoge estos aspectos (véase Anexo III).

2. Se debe estandarizar la fórmula empleada para la **evaluación del factor precio** para evitar y asegurar que respete **criterios de proporcionalidad**.
3. Cuando las **empresas contratistas** se caractericen por ser **intensivas en mano de obra**, en los procesos de contratación:
  - Solo con un cambio de legislación se permitirá la **actualización de las adjudicaciones por la evolución de los gastos de personal vinculados a convenios colectivos**.
  - Solo con un cambio de legislación se podrá fomentar los **contratos plurianuales con revisión de precios**.
4. Se involucrarán órganos consultivos para el análisis de las **bajas desproporcionadas**.

Estas medidas contribuirán a que no se utilice el precio de forma abusiva y se impida la contratación de entidades con propuestas de precio que no cubren los gastos mínimos y que, consecuentemente, alientan las prácticas ilegales para poder asumir la prestación del servicio.

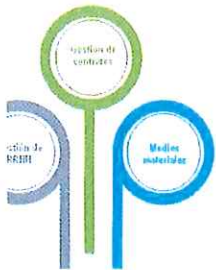
## Valoración de atributos técnicos

Los criterios de adjudicación deberán cumplir con los siguientes requisitos: estar orientados a resultados, ser medibles y objetivables.

**La calidad de los servicios de limpieza depende de varios factores clave.** De todos ellos, las capacidades, cualificaciones y motivaciones del personal son los más importantes, puesto que constituyen la ejecución cotidiana del trabajo. Además, es preciso que la planificación operativa y la gestión del personal aseguren que el servicio se realiza de acuerdo con la normas de calidad adecuadas. Otros factores igualmente importantes son el equipo de gestión de los contratos y los productos utilizados. Por tanto, las tres áreas clave en las que deberían evaluarse la calidad y el valor técnico de una propuesta para la prestación de servicios de limpieza son las siguientes:

- **Gestión de recursos humanos**
- **Gestión de contratos**
- **Medios materiales**

A continuación se desglosan las definiciones que adoptan los distintos atributos:



## Gestión de RRHH

- **Experiencia**

Capacidad del personal para llevar a cabo el trabajo, en función de la naturaleza del encargo.  
Mayor complejidad exige mayor especialización del personal
- **Formación, cualificaciones y capacidades**

Formación complementaria, técnica o específica que requiere un especialista de la limpieza y que aporta seguridad al cliente independientemente del nivel de especialización del encargo.
- **Oportunidades de carrera**

Mayores oportunidades de carrera fomentan la retención del personal de limpieza cualificado.
- **Selección, contratación y verificación antecedentes**

Una política de RRHH efectiva asegura que todo el personal cumple con los requisitos del contratante
- **Condiciones de empleo**
  - Salario, formación, así como otras consideraciones asociadas a la calidad de las condiciones del empleo.
  - Salud laboral.
- **Confidencialidad**

Se mantendrá la información en estricta reserva y no se revelará ningún dato al que se tenga acceso durante el desarrollo normal de la actividad.
- **Formación**

Cualificaciones y capacidades esenciales que requiere un especialista de la limpieza y que aportan seguridad al cliente independientemente de la naturaleza del encargo.

## Gestión de Contratos

- **Equipo de Gestión / Supervisión**
  - Estructura, organización y cualificaciones del administrador y gestor.
  - Aptitudes y cualificaciones específicas al contrato del administrador y gestor.
  - Disponibilidad.
  - Tiempo de respuesta.
- **Planificación**
  - Metodología de la planificación operativa.
  - Puesta en marcha del proceso de limpieza.
  - Plazo de ejecución.
  - Capacidad de reemplazo.
  - Procedimientos generales y específicos al cliente.
  - Informes.
  - Rendimiento.
- **Servicios de asistencia**
  - Asistencia técnica de la oficina central en administración, facturación y personal.
- **Garantía de calidad / inspecciones**
  - Garantía de calidad.
  - Frecuencia del control.
  - Documentación relativa a la calidad.
  - Mejora del sistema de calidad.
  - Modo y frecuencia de evaluación del cumplimiento.
- **Capacidad de respuesta**
  - Agilidad a la hora de reaccionar ante imprevistos (capacidad de reemplazo).
- **Protección del medio ambiente**
  - Utilización de productos de acuerdo a las normas establecidas.

