



Recurso nº 1715/2023 C. Valenciana nº 368/2023

Resolución nº 109/2024

Sección 2ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 1 de febrero de 2024.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.E.G., en representación de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ASISTENCIA A LA DEPENDENCIA, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Teulada para contratar el “*Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Teulada*” (expediente 950/2023); este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. Aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Teulada (Alicante) en sesión de 9 de noviembre de 2023, el expediente de contratación de referencia, el anuncio de licitación junto con los pliegos rectores de la misma se publicó en el DOUE y en la Plataforma de Contratación del Sector Público (en adelante, PCSP) el día 17 de noviembre del presente, sin división del objeto del contrato en lotes y con un valor estimado de 1.437.500,00 euros.

Segundo. El procedimiento de contratación ha seguido los trámites que, para los contratos de servicios sujetos a regulación armonizada, regula la vigente Ley 9/2017, de 7 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP).

A la fecha de remisión de este expediente, se certifica que no se han presentado ofertas.



Tercero. El 5 de diciembre de 2023, se recibió en el Ayuntamiento de Teulada una solicitud del Presidente de la Asociación Empresarial de Servicios a Personas en situación de dependencia de la Comunidad Valenciana (AERTE) en relación con el expediente 950/2023 de contratación para el Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Teulada, en la que denuncia ciertos vicios en las cláusulas relativas a la valoración de los criterios de adjudicación basados en juicios de valor; todo ello con el fin de que sea eliminado de los pliegos el criterio de adjudicación consistente en disponer de una sede de la empresa ya en funcionamiento a menos de 15 km de Teulada.

Cuarto. A raíz del escrito a que alude el Antecedente anterior, la Junta de Gobierno Local de fecha 14 de diciembre de 2023 adoptó el siguiente acuerdo por lo que aquí interesa:

“Primero.- Interrumpir la publicación de la licitación del Servicio de Ayuda a Domicilio en la Plataforma de Contratación del Sector Público.

Segundo.- Modificar los pliegos que rigen en la licitación del contrato del Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Teulada (Expte. 950/2023) en el siguiente sentido: Eliminar la letra d de la cláusula 15. 2.- Criterios que dependen de un juicio de valor (Sobre C) del Pliego de Prescripciones Técnicas e igualmente en la cláusula décima del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, y rectificar la valoración en puntos asignada al mencionado criterio.

Incluir en la cláusula vigésimo primera del Pliego de cláusulas Administrativas: “Derechos y Obligaciones de las Partes”, la siguiente obligación:

El licitador que resulte adjudicatario del contrato deberá disponer de los siguientes medios: - Teléfono de atención 24 horas para urgencias e incidencias.

- Deberá disponer de una sede u oficina de la empresa a una distancia, como máximo, de 25 km del Término Municipal de Teulada.

- Disponer de vehículo para cubrir alguna emergencia de las auxiliares de hogar que puedan tener en sus propios vehículos (...).”



Un certificado de dicho Acuerdo fue insertado, en la PCSP, el día 15 de diciembre de 2023.

Quinto. Paralelamente, el representante de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ASISTENCIA A LA DEPENDENCIA (FED) formalizó en fecha 14 de diciembre de 2023 el presente recurso especial en materia de contratación, denunciando las irregularidades que –a su juicio– se contienen en varias cláusulas del pliego, tales como las relativas a la fijación del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato, solicitando que:

“(...) se anule el presupuesto base de licitación, el valor estimado y el precio del contrato, ordenando la retroacción del procedimiento de contratación a fin de que se efectúe un nuevo cálculo de estas magnitudes conforme se ha indicado en el cuerpo de este escrito y, efectuado todo ello, se otorgue un nuevo plazo para que los licitadores puedan presentar las proposiciones conforme a la nueva redacción del PCAP anulado”.

Sexto. La Secretaría General del Tribunal reclamó el expediente y el informe del órgano de contratación, que fueron remitidos tanto en plazo como en forma y siguiendo el curso de este procedimiento de revisión de actuaciones administrativas en materia de contratos del sector público y, así, la tramitación de este recurso se ha regido por lo prescrito en la vigente LCSP y en el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

Séptimo. Por Resolución de la Secretaría General del Tribunal dictada por delegación de este, con fecha 28 de diciembre del presente, se acuerda la denegación de la solicitud medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la LCSP.