## Medios Materiales

- **Equipo**
  - Mantenimiento y uso de las máquinas y materiales.
  - Limpieza adaptada a las características del edificio.
  - Uniformes y equipo de seguridad.
- **Productos**
  - Métodos y productos utilizados.
  - Consideraciones medioambientales así como de salud e higiene.
- **Seguridad**
  - Medidas para prevenir riesgos y accidentes laborales.
  - Tratamiento y custodia adecuada de los objetos.

En el Anexo II se expone un ejemplo detallado de valoración de los atributos técnicos.

### Endurecimiento de normas y requisitos

Se deberán endurecer las normas y requisitos con el fin de que las denominadas *pseudoempresas* no puedan participar en los procesos de contratación. Para ello, se deberán adoptar las siguientes medidas:

- Introducir restricciones adicionales a las prohibiciones de contratación: entre ellas cabría añadir la prohibición a entidades sujetas a auditoría con incertidumbres por empresa en funcionamiento; exigir experiencia en contratos con volúmenes similares y aportar acreditaciones de buena ejecución.
- Introducir restricciones a la selección de ofertas anormalmente bajas: se deberá excluir directamente a aquellas empresas cuyos precios no cubran los costes de mano de obra. Asimismo, se deberá requerir mayor rigor a la hora de justificar las ofertas anormalmente bajas e incrementar el escepticismo en el proceso de evaluación de las mismas.
- Establecimiento de organismos supervisores que aseguren el cumplimiento de los procesos de selección: se deberán utilizar órganos independientes, que en el caso del Sector Público, serán la Intervención General de Administración del Estado, CCAA y local; la Abogacía del Estado, los Tribunales Administrativos de Contratación Pública, las Secretarías del Ayuntamiento y la CNMC.

# Anexo I

## Propuestas de mejoras en el Anteproyecto de la Ley de Contratos del Sector Públi

Aspectos a considerar	
Art. 71 Prohibiciones de contratar	<p>Restricciones adicionales a la posibilidad de contratar a:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Entidades sujetas a auditorías con informe con incertidumbres por empresas en funcionamiento.</li><li>- Experiencia en contratos con volúmenes similares</li><li>- Necesidad de aportar certificados de buena ejecución de trabajos similares.</li></ul>
Art. 145 Criterios de adjudicación	<ul style="list-style-type: none"><li>• Por la tipología de los servicios de limpieza, debería restringir la utilización del precio como único factor decisorio.</li><li>• -Deberá definirse en mayor detalle y concretar en la Ley los aspectos a tener en cuenta en materia medioambiental, social de innovación y desarrollo, que actualmente se presentan de forma genérica.</li></ul>
Art. 143 Subasta electrónica	<ul style="list-style-type: none"><li>• El precio no podrá reducirse por debajo de los niveles que garanticen la absorción de determinados gastos, en particular para los servicios intensivos en mano de obra (más de un 50% por ejemplo) los gastos de personal y los costes laborales relacionados.</li></ul>
Art. 147 Ofertas anormalmente bajas	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se considerarán ofertas anormalmente bajas y quedarán automáticamente excluidas aquellas cuyo coste de mano de obra no queden cubiertos.</li><li>• La aceptación de una oferta anormalmente baja requerirá la aprobación previa de un órgano consultivo independiente al órgano de contratación.</li></ul>

# Anexo II

## Ejemplo de valoración de atributos técnicos

Ejemplo Valoración (Medios Materiales)		
Criterio de Calidad Específico	Indica las Sigüientes Prioridades	Ponderación (%)
Mantenimiento y uso del equipo	El equipo debe ser suministrado por el contratista; la utilización y el mantenimiento tienen que cumplir normas altas.	_____%
Limpieza adaptada a las características del edificio	La limpieza tiene que efectuarse sin perjuicio para el edificio ni el inventario.	_____%
Rotación del personal y absentismo	Los uniformes de limpieza y el equipo de seguridad deben ser suministrados por el contratista y deben estar adaptados al personal y aplicables a las superficies que deben tratarse.	_____%
Productos y métodos utilizados	Los contratistas deben suministrar productor y métodos para cumplir con las normas requeridas.	_____%
Criterios de sostenibilidad y protección ambiental	Sistema de gestión ambiental de prevención de riesgos (ISO, OSHA, EMAS, CEN, INSTA 800, etc). Estas etiquetas y normas de procedimiento y exigencias funcionales a través de documentos, certificados o acreditaciones que confirmen que se cumplan los requisitos objeto del servicio de limpieza o equivalentes, aceptándose otros medios de prueba.	_____%