Octavo. El órgano de contratación, a requerimiento previo de este Tribunal, ha completado en fecha 31 de enero de 2024 el expediente en cuanto a lo que se refiere a lo relatado en los Antecedentes Tercero y Cuarto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El recurso ha sido debidamente interpuesto ante este Tribunal, que es competente para su resolución de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46.2 y 4 de la LCSP y en el Convenio de colaboración entre el Ministerio de Hacienda y la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales de fecha 25 de mayo de 2021 (BOE de fecha 02/06/2021).

Segundo. La recurrente la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ASISTENCIA A LA DEPENDENCIA (FED) es la patronal estatal mayoritaria del sector de la dependencia y es miembro de pleno derecho de la asamblea general de C.E.O.E., habiendo negociado los Convenios colectivos marco estatales de servicios de atención a personas dependientes nº IV, V, VI, VII, y VIII incluido el subsector de la ayuda a domicilio, por lo que goza de la legitimación corporativa prevista en el artículo 48 *in fine* de la LCSP, tal y como este Tribunal ha tenido ocasión de reconocer en ocasiones anteriores (por todas, su Resolución nº 141/2019, de 18 de febrero).

Tercero. Uno de los presupuestos legales para abrir la vía del recurso especial en materia de contratación es que se trate de uno de los contratos relacionados en el artículo 44.1 de la LCSP y dentro de ellos, que se trate de una de las actuaciones administrativas que a renglón seguido define el Legislador en el artículo 44.2 del mismo texto legal como norma imperativa o de *ius cogens*.

Se reúnen ambos requisitos pues se trata de un contrato de servicios sujeto a regulación armonizada cuyo valor estimado supera con creces los 100.000 euros y la actuación impugnada se contrae a una de las relacionadas en el artículo 44.2 –letra a)– de la LCSP, los pliegos.



Cuarto. El recurso se ha interpuesto en el plazo de quince días hábiles [artículo 50.1.b) de la LCSP] y se han cumplido las demás prescripciones formales de este recurso especial en materia de contratación.

Quinto. A juicio de la defensa de la recurrente, existen varios vicios que conllevan la anulación de los pliegos y se centra en el cálculo erróneo del presupuesto base de licitación y el valor estimado del contrato con vulneración de las normas de *ius cogens* de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP; en especial, en lo referido al cálculo de los costes salariales del personal que se ha de adscribir a la ejecución del contrato de servicios de ayuda a domicilio.

Por otro lado, el informe remitido por el órgano de contratación de fecha 21 de diciembre de 2023 viene a reconocer escuetamente, tras incidir en los defectos relatados en el Antecedente tercero, la vulneración de los artículos 100, 101 y 102 de la LCSP, reconociendo las pretensiones de la recurrente y aquietándose al recurso.

Sexto. Expuestas las posiciones de las partes y, entrando en el fondo de los motivos de impugnación esgrimidos, debe partirse de lo dispuesto en el informe del órgano de contratación, en la que el órgano de contratación se allana a los argumentos contra el pliego expuestos por la ahora recurrente, la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ASISTENCIA A LA DEPENDENCIA (FED).

A la vista del recurso, el órgano de contratación se allana a las pretensiones de la parte contraria, comunicando que ha procedido a retirar el expediente de licitación y a dejar sin efecto el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 14 de diciembre de 2023, con retroacción del procedimiento al momento de la elaboración de unos nuevos pliegos.

Con ello, por consiguiente, el órgano de contratación se ha allanado a la pretensión articulada en su recurso por la recurrente.

La LCSP, al abordar la regulación del recurso especial en materia de contratación, no contempla de forma expresa la posible terminación del mismo por el reconocimiento, por parte del órgano de contratación, de las pretensiones hechas valer por el recurrente, si



bien es lógico y evidente que debe admitirse tal posibilidad, por aplicación analógica de lo dispuesto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

En este sentido, en la resolución nº 249/2020, de 20 de febrero (Recurso nº 1598/2019) se resume la doctrina que este Tribunal aplica en orden al reconocimiento por el órgano de contratación de la pretensión del recurrente:

A este respecto, conviene traer a colación la doctrina de este Tribunal en relación con estos supuestos, pudiendo citar, por todas, la Resolución 970/2019, de 14 de agosto:

“Tal y como ya indicáramos en nuestra resolución 303/2015, de 10 de abril, “(...) hemos de señalar ante todo que en el TRLCSP no está regulado expresamente el efecto que deba tener sobre estos recursos especiales en materia de contratación una eventual conformidad del Órgano de Contratación con las pretensiones del recurrente.