# Anexo III

## Ejemplo mejores prácticas: Acuerdo Marco de Limpieza de la Generalitat

### OBJETIVOS

- Contribuir a establecer un mejor nivel de calidad en la prestación de servicios de limpieza
- Potenciar la dignidad profesional de los trabajadores
- Establecer un modelo de referencia de contratación pública de servicios de limpieza
- Garantizar el uso eficiente de los fondos públicos

### PRINCIPALES ACUERDOS

- Establecimiento de un escandallo de costes en los servicios de limpieza
- Ajustar el presupuesto de la licitación a las condiciones de ejecución del servicio incorporando todos los costes asociados a la prestación
- El precio ha de tener una ponderación mínima del 51% y máxima del 70%, se considera una buena práctica tender a una ponderación de precio más próxima al 51%
- Considerar desproporcionada o anormalmente baja aquellas ofertas económicas inferiores a los costes salariales por categoría profesional de acuerdo con el Convenio Colectivo vigente.



# Ejemplo mejores prácticas: Acuerdo Marco de Limpieza de la Generalitat

## COSTOS SALARIALES MÍNIMOS SEGONS CONVENI DEL SECTOR DE NETEJA D'EDIFICIS I LOCALS

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior i Convencions  
Consell Central de Subministraments

### COSTOS SALARIALES MÍNIMOS SEGONS CONVENI DEL SECTOR DE NETEJA D'EDIFICIS I LOCALS (1 DE GENER DE 2015 A 31 DE DESEMBRE DE 2015)

4. **Contractes:** s'inclouen amb totes les condicions establertes pel contracte professional i jornada, segons transcripció del sector, a l'efecte d'establir condicions amb altres contractes i despeses, d'acord amb la situació i les característiques del tipus de contractes i subministraments particulars establerts a l'Acord marc dels serveis de neteja (Exp. 26/2005).

5. **Plaques:** com a costos addicionals derivats de l'aplicació de la legislació laboral i social vigent, en particular, la totalment subscrita i no estaberta, als contractes de aplicació del Conveni, es inclouen el personal subscrita (1) que realitza el servei de neteja, amb els seus complementos de pagament socials (2) i de seguretat i salut en el treball, d'acord amb la seva categoria professional, antiguitat, jornada laboral, horari i altres drets adquirits i condicions derivades de la legislació.

(1) Diferència legal de subscrita establerta a l'article 65 del Conveni col·lectiu de treball per sector de neteja d'edificis i locals de Catalunya (col·lectiu de convenis núm. 790/411) i l'article 17 del Conveni col·lectiu sectorial de neteja d'edificis i locals d'altres àmbits (col·lectiu de convenis núm. 80/2005/2015).

(2) % triat per a contingents de neteja, d'excavació, fons de garantia estatal, formació professional, accidents de treball.

BARCELONA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria contractual	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal subscrita	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no subscrita	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

Exp. 26/2005/2015, 26/2005/2015, 26/2005/2015

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior i Convencions  
Consell Central de Subministraments

BARCELONA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria personal obrer	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal obrer	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no obrer	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

LLEIDA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria contractual	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal subscrita	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no subscrita	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

LLEIDA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria personal obrer	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal obrer	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no obrer	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

Exp. 26/2005/2015, 26/2005/2015, 26/2005/2015

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior i Convencions  
Consell Central de Subministraments

LLEIDA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria personal obrer	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal obrer	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no obrer	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

TARRAGONA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria contractual	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal subscrita	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no subscrita	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

Aspectes pràctics no regulats, entre d'altres, als continguts següents:

- El cost de la substitució del personal en períodes de vacances.
- Altre cost addicional que cal parlar amb el personal subscrita, com ara 5 còpies més per hora, plus horari, plus festa especial, festes i any nou, penes i altres complements personals consistents.
- El cost de la uniformitat del personal.