En ausencia de una norma específica sobre esta materia, el TRLCSP nos remite en lo no expresamente previsto por él, a la ley 30/1992 (hoy, Ley 39 y 40/2015), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que resulta de aplicación supletoria. Pues bien, el artículo 113 de esta última disposición legal, al hablar de la resolución de los recursos administrativos, se limita a declarar que el recurso administrativo resolverá sobre todas las cuestiones de fondo y forma que plantee el recurso, hayan sido o no planteadas por el recurrente, exigiendo no obstante congruencia, es decir, pleno ajuste de la resolución que se dicte a las pretensiones ejercitadas en el recurso y prohibiéndose expresamente la “reformatio in peius”. Es evidente que, en los recursos administrativos comunes, la Administración es a la vez “juez y parte” y por ello, si la autoridad autora de un acto impugnado en vía administrativa reconsidera su decisión inicial y se muestra conforme con las pretensiones del recurrente, la solución es bien sencilla: le basta con estimar el recurso.

Esta solución no es factible, sin embargo, en caso en que el órgano encargado de resolver el recurso, como sucede con este Tribunal, es una autoridad claramente



distinta e independiente del órgano autor de un acto impugnado, es decir un órgano decisor independiente que dirime entre posiciones contrapuestas y por completo ajenas a él. Lo más similar a este Tribunal atendiendo además al espíritu de la Directiva que impuso la creación de este Tribunal, en lugar de acudir a un proceso judicial “ad hoc”, es el caso de la llamada “jurisdicción retenida” donde los recursos frente a los actos de la Administración sujetos al Derecho Administrativo se sustancian ante un órgano administrativo, pero plenamente independiente, como lo es sin duda el Consejo de Estado francés. Por tanto, ante el silencio del TRLCSP y de su norma supletoria, la 30/1992 sobre esta cuestión, hemos de remitirnos a la vigente regulación del recurso contencioso administrativo. En ella, el reconocimiento tardío de las pretensiones del recurrente por parte del órgano administrativo autor de la resolución impugnada equivale a un allanamiento que pone fin al proceso judicial entablado, salvo que ello suponga una “infracción manifiesta del Ordenamiento Jurídico” (artículo 75 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Ello implica en definitiva que este Tribunal debe atribuir a la conformidad manifestada por el Órgano de Contratación respecto de la pretensión esgrimida en el recurso, la eficacia de un verdadero allanamiento y solo puede entrar en el fondo de la cuestión planteada por el recurso, en caso de que aprecia que la aceptación de las pretensiones de la recurrente “infringe, de modo manifiesto el Ordenamiento Jurídico”.

Esto es, ante el allanamiento del órgano de contratación sólo cabe proceder a la estimación del recurso especial, salvo que se aprecie una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico. En el presente caso la pretensión ejercitada no conlleva una infracción del ordenamiento, pues la duplicidad de circunstancias contenidas en los pliegos, como condiciones técnicas mínimas de la prestación y como criterios de adjudicación, evidencia que los criterios de adjudicación no se han plasmado correctamente.



Los criterios de adjudicación deben reflejar circunstancias que puedan suponer un incremento del nivel de rendimiento del contrato, de su objeto prestacional o de la calidad de su ejecución (Resolución nº 1116/2019, de 7 de octubre de 2019). Requisito que no se satisface, evidentemente, si las circunstancias recogidas en el criterio se exigen ya a todos los licitadores como condiciones técnicas mínimas de la prestación en el PPTP.

Por lo tanto, procede admitir el allanamiento del órgano de contratación y estimar el recurso, por lo que los pliegos deben ser anulados y retrotraer el procedimiento al momento de su aprobación.”

Aplicando la doctrina expuesta al caso aquí analizado, es claro que procede la aplicación de la regulación que sobre el allanamiento contempla la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 75.

No se aprecia aquí que la estimación de la pretensión articulada en el recurso implique una infracción manifiesta de la normativa aplicable.

En consecuencia, procede estimar el recurso y acordar la retroacción del procedimiento de contratación para la aprobación de unos nuevos pliegos, conforme se ha comprometido el órgano de contratación en el informe sobre el recurso que ha sido elevado a este Tribunal.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha **ACUERDA**:

Único. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. J.A.E.G., en representación de la FEDERACIÓN EMPRESARIAL DE ASISTENCIA A LA DEPENDENCIA, contra los pliegos de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Teulada para contratar el “Servicio de Ayuda a Domicilio del Ayuntamiento de Teulada”.



Esta Resolución es definitiva en la vía administrativa y, contra la misma, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de dicho orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el plazo dos meses, a contar desde el día siguiente a la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1.k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

LA PRESIDENTA

LOS VOCALES