Exp. 26/2005/2015, 26/2005/2015, 26/2005/2015

Generalitat de Catalunya  
Departament d'Interior i Convencions  
Consell Central de Subministraments

- El cost de la formació i reciclatge del personal subscrita.
- El cost dels materials necessaris per al treball del servei de neteja.
- El cost d'assistència de maquinària i vehicles als contractes.
- El cost d'assistència i, si s'escau, de llogar d'unitats mòbils d'energia, fuel·lols, etc. per a treballs en altura.
- El cost de subministraments iguals als contractes.

TARRAGONA (1 de gener de 2015 a 31 de desembre de 2015)				
Categoria personal obrer	Jornada	Hora	Valor a atorgar per cada hora (IVA del salari base de la 1ª categoria)	Valor a atorgar per cada quadrants (IVA del salari base de la 1ª categoria)
Personal obrer	Neteja general	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50
	Neteja especial	12:30	2,10	5,25
Personal no obrer	Neteja general	12:30	1,20	3,00
	Neteja especial	12:30	1,50	3,75
	Neteja especial	12:30	1,80	4,50

El cost de la formació i reciclatge del personal subscrita.

El cost dels materials necessaris per al treball del servei de neteja.

El cost d'assistència de maquinària i vehicles als contractes.

El cost d'assistència i, si s'escau, de llogar d'unitats mòbils d'energia, fuel·lols, etc. per a treballs en altura.

El cost de subministraments iguals als contractes.

Exp. 26/2005/2015, 26/2005/2015, 26/2005/2015

# Anexo IV

## Principales novedades Real Decreto 773/2015

Principales Novedades	
<b>Flexibilización del sistema de clasificación de empresas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La clasificación deja de ser obligatoria para acreditar la solvencia en los contratos de servicios (continúa siendo obligatoria para los contratos de obras por importe superior a 500.000 euros).</li><li>• Se introducen criterios de solvencia económica y técnica para el caso de que el Pliego no los prevea. Los criterios supletorios fijados por el Real Decreto son los siguientes:<ul style="list-style-type: none"><li>- El volumen anual de negocios de la empresa en el año de mayor volumen de los tres últimos concluidos, deberá ser al menos una vez y media el valor estimado del contrato.</li><li>- Para entender acreditada la solvencia técnica o profesional, deberán acreditar experiencias en la realización de trabajos del mismo tipo o naturaleza del objeto del contrato cuyo importe anual acumulado en el año de mayor ejecución deberá ser igual o superior al 70% del valor estimado del contrato. Los trabajos previos deberán haberse ejecutado en los últimos 5 años.</li></ul></li></ul>
<b>Modificación del régimen de solvencia</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• No será necesario acreditar solvencia en los contratos de servicios cuyo valor estimado sea inferior a 35.000 euros</li><li>• Aumenta la experiencia en los últimos cinco años</li><li>• Sube la escala de categorías de los contratos a cinco, siendo la categoría mayor de 1.500.000 €/año más.</li></ul>

Si desea información adicional, por favor, visite [www.deloitte.es](http://www.deloitte.es)

Deloitte se refiere a Deloitte Touche Tohmatsu Limited, (private company limited by guarantee, de acuerdo con la legislación del Reino Unido) y a su red de firmas miembro, cada una de las cuales es una entidad independiente. En [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) se ofrece una descripción detallada de la estructura legal de Deloitte Touche Tohmatsu Limited y sus firmas miembro.

Deloitte presta servicios de auditoría, asesoramiento fiscal y legal, consultoría y asesoramiento en transacciones corporativas a entidades que operan en un elevado número de sectores de actividad. Con una red de firmas miembro interconectadas a escala global que se extiende por más de 154 países, Deloitte aporta las mejores capacidades y un servicio de máxima calidad a sus clientes, ofreciéndoles la información que necesitan para abordar los complejos desafíos a los que se enfrentan. Deloitte cuenta en la región con más de 202.000 profesionales, que han asumido el compromiso de convertirse en modelo de excelencia.

© 2015 Deloitte Advisory, S.